

Derecho



bancario y bursátil

Segunda edición

Fernando Menéndez Romero

Colección textos jurídicos



Menéndez Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.). IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central.
<http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuahuasp/detail.action?docID=5513354>.

Created from urnchiuahuasp on 2019-03-15 14:54:22.





Derecho bancario y bursátil

Derecho

Bancario y bursátil

Primera edición (e-Book)

(Segunda edición impresa)

Fernando Menéndez Romero

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



Copyright © 2017 por **IURE editores, S.A. de C.V.** y
Fernando Menéndez Romero, respecto a la primera edición electrónica de la obra

DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL, e-Book

Ninguna parte de esta obra podrá reproducirse, almacenarse o transmitirse en sistemas de recuperación alguno, ni por algún medio sin el previo permiso por escrito de

IURE editores, S.A. de C.V.

Para cualquier consulta al respecto, favor de dirigirse a nuestro domicilio ubicado en Antonio Caso núm. 142, Piso 3, Col. San Rafael, Deleg. Cuauhtémoc, C.P. 06470, Ciudad de México. Tel. 5280.0358, fax 5280.5997. www.iureeditores.com

Miembro de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, registro núm. 3329.

ISBN 978-607-616-079-4 (libro electrónico, realizado con base en la
2a edición impresa, © 2015, **ISBN 979-607-616-039-8**)

Hecho en México - Made in Mexico

Dirección editorial:
Olga Arvizu Bonnell
Gustavo Arvizu Bonnell
Jaime Arvizu Bonnell

*A mis padres, instructores perennes de la vida,
a quienes agradezco por haberme transmitido
que la libertad de conciencia y la dignidad no son valores huérfanos
de contenido, sino dones preciados del ser humano.*

*A **Erandi**, mi compañera de viaje,
por renunciar a descender en la estación comodidad de la vida
y acompañarme en nuestro trayecto ascendente
hacia la parada **otro mundo es posible**.*

*A mis hijos **Andrea** y **Fernando**,
a quienes elogio su cariño, ternura e interés fecundo
por comprender, interrogar y escudriñar el entorno,
pero sobre todo por darme la oportunidad de ser su amigo.*

*A mis hermanos **Adriana**, **Mauricio** y **Viridiana**,
a quienes sigo recordando y queriendo como cuando de niños
solían mostrarme que la unión y sinergia valen más
que individualismos exacerbados.*

*Al Lic. **Manuel Galicia Alcalá**,
por las charlas aleccionadoras sobre la abogacía,
el patrocinio honesto, así como por el diálogo franco,
transparente y directo.*

*Con gratitud al Ing. Antonio Figueredo y a la IURE Editores,
por sus comentarios y revisión de la obra*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
con todo lo que ella implica y significa.*

*A **Andrés Manuel López Obrador**,
a quien admiro por su sueño infatigable, justo y renovado
en la transformación y regeneración de nuestro país,
y a quien reconozco como un hombre de auténtico pundonor.
A todos los compañeros del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)
en la búsqueda por un mejor futuro para los mexicanos.*

*A los jóvenes de México que ante el actual régimen de oprobio
se debaten entre la vida y la muerte, especialmente para aquellos
estudiantes normalistas de la Escuela “Raúl Isidro Burgos”,
que la noche del 26 de septiembre de 2014 fueron masacrados por agentes
del Estado, porque cometieron la osadía de mantener vivos sus sueños.*

*A los 43 estudiantes de Ayotzinapa desaparecidos, a los asesinados y
lesionados por el Estado mexicano. A **Julio César Mondragón Fontes**,
quien como héroe nacional se ha hecho millones y vive ya también en el
rostro de miles de jóvenes que han salido a las calles a protestar.*

Contenido

Prólogo xxv

Abreviaturas y siglas xxix

Unidad 1. **Nociones generales del derecho bancario y bursátil** 1

- 1.1 Ubicación y concepto del derecho bancario y bursátil 1
- 1.2 Regulación por normas del derecho público y privado 2
 - 1.2.1 Normas de carácter público 3
 - 1.2.2 Normas de carácter privado 4
- 1.3 Autonomía del derecho bancario y bursátil 4
 - 1.3.1 Autonomía legislativa 5
 - 1.3.2 Autonomía sustancial 6
 - 1.3.3 Autonomía científica 6
 - 1.3.4 Autonomía didáctica 7

Questionario 8

Unidad 2. **Fuentes primarias y supletorias de la legislación bancaria y bursátil** 9

- 2.1 Fuentes constitucionales, primarias y supletorias del derecho bancario y bursátil 9

2.1.2 Fuentes primarias	11
2.1.3 Fuentes supletorias o secundarias	11
2.2 Fuentes del derecho financiero	12
2.3 Fuentes primarias del derecho bancario	12
2.4 Fuentes supletorias del derecho bancario	14
2.4.1 Legislación mercantil	15
2.4.2 Usos y prácticas bancarias y mercantiles	15
2.4.3 Legislación civil federal	17
2.4.4 <i>Ley Federal de Procedimiento Administrativo</i>	18
2.4.5 <i>Código Fiscal de la Federación</i>	18
2.5 Fuentes primarias del derecho bursátil	19
2.6 Fuentes supletorias del derecho bursátil	20
<i>Cuestionario</i>	20

Unidad 3. **Desarrollo del derecho bancario y bursátil** 21

3.1 Antecedentes de la reglamentación de bancos (1783-1809)	21
3.2 Reglamentación de las entidades bancarias en las legislaciones mercantil y civil (1810-1892)	22
3.2.1 Entidades bancarias	29
3.2.2 Establecimiento de una bolsa mercantil	30
3.3 Derecho especial para las entidades bancarias (1897-1910)	30
3.3.1 <i>Ley de Instituciones de Crédito</i> (1897)	31
3.3.2 Base legal para la creación del Banco de México (1917)	31
3.4 Legislación bancaria (1924-2014)	34
3.4.1 Marco jurídico del sistema de banca privada (1897-1982)	36
3.4.2 Marco jurídico del sistema de banca nacionalizada (1982-1990)	37
3.4.3 Marco jurídico del sistema de banca reprivatizada (1990-2014)	38
3.5 Legislación bursátil (1926-2014)	39
3.5.1 <i>Ley del Mercado de Valores</i> de 1975 y <i>Ley del Mercado de Valores</i> de 2006	42
3.5.2 Reforma a la <i>Ley del Mercado de Valores</i> de 2014	43
3.6 Legislación de las sociedades de inversión (1951-2014)	44
3.7 Legislación de los sistemas de ahorro para el retiro (1990-2014)	45
3.7.1 Reformas a diversas leyes para la creación de los sistemas de ahorro para el retiro	46
3.7.2 <i>Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro</i>	47
3.7.3 “Nuevo” sistema de pensiones	47
3.8 Legislación de las agrupaciones financieras	48
3.8.1 <i>Ley de Instituciones de Crédito</i> y <i>Ley del Mercado de Valores</i>	49
3.8.2 <i>Ley para Regular las Agrupaciones Financieras</i>	49
<i>Cuestionario</i>	50

Unidad 4. **El actual sistema financiero mexicano** 51

4.1 Concepto de sistema financiero	51
4.2 Importancia del sistema financiero mexicano	52
4.3 Componentes y organización	53

- 4.3.2 Entidades financieras 54
- 4.3.3 Entidades de servicios auxiliares o complementarios 59
- 4.3.4 Grupos financieros 60
- 4.3.5 Otras entidades 60

Cuestionario 61

Unidad 5. **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)** 62

- 5.1 Creación de la SHCP 62
- 5.2 Naturaleza jurídica de la SHCP 63
- 5.3 Marco jurídico y facultades de la SHCP 63
 - 5.3.1 Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema financiero del país 64
 - 5.3.2 Emitir autorizaciones para constituir entidades financieras 65
 - 5.3.3 Emitir disposiciones de carácter prudencial 65
 - 5.3.4 Realizar la interpretación administrativa de leyes financieras 66
 - 5.3.5 Intervenir con la presentación de la querrela en caso de delitos financieros 67
 - 5.3.6 Aplicar las sanciones correspondientes tratándose de infracción a las leyes 68
 - 5.3.7 Aprobar los documentos constitutivos de las entidades 68
 - 5.3.8 Intervenir activamente en las comisiones nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro 68
 - 5.3.9 Resolver consultas sobre hechos reales le presenten las entidades financieras 69
- 5.4 Tiempos de respuesta de las autoridades administrativas a las solicitudes de los ciudadanos 69
- 5.5 Estructura orgánica de la SHCP 70

Cuestionario 71

Unidad 6. **Banco de México (BdM)** 72

- 6.1 Antecedentes 72
- 6.2 Creación de un banco central autónomo 73
- 6.3 Naturaleza jurídica 73
 - 6.3.1 El Banco de México no forma parte de la administración pública federal 74
 - 6.3.2 El Banco de México como organismo autónomo del Estado 74
- 6.4 Finalidades del Banco de México 75
 - 6.4.1 Proveer a la economía del país de moneda nacional (objetivo prioritario y política monetaria) 75
 - 6.4.2 Promover el sano desarrollo del sistema financiero 76
 - 6.4.3 Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos 76
 - 6.4.4 Visitas de inspección y supervisión 77
 - 6.4.5 Autorizar programas correctivos 78
 - 6.4.6 Otras funciones tradicionales 81
- 6.5 Estructura orgánica 84
 - 6.5.1 Junta de gobierno 85

6.6	Informes al Ejecutivo y al Congreso de la Unión	86
6.7	Independencia presupuestaria del banco central	87
	<i>Cuestionario</i>	88
Unidad 7.	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)	89
7.1	Antecedentes de la CNBV	89
7.1.1	Comisión Nacional Bancaria (1924)	90
7.1.2	Comisión Nacional de Valores (1946)	90
7.2	Creación de la CNBV	91
7.3	Ley de la CNBV (1995)	92
7.4	Objeto de la CNBV	93
7.5	Ubicación y naturaleza jurídica	93
7.5.1	Ubicación	93
7.5.1	Naturaleza jurídica	93
7.6	Organismo con autonomía técnica y facultades ejecutivas	94
7.6.1	Autonomía técnica	95
7.6.2	Facultades ejecutivas	96
7.6.3	Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero	96
7.6.4	Organismo autónomo	97
7.7	Marco jurídico de la CNBV	97
7.8	Facultad de supervisión	98
7.8.1	Justificación de la supervisión	98
7.8.2	Ámbito de supervisión	98
7.8.3	Procedimientos de supervisión	99
7.8.4	Facultades de regulación	100
7.8.5	Facultades de certificación	100
7.8.6	En materia de transparencia	102
7.8.7	En materia de investigación	103
7.9	Otras facultades	107
7.9.1	Facultades de consulta	107
7.9.2	Elaborar y publicar estadísticas	107
7.9.3	Facultades de ejecución	108
7.9.4	Facultades de protección a los intereses del público	108
7.9.5	Proporcionar la asistencia que les soliciten las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países	109
7.9.6	Otorgar recursos a otras instituciones públicas	109
7.9.7	Facultades de carácter laboral	109
7.9.8	Facultades de imposición de medidas correctivas	111
7.9.9	Facultades de sanción	111
7.9.10	Llevar el Registro Nacional de Valores (RNV)	112
7.10	Estructura orgánica de la CNBV	112
7.10.1	Junta de gobierno	112
7.10.2	Presidencia	113
7.11	Ingresos y patrimonio de la CNBV	115
7.12	Relaciones laborales entre la CNBV y sus trabajadores	116
7.12.1	Marco jurídico	116

Copyright © 2017. IURE Editores. All rights reserved.

7.12.3 Servicio civil de carrera en la CNBV 117

7.12.4 Jurisdicción burocrática 118

7.12.5 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 118

7.12.6 Condiciones generales de trabajo del personal de base de la CNBV 119

7.13 Supervisión indirecta de las entidades financieras 119

7.13.1 Auditor externo 119

Cuestionario 120

Unidad 8. **Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) 121**

8.1 Creación 121

8.2 Naturaleza jurídica, misión, visión y objetivo 123

8.3 Ámbito de acción 124

8.4 Marco jurídico 124

8.5 Facultades de la Consar 125

8.6 Estructura orgánica 127

8.6.1 Junta de gobierno 127

8.6.2 Comité Consultivo y de Vigilancia 129

8.6.3 Presidencia 129

8.6.4 Vicepresidencias 132

8.6.5 Secretariado técnico 133

8.6.6 Direcciones generales 133

8.6.7 Órgano de control interno 135

8.6.8 Reforma financiera y datos relevantes sobre las afores 136

8.6.9 Participación de instituciones y autoridades financieras del exterior en las afores 141

Cuestionario 143

Unidad 9. **Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) 144**

9.1 Creación 144

9.2 Ubicación y naturaleza jurídica 145

9.2.1 Ubicación 145

9.2.2 Naturaleza jurídica 145

9.3 Objeto del IPAB 146

9.4 Marco jurídico del IPAB 146

9.5 Atribuciones del IPAB 146

9.6 Estructura orgánica del IPAB 149

9.6.1 Junta de gobierno 149

9.6.2 Secretario ejecutivo 149

9.7 Patrimonio del IPAB 150

9.8 Relaciones laborales entre el IPAB y sus trabajadores 150

Cuestionario 151

Unidad 10. **Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) 152**

- 10.1 Creación 152
- 10.2 Naturaleza jurídica de la Condusef 153
- 10.3 Objeto jurídico, objetivo prioritario y finalidad de la Condusef 154
- 10.4 Marco jurídico de la Condusef 154
- 10.5 Usuarios 154
- 10.6 Facultades de la Condusef 155
- 10.7 Reforma financiera de enero de 2014 156
- 10.8 Estructura orgánica de la Condusef 158
 - 10.8.1 Junta de gobierno 159
 - 10.8.2 Presidente y vicepresidentes 161
 - 10.8.3 Órganos colegiados 164
 - 10.8.4 Patrimonio de la Condusef 164
- 10.9 Relaciones laborales con sus trabajadores 164
- Cuestionario 165*

Unidad 11. **Procedimientos para organizarse y operar como entidad financiera 166**

- 11.1 Autorización del gobierno federal 166
 - 11.1.1 Autorización de la SHCP o de la CNBV 167
 - 11.1.2 Autorización y concesión 168
- 11.2 Requisitos mínimos para obtener la autorización 169
 - 11.2.1 Constituirse como sociedad anónima 170
 - 11.2.2 Duración indefinida 171
 - 11.2.3 Capital social 171
 - 11.2.4 Capital mínimo 172
 - 11.2.5 Domicilio social en el territorio nacional 172
- 11.3 Documentación e información general que debe acompañarse en las solicitudes de autorización 172
 - 11.3.1 Solicitud formal 173
 - 11.3.2 Proyecto de estatutos de la sociedad 174
 - 11.3.3 Relación de socios 174
 - 11.3.4 Relación de probables consejeros y directivos del primero y segundo nivel 175
 - 11.3.5 Plan general de funcionamiento 175
 - 11.3.6 Comprobante de depósito en moneda nacional 175
 - 11.3.7 Otra documentación e información 176
- 11.4 Otros trámites 176
 - 11.4.1 Inscripción en el Registro Público de Comercio 176
 - 11.4.2 Publicación en el *Diario Oficial de la Federación* 177
- 11.5 Requisitos especiales 177
 - 11.5.1 Casas de bolsa 177
 - 11.5.2 Sociedades financieras de objeto múltiple (Sofom) 178
 - 11.5.3 Administradoras de fondos para el retiro (afores) 178

11.5.5 Oficinas de representación de entidades financieras del exterior	179
---	-----

<i>Cuestionario</i>	181
---------------------	-----

Unidad 12. **Instituciones de banca múltiple** 182

12.1 El servicio de banca y crédito	182
12.1.1 Concepto y análisis	183
12.1.2 Operaciones que no se consideran de banca y crédito	184
12.2 Operaciones de las instituciones de banca múltiple	185
12.2.1 El crédito	185
12.2.2 Clasificación y análisis de las fuentes de financiamiento	186
12.2.3 Otro tipo de operaciones	187
12.3 Operaciones pasivas	188
12.3.1 Concepto	188
12.3.2 Clasificación y análisis	188
12.4 Operaciones activas	195
12.4.1 Concepto	196
12.4.2 Clasificación y análisis	196
12.5 Operaciones de servicios	198
12.5.1 Concepto	198
12.5.2 Clasificación y análisis	199
12.6 Banca electrónica	200
12.6.1 Marco jurídico	201
12.6.2 Objetivo	201
12.6.3 Productos electrónicos	201
12.7 Oficinas de representación, filiales (subsidiarias), sucursales, extensiones y agencias de instituciones de banca múltiple mexicanas	202
12.7.1 Definición	203
12.7.2 Objetivos de los establecimientos transfronterizos	205
12.7.3 Normatividad aplicable a la apertura	205
12.7.4 Actividades autorizadas por la SHCP	206
12.8 Instituciones financieras del exterior en el SFM	207
12.8.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	207
12.8.2 Mayor apertura financiera	207
12.8.3 Marco jurídico	209
12.8.4 <i>Ley de Instituciones de Crédito (LIC)</i>	209
12.8.5 Operaciones	209
<i>Cuestionario</i>	210

Unidad 13. **Las instituciones de banca de desarrollo** 211

13.1 Generalidades de la banca de desarrollo	211
13.1.1 Concepto	212
13.1.2 Objeto	212
13.1.3 Marco legal	213
13.1.4 Creación	213
13.2 Capital social	213
13.3 Funciones e instrumentos que operan	214

13.3.2 Instrumentos que operan	215
13.4 Garantía del Estado en las operaciones	216
13.5 Administración de riesgos en la banca de desarrollo	216
13.6 Fuentes de financiamiento	217
13.7 Los bancos de desarrollo y sus operaciones	217
13.7.1 Clasificación	217
13.7.1.1 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)	217
13.7.1.2 Nacional Financiera (Nafin)	218
13.7.1.3 Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)	218
13.7.1.4 Financiera Rural	219
13.7.1.5 Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército)	220
13.7.1.6 Sociedad Hipotecaria Federal	220
13.7.1.7 Banco del Ahorro y Servicios Financieros (Bansefi)	221
13.8 Relaciones laborales de los trabajadores de los bancos de desarrollo	222
13.9 Reforma financiera de enero de 2014	223

Questionario 226

Unidad 14. Fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal 227

14.1 Fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal	227
14.1.1 Concepto	229
14.1.2 Marco legal	229
14.1.3 Órganos de regulación y supervisión	230
14.1.4 Análisis de las operaciones	231
14.1.5 Fideicomisos que agrupa la SHCP	231
14.1.6 Principales fuentes de fondeo	232

Questionario 233

Unidad 15. Sociedades financieras de objeto múltiple (Sofom) 234

15.1 Concepto	234
15.2 Funcionamiento de las sociedades financieras de objeto múltiple en el sistema financiero mexicano	235
15.3 Marco jurídico	236
15.4 Operaciones	237
15.4.1 Operaciones pasivas	237
15.4.2 Operaciones activas	238
15.4.3 Operaciones complementarias	238
15.4.4 Otros ingresos financieros	238
15.4.5 Incorporación de una sociedad a un grupo financiero	239
15.4.6 Ventajas que representa la Sofom frente al banco	239
15.5 Iniciativas de reformas y adiciones	239
15.5.1 Evolución de Sofol a Sofom	240
15.5.2 Concepto	241

15.5.4 Conversión de una Sofol, EFF y AF en Sofom 241

Cuestionario 242

Unidad 16. Del mercado de valores 243

16.1 Importancia 243

16.1.1 Circulación de la riqueza 244

16.1.2 Capitalización de las empresas 244

16.1.3 Proyección y circulación de los recursos financieros 244

16.1.4 Creación de empleos 245

16.1.5 Emisor 245

16.1.6 Inversionista 245

16.1.7 País 246

16.2 Significado de la palabra *mercado* 246

Concepto de mercado de valores 246

16.3 Marco jurídico 247

16.3.1 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* 247

16.3.2 Fuentes o normas de aplicación directa 248

16.3.2.1 Exposición de motivos de la *LMV* 248

16.3.2.2 *Ley de Sociedades de Inversión (LSI)* 253

16.3.3 Fuentes o normas de aplicación supletoria 256

16.3.3.1 Legislación mercantil 256

16.3.3.2 Instituto Federal de Concursos Mercantiles (Ifecom) 260

16.3.3.3 Usos bursátiles y mercantiles 263

16.3.3.4 Legislación civil federal 265

16.4 Análisis de los conceptos *valor* y *oferta pública* en la *Ley del Mercado de Valores* 265

16.4.1 Valor 265

16.4.2 Oferta pública 266

16.4.3 Oferta privada 268

16.4.4 Los valores en la *Ley del Mercado de Valores* 268

16.4.5 La oferta pública en la *Ley del Mercado de Valores* 270

16.4.6 Tipos de oferta pública 272

16.4.7 La oferta privada en la *Ley del Mercado de Valores* 273

16.5 Clasificación del mercado de valores 274

16.5.1 Clasificación del mercado de valores 274

16.5.2 Por el tipo de negociación 274

16.5.3 Por la forma de operación 275

16.5.4 Por el tipo de instrumento 275

16.5.5 Internacionalización del mercado de valores 279

16.6 Participantes del mercado de valores 280

16.7 Emisores de valores 280

16.7.1 Concepto 281

16.7.2 Regulación 281

16.7.3 Clasificación de los emisores 282

16.7.4 Requisitos para que un valor sea objeto de oferta pública 282

16.7.4.2	Oferta pública o privada	283
16.7.4.3	Información fidedigna	283
16.7.4.4	Emisión de valores	284
16.7.4.5	Inscripción en el Registro Nacional de Valores (RNV)	285
16.7.5	Regulación legal aplicable a la información financiera y no financiera	291
16.7.6	Protección a los inversionistas	292
16.7.7	Información privilegiada	294
16.8	Inversionistas	297
16.9	Intermediarios bursátiles	298
16.9.1	Concepto de intermediario	299
16.9.2	Tipos de intermediarios	299
16.9.3	Casa de bolsa	300
16.9.4	Especialistas bursátiles	303
16.10	Autoridades	304
16.10.1	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	305
16.10.2	Banco de México (BdeM)	306
16.10.3	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)	308
16.10.3.1	Facultad de dictar lineamientos generales	308
16.10.3.2	Aprobar la información divulgada en las ofertas públicas	310
16.10.3.3	Decretar la suspensión de la inscripción	310
16.10.3.4	Objetar la calificación de independencia de consejeros	311
16.10.3.5	Llevar el Registro Nacional de Valores (RNV)	311
16.10.3.6	Autorizar la oferta pública de valores	311
16.10.3.7	Solicitar la información que estime necesaria	311
16.10.3.8	Imponer medidas preventivas y correctivas	313
16.10.3.9	Suspender operaciones	314
16.11	Instituciones de apoyo	314
16.11.1	Instituto para el depósito de valores	314
16.11.2	Fondo de apoyo preventivo al mercado de valores	315
16.11.3	Agencias calificadoras de valores	315
16.11.4	Asesores independientes de valores	316
16.11.5	Organismos autorregulatorios	317
16.11.6	Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles	318
16.11.7	Mercado Mexicano de Derivados (MexDer)	318
16.11.8	Asigna	318
16.11.9	Valor de Mercado	319
16.11.10	Contrapartes centrales de valores	319
16.12	Reforma financiera de enero de 2014	320
	Cuestionario	322

Unidad 17. **Administradoras de fondos para el retiro (afores) y sociedades de inversión especializadas en el manejo de fondos para el retiro (siefores) 324**

- 17.1 Antecedentes 324
 - 17.2 Administradoras de fondos para el retiro 325
 - 17.2.1 Concepto 327
 - 17.2.2 Marco jurídico 328
 - 17.2.3 Consejo de administración 328
 - 17.2.4 Contralor 328
 - 17.2.5 Ramos que administran 329
 - 17.2.6 Integración de una cuenta individual 330
 - 17.2.7 Funciones 331
 - 17.2.8 Obligaciones y servicios 332
 - 17.2.9 Diferencias que existían entre el SAR y las afores 332
 - 17.2.10 Comisiones que cobran las afores 333
 - 17.3 Sociedades de inversión especializadas para el manejo de los fondos del retiro (siefores) 335
 - 17.3.1 Concepto 335
 - 17.3.2 Objetivo 335
 - 17.3.3 Tipos 335
 - 17.3.4 Inversiones 336
 - 17.3.5 Comités 337
 - 17.3.6 Características de las afores y siefores 338
 - 17.4 Afores filiales de entidades financieras del exterior 338
 - 17.5 Reforma financiera de 2014 339
- Cuestionario 347*

Unidad 18. **Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares y sociedades financieras comunitarias 349**

- 18.1 Antecedentes de las entidades de ahorro y crédito popular 349
- 18.2 *Ley de Ahorro y Crédito Popular* 351
- 18.3 Integrantes del sector 353
- 18.4 Entidades del sector de ahorro y crédito popular: sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares y sociedades financieras comunitarias 353
 - 18.4.1 Objeto 355
 - 18.4.2 Marco jurídico 356
 - 18.4.3 Operaciones 356
- 18.5 Federaciones y organismos de integración financiera rural 359
 - 18.5.1 Concepto 359
 - 18.5.2 Facultades 361
- 18.6 Organización de las entidades, federaciones y organismos de integración financiera rural 361
- 18.7 Fondo de protección 362

- 18.8 Fondos sociales: fondo social de reserva y fondo de reserva comunitario 364
- 18.9 Comisión Nacional Bancaria y de Valores 364
 - 18.9.1 Facultades respecto a las entidades 365
 - 18.9.2 Facultades respecto a los organismos de integración 366
 - 18.9.3 Reforma financiera de 2014 366

Cuestionario 368

Unidad 19. **Grupos financieros** 369

- 19.1 Generalidades 369
- 19.2 Concepto 370
- 19.3 Marco jurídico 374
- 19.4 Integrantes 375
- 19.5 Actividades de las entidades financieras integrantes de un grupo financiero 376
- 19.6 Sociedad controladora 377
 - 19.6.1 Concepto 377
 - 19.6.2 Ventajas 378
 - 19.6.3 Características 379
 - 19.6.4 Regulación legal 379
 - 19.6.5 Objeto 381
 - 19.6.6 Estructura 381
 - 19.6.7 Responsabilidad 383
 - 19.6.8 Obligaciones 386
- 19.7 Sociedad controladora filial 387
- 19.8 Banca universal 388
- 19.9 Reforma financiera de enero de 2014 390

Cuestionario 392

Unidad 20. **Sociedades de información crediticia** 393

- 20.1 Antecedentes 393
- 20.2 Concepto 394
- 20.3 Marco jurídico 395
- 20.4 Constitución 396
- 20.5 Objeto 396
- 20.6 Control interno 399
- 20.7 Sociedades de información crediticia y el secreto financiero 400
- 20.8 Autoridades financieras que regulan y supervisan a las sociedades de información crediticia 400
- 20.9 Reforma financiera de enero de 2014 401

Cuestionario 403

Unidad 21. **La contabilidad del empresario bancario y bursátil** 404

- 21.1 Concepto 404
- 21.2 Objetivos 406
- 21.3 Principios de la contabilidad general 407

21.3.2 Tipos de cuentas que integran la contabilidad
(catálogo de cuentas) 409

21.3.3 Estados financieros 410

21.3.4 Estado de situación financiera o balance general 411

21.3.5 Estado de resultados o de pérdidas y ganancias 412

21.4 Contabilidad financiera 413

21.4.1 Importancia 413

21.4.2 Normas generales de contabilidad jurídica 413

21.4.3 Normas especiales de contabilidad en las legislaciones
financieras 417

21.4.4 Disparidad de criterios en la aplicación de principios de contabilidad
por parte de la banca 422

21.4.5 Reformas e innovaciones a la normatividad contable para la banca
y las casas de bolsa 423

21.5 Reforma financiera de 2014 423

Cuestionario 425

Unidad 22. **Prohibiciones para las instituciones del sistema financiero mexicano** 426

22.1 Concepto de prohibición 426

22.2 Prohibiciones similares para las entidades financieras 427

22.3 Prohibiciones similares para las instituciones y las sociedades mutualistas de
seguros e instituciones de fianzas 428

22.4 Prohibiciones similares para los particulares en el sistema financiero 431

22.5 Prohibiciones especiales para las instituciones de crédito 433

22.5.1 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* 433

22.5.2 *Ley de Instituciones de Crédito* 434

22.6 Prohibiciones especiales para las agrupaciones financieras 436

Cuestionario 437

Unidad 23. **Sanciones a los intermediarios financieros** 438

23.1 Concepto de sanción 438

23.2 Tipos de sanciones 439

23.3 Autoridades competentes 441

23.4 Finalidades de la sanción administrativa 441

23.5 Sanciones administrativas a las entidades financieras y otras
personas morales 441

23.5.1 Revocación o cancelación de la concesión o autorización o de la
inscripción en los diversos registros 442

23.5.2 Clausura de oficinas 443

23.5.3 Multa 444

23.6 Sanciones administrativas a personas físicas 444

23.6.1 Remoción y suspensión 444

23.6.2 *Inhabilitación* 445

23.7 Otras medidas de prevención y corrección administrativa 445

23.7.2 Intervención administrativa	447
23.7.3 Intervención gerencial	449
23.8 Procedimiento para la imposición de sanciones y recursos	450
23.8.1 Oír previamente al interesado	450
23.8.2 Elementos a considerar al imponer la sanción	451
23.8.3 Aspectos especiales en el procedimiento sancionador a casas de bolsa y personas físicas	451
23.8.4 Recurso de revocación	452
23.8.5 Medios de impugnación contra la resolución del recurso de revocación	453

Cuestionario 453

Unidad 24. **Delitos financieros** 455

24.1 Generalidades	455
24.2 Concepto	456
24.3 Delitos bancarios	457
24.3.1 Concepto	457
24.3.2 Clasificación	458
24.3.3 Reglas especiales en delitos bancarios	463
24.3.4 Análisis de los delitos bancarios	466
24.4 Lavado de dinero	469
24.4.1 Concepto	476
24.4.2 Marco jurídico	477
24.5 Delitos bursátiles	478

Cuestionario 481

Unidad 25. **El secreto financiero (bancario, fiduciario y bursátil)** 483

25.1 El secreto financiero	483
25.1.1 Concepto de secreto profesional	484
25.1.2 El secreto profesional en diversas leyes del país	484
25.1.2.1 <i>Código Fiscal de la Federación (CFF)</i>	484
25.1.2.2 <i>Código de Justicia Militar (CJM)</i>	484
25.1.2.3 <i>Código Penal Federal (CPF)</i>	485
25.1.2.4 <i>Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP)</i>	485
25.1.2.5 <i>Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)</i>	486
25.1.2.6 <i>Código Civil Federal (CCF)</i>	486
25.1.2.7 <i>Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC)</i>	486
25.1.2.8 <i>Ley Aduanera (LA)</i>	487
25.1.2.9 <i>Ley de Comercio Exterior (LCE)</i>	487
25.1.2.10 <i>Ley de Concursos Mercantiles (LCM)</i>	487
25.1.2.11 <i>Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)</i>	487
25.1.2.12 <i>Ley de Información, Estadística e Informática (LIEI)</i>	487
25.1.2.13 <i>Ley de la Propiedad Industrial (LPI)</i>	488
25.1.2.14 <i>Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR)</i>	488
25.1.2.15 <i>Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios de Telecomunicaciones (Ley de Protección y Defensa del Usuario - PROFUDUS)</i>	489

25.1.2.16	<i>Ley de Fondos de Inversión (LFI)</i>	489
25.1.2.17	<i>Ley del Notariado para el DF (LNDF)</i>	490
25.1.2.18	<i>Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF)</i>	490
25.1.2.19	<i>Ley Federal de los Derechos del Contribuyente (LFDC)</i>	490
25.1.2.20	<i>Ley Federal del Trabajo (LFT)</i>	490
25.1.2.21	<i>Ley Reglamentaria del Artículo 5o Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal (LEPDF)</i>	491
25.1.3	Base legal de los secretos bancario, fiduciario y bursátil	491
25.1.4	Conceptos	492
25.1.5	Finalidades	492
25.2	Personas obligadas a guardar el secreto financiero	493
25.3	Operaciones que protege el secreto financiero	493
25.3.1	Bancarias	493
25.3.2	Fiduciarias	493
25.3.3	Bursátiles	494
25.4	Personas facultadas para solicitar directamente informes respecto del secreto financiero	494
25.4.1	Secreto bancario	494
25.4.2	Secreto fiduciario	494
25.4.3	Secreto bursátil	495
25.5	Autoridades facultadas para solicitar directamente informes acerca del secreto financiero	495
25.5.1	Comisión Nacional Bancaria y del Valores	495
25.5.2	Autoridades judiciales	496
25.6	Autoridades que, por conducto de la CNBV, deben solicitar informes respecto al secreto financiero	496
25.6.1	Procuraduría General de la República	496
25.6.2	Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción	497
25.6.3	Auditoría superior de la Federación	499
25.6.4	Autoridades fiscales federales (titular del SAT y tesorero de la Federación)	499
25.6.5	Autoridades fiscales autónomas federales (IMSS)	500
25.6.6	Juntas Federales y Locales de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje	500
25.7	Otras entidades que pueden solicitar informes acerca del secreto financiero	501
25.7.1	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	501
25.7.2	Banco de México	501
25.7.3	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	502
25.7.4	Instituciones de crédito y fideicomisos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico	503
25.7.5	La cooperación judicial internacional. Autoridades financieras del exterior	503
25.7.6	Sociedades de información crediticia	505
25.8	Desarrollo de los medios de información: el secreto bancario	506

25.9	Responsabilidades por violación al secreto financiero	507
25.9.1	Sanciones penales	507
25.9.2	Sanciones administrativas	507
25.9.3	Sanciones sociales	508
25.9.4	Sanciones civiles	508

<i>Cuestionario</i>	509
---------------------	-----

Unidad 26. **Conciliación y arbitraje ante la Condusef** 510

26.1	Reclamación ante la Condusef por los usuarios de las instituciones financieras	510
26.1.1	Evolución de los procedimientos de protección de los intereses del público en materia financiera	511
26.1.2	Tipos de reclamaciones	511
26.2	Procedimiento de conciliación	514
26.2.1	Concepto de conciliación	514
26.2.2	Procedimiento de conciliación	515
26.3	Requisitos del dictamen técnico de la Condusef	518
26.4	Procedimiento arbitral	518
26.4.1	Concepto de arbitraje	521
26.4.2	Ventajas y desventajas del arbitraje	522
26.4.3	Características	523
26.4.4	Designación, requisitos, honorarios y responsabilidad del árbitro	525
26.4.5	Tipos de arbitraje	528
26.5	Procedimiento de conciliación y arbitraje en materia de seguros	528
26.6	Propuestas de reforma de la Asociación de Banqueros de México a la LPDUSF	528
26.7	La figura del ombudsman. El ombudsman financiero. Atención de reclamaciones de los usuarios de servicios financieros. Derecho comparado	530
26.7.1	España	535
26.7.2	Estados Unidos de América	540
26.7.3	Irlanda y Reino Unido	542
26.7.3.1	Irlanda	542
26.7.3.2	Reino Unido	542
26.7.4	Canadá	545
26.8	El sistema, el registro de ofertas públicas y el comité arbitrales	547
26.9	Derecho sancionatorio en la LPDUSF	547
26.10	Buró de entidades financieras	549
Cuestionario		550

Unidad 27. **Revisión por la Condusef de los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras** 551

27.1	Concepto y marco jurídico del contrato de adhesión	551
27.2	Características	555

27.3.1 Ventajas	556
27.3.2 Desventajas	556
27.3.3 Contenido	556
27.4 Principales diferencias entre el contrato clásico y el de adhesión	556
27.5 Revisión de los contratos de adhesión por la Condusef	557
27.5.1 Ajustarse al marco jurídico	557
27.5.2 Preventivo	558
27.5.3 Educativo	558
27.6 Protección de los clientes en la contratación con las instituciones financieras. Derecho comparado	559
27.6.1 Control de las condiciones generales	559
27.6.2 Referencia al derecho comparado y comunitario europeo	560

Cuestionario 560

Unidad 28. **Huelga en los bancos múltiples** 562

28.1 Consecuencias de una huelga bancaria	562
28.1.1 Introducción	563
28.1.2 Efectos de la huelga bancaria	564
28.2 Evolución de la reglamentación de la huelga bancaria en México	565
28.3 La huelga bancaria en la actualidad	568
28.4 Cronograma de la huelga bancaria	569

Cuestionario 571

Unidad 29. **Unidades especializadas de las instituciones financieras de atención de consultas y reclamaciones de los usuarios** 572

29.1 Concepto, marco jurídico, objeto y características	572
29.1.1 Concepto	573
29.1.2 Marco jurídico	573
29.1.3 Objeto	574
29.1.4 Características	574
29.2 Facultades y obligaciones	575
29.3 La intervención de la Condusef	575

Cuestionario 575

Unidad 30. **Sistema de protección al ahorro bancario y popular** 577

30.1 Importancia de un mecanismo de protección al ahorro bancario	577
30.1.1 Importancia	578
30.1.2 Experiencia internacional	579
30.2 Antecedentes del sistema de protección al ahorro bancario y bursátil en México	580
30.2.1 Fondo bancario de protección al ahorro (Fobaproa)	580
30.2.2 Fondo al apoyo del mercado de valores (Fameval)	584
30.2.3 Características del Fobaproa y del Fameval	584
30.3 Sistema de protección al ahorro bancario	585
30.3.1 Creación	585
30.3.2 Objetivo	585

30.3.3	Control y administración	586
30.3.4	Disposiciones esenciales	586
30.3.5	Sistema público y privado (sistema mixto)	586
30.3.6	Apoyos y programas para el financiamiento de las instituciones de banca múltiple	587
30.3.7	Financiación del sistema	587
30.3.8	Medios paralelos	588
30.4	El sistema de protección al ahorro popular	588
30.4.1	Definición	589
30.4.2	Constitución	589
30.4.3	Aportación de los integrantes	590
30.5	Existencia del sistema de protección en las operaciones con los organismos y actividades auxiliares de crédito	590
	<i>Cuestionario</i>	591

Unidad 31. **Convenio único de responsabilidades entre la sociedad controladora y cada una de las entidades que integran el grupo** 592

31.1	Concepto de convenio único de responsabilidades	592
31.2	Marco legal	593
31.3	Responsabilidad de la controladora	594
31.4	Cumplimiento de la responsabilidad	594
31.5	Contenido	595
	<i>Cuestionario</i>	596

Unidad 32. **Títulos de crédito emitidos por el gobierno federal** 597

32.1	Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes)	597
32.1.1	Concepto y naturaleza jurídica de los Cetes	598
32.1.2	Decretos del H. Congreso de la Unión que autorizan su emisión	598
32.1.3	Cetes, Petrobonos, Udibonos y Bondes	598
32.1.4	Derechos, obligaciones y negociación de los Cetes	599
32.1.5	Normatividad aplicable al contrato de compraventa de los Cetes	600
32.2	Petrobonos	600
	Concepto, naturaleza y supuestos de emisión	601
	<i>Cuestionario</i>	602

	Bibliografía	603
	Índice onomástico	607
	Índice analítico	611

Prólogo

Actualmente, los aspectos de índole económica son tan relevantes en el desarrollo de los países e influyen de tal modo en la sociedad que el derecho no puede ignorarlos. Máxime si se consideran los múltiples retos que se enfrentan para ser competitivos en el mundo globalizado en el que nos encontramos. El orden jurídico mexicano no es ajeno a tal circunstancia, pues mediante diversos ordenamientos regula instituciones económicas y financieras que son aplicables en los ámbitos público y privado.

El derecho económico, del que forma parte el derecho financiero y de éste el derecho bancario y bursátil, entendido como el conjunto sistematizado de normas jurídicas que regulan el comportamiento del *homo consumens*, reglamenta la organización de las relaciones que tienen lugar entre los agentes económicos en una sociedad determinada, atribuyendo al Estado (por conducto de sus autoridades) la regulación de las actividades, las operaciones y funciones de aquéllos.

El ser humano, diría **Aristóteles**, es un ser gregario por naturaleza, por lo que se le obliga a reunirse y relacionarse para conseguir sus objetivos. De esa forma se vuelve calculador, según la filosofía utilitarista de **Bentham**; por lo que, para la coexistencia entre las diversas relaciones e intereses que tienen lugar en un momento histórico determinado, se requiere de la intervención estatal en la economía mediante la dirección del Estado que no sólo es fuerza, ni sólo coacción, ni tampoco buenos deseos, sino acción pública solidaria y concertada con el pueblo para la transformación social.

Se puede afirmar que el marco jurídico financiero de nuestro país es relativamente reciente, ya que si bien la *Ley Bancaria* de 1897 regulaba aspectos relativos a la actividad bancaria nacional, es de forma posterior a la crisis financiera de 1995 cuando se emiten diversas leyes y disposiciones encaminadas a regular, supervisar y vigilar de forma escrupulosa a los intermediarios financieros y se fortalecen las atribuciones de las autoridades financieras mexicanas.

En efecto, el quebranto del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en diciembre de 1994 fue un parteaguas que derivó en una regulación financiera más precisa y detallada a la que existía antes de dicha fecha, adoptando instituciones mucho más modernas en beneficio del sistema financiero mexicano en su conjunto y, particularmente, en beneficio del público usuario de los servicios financieros.

A partir de esa fecha se han realizado múltiples reformas legales, que tienen como propósito fortalecer el sistema financiero mexicano. En ese tenor, se modificó el marco legal para fortalecer la administración de las instituciones bancarias, introduciendo el gobierno corporativo y la figura de los consejeros independientes, tanto en la banca de desarrollo como en la banca comercial.

Así mismo, se fortalecieron las disposiciones para la supervisión y vigilancia de todos los integrantes del sistema financiero; medidas para prevenir, detectar y combatir el lavado de dinero; reglas para la transparencia de las instituciones financieras en beneficio de los usuarios, traducido en el previo conocimiento de las comisiones y el monto de intereses que, en su caso, les serán cobrados por las entidades financieras por utilizar los servicios bancarios.

El 15 de enero de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia*, comúnmente conocida como *Ley del Buró de Crédito*, que ha permitido crear la base de datos con el historial crediticio de todos los usuarios del sistema financiero; la *Ley de Sistemas de Pagos* (DOF del 12 de diciembre de 2002), que tiene por objeto propiciar el buen funcionamiento de éstos, y una nueva *Ley del Mercado de Valores* (DOF del 30 de diciembre de 2005), que permitirá la democratización del capital y un mayor universo de empresas que coticen en bolsa.

Otras modificaciones relevantes son las concernientes a las disposiciones que regulan la quiebra y liquidación de las instituciones financieras, para lo cual se reformó la *Ley de Instituciones de Crédito* con base en las disposiciones emanadas de la *Ley de Concursos Mercantiles* (DOF del 12 de mayo de 2000), la cual regula todo lo concerniente al concurso especial de los bancos. Entre otras modificaciones importantes tenemos las que regulan las medidas preventivas y prudenciales, para evitar la insolvencia de dichas instituciones. También se adecuaron las normas relativas a las garantías crediticias que, en específico, han contribuido a la liberalización del crédito en México.

Se creó el Instituto de Protección al Ahorro Bancario como una entidad que garantiza a los ahorradores sus recursos hasta por un monto de 400 mil UDIS, en caso de que una institución financiera presente problemas de liquidez. Así mismo, se regularon las denominadas *cajas de ahorro* para dar certeza a los pequeños ahorradores con la *Ley de Ahorro y Crédito Popular* (DOF del 4 de junio de 2001), que atiende a un sector específico de usuarios del sistema financiero: micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).

En general, todas las reformas legales que se han implementado en México en materia financiera han contribuido a la creación de un sistema más sólido y, en última

El libro de *Derecho bancario y bursátil* representa una herramienta útil para introducir al estudiante de derecho en el análisis y conocimiento del derecho financiero mexicano; contribuye al desarrollo de la doctrina como una fuente formal del derecho, toda vez que tiene un extenso contenido redactado en forma didáctica, clara y sencilla, que le permitirá al interesado en los tópicos financieros comprender las diversas normativas e instrumentos jurídicos de carácter público y privado que rigen la actividad financiera en todas sus manifestaciones.

Ante tal panorama, el Estado mexicano se vio obligado a reformar el marco normativo, a efecto de otorgar certidumbre y confianza al público respecto a las operaciones y actividades desarrolladas por las entidades financieras. Es así que durante 2008 se presentaron reformas con la finalidad de que el público usuario de la banca múltiple, banca comercial por antonomasia, tuviera acceso al crédito de forma ordenada, dado que la astringencia monetaria redundaría en perjuicio del desarrollo de la economía nacional.

En agosto de 2009 hubo una serie de reformas en materia financiera tendientes a dar mayor certidumbre al público usuario de los servicios financieros, concretamente a los de la banca múltiple, en aras de dotar de una normatividad vigente y acorde con los estándares internacionales en la materia. Recordemos que el proceso gradual de la globalización económica ha dispuesto una integración entre las naciones, concretamente en lo que se refiere al comercio internacional de bienes y servicios ofertados por las economías locales; cada vez es mayor el flujo de transacciones financieras realizadas en el orbe, aunque es cierto que aún está pendiente la libre circulación de personas.

Por último, el libro de *Derecho bancario y bursátil* contiene la reforma financiera
 Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.). IJRE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central.
 (RF 2017-4) publicada en el *Boletín de la Federación* del viernes 10 de enero de
<http://ebookcentral.proquest.com/lib/unchihuahua/reader.action?docId=5612854>.
 Created from unchihuahuausp on 2019-03-15 14:55:27.

2014, como parte de las 13 iniciativas de reformas a 34 ordenamientos, presentadas por el Ejecutivo federal en la Cámara de Diputados el 15 de mayo de 2013 y aprobadas en el Senado de la República el 26 de noviembre del mismo año, prolifera modificaciones a una plétora de ordenamientos financieros que contemplan también un sinnúmero de formulaciones normativas relacionadas con dicho ámbito.

Hacemos votos para que con la reforma financiera en vigor, desde enero de 2014, el Estado mexicano, concretamente por conducto del gobierno federal, consiga alcanzar el objetivo de “generar las condiciones institucionales para el cumplimiento de los contratos mercantiles, la ejecución de garantías y la ordenada resolución en los casos de concurso mercantil”; pero sobre todo se privilegie y anteponga el apuntalamiento de la economía nacional, que tiene ya un largo periodo sin crecimiento económico, tomando en consideración que el producto interno bruto (PIB) ha tenido una evolución en promedio de 2 % durante los últimos 30 años, que se vuelve nulo con el aumento poblacional.

En ese orden de ideas, la RF2014 debe constituirse en un instrumento asequible para mejorar la calidad de vida del gobernado, principalmente de los millones de mexicanos que engrosan las filas de la pobreza y de la pobreza extrema, facilitando el acceso al crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) que generan 8 de cada 10 empleos en el país. Un pacto social implica, como bien lo dijera el ex mandatario brasileño **Luiz Inácio Lula da Silva**, “gobernar como lo haría una buena madre de familia: velar por el bienestar de todos sus hijos, pero sobre todo equilibrar el apoyo hacia los que son más débiles por naturaleza”.

Lo anterior podrá conseguirse si de la mano de la reforma citada existen políticas públicas que propendan a canalizar recursos a las ingentes actividades productivas que, a la postre, serán el detonante para el crecimiento y el desarrollo económico y, concomitantemente, para la disminución de la brecha de bienestar tan dispar que hay entre los gobernados y demostrar que aún existe un espíritu de esperanza y cooperación entre la comunidad política como *potentia* y las instituciones y los funcionarios que representan al pueblo (*potestas*); de paso decir con **Ernst Bloch** que “otro mundo económico es posible”, con una economía de la reciprocidad y no del egoísmo: parar de la francachela orgiástica de las copas rotas a la fiesta alegre y justa de la realización de la humanidad.

EL AUTOR

México, D.F., Otoño de 2014.

Abreviaturas y siglas

ABM	Asociación de Banqueros de México
ADR	American Depositary Receipts
afores	administradoras de fondos para el retiro
ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
AMCB	Asociación Mexicana de Capacitación Bursátil
APF	Administración Pública Federal
art, arts	artículo, artículos
Banamex	Banco Nacional de México
Bancomext	Banco Nacional de Comercio Exterior
Banjército	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
Banpaís	Banco del país
Banrural	Banco Nacional de Crédito Rural
Banxico	Banco de México
Bansefi	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BBVA Bancomer	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Bancomer
BdeM	Banco de México
BEF	Buró de Entidades Financieras

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BITS	Bilateral Investment Treaties
BMV	Bolsa Mexicana de Valores
Bondes	Bonos de desarrollo
BPA	bonos de protección al ahorro
Brems	bonos de regulación monetaria
CAP	certificados de aportación patrimonial
CAT	costo anual total
CCF	<i>Código Civil Federal</i>
CCN	Consejo Consultivo Nacional
CCT	clase capitalista transnacional
CDEC	consejeros, directivos, empleados o comisionistas
CEAV	Cesantía en edad avanzada y vejez
Cemex	Cementos Mexicanos
CEPCOB	<i>Código de Ética Profesional de la Comunidad Bursátil</i>
CESF	Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero
cetes	Certificados de la Tesorería de la Federación
CFCE	Comisión Federal de Competencia Económica
CFEIF	consejeros, funcionarios y empleados de la institución financiera
CFF	<i>Código Fiscal de la Federación</i>
CFPC	<i>Código Federal de Procedimientos Civiles</i>
CFPP	<i>Código Federal de Procedimientos Penales</i>
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
CJM	<i>Código de Justicia Militar</i>
CNB	Comisión Nacional Bancaria
CNBS	Comisión Nacional Bancaria y de Seguros
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
CNPP	<i>Código Nacional de Procedimientos Penales</i>
NSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
NSFM	Comisión Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano
CNV	Comisión Nacional de Valores
COEF	Comité de Educación Financiera
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CONAIF	Consejo Nacional de Inclusión Financiera
Condusef	Comisión Nacional para la Defensa y Protección de los Usuarios de los Servicios Financieros
Consar	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
PEUM	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
CPF	<i>Código Penal Federal</i>
CPOS	Certificados de participación ordinaria
CTDR	constitución y transmisión de derechos reales
DCF	Defensor del Cliente Financiero
DGDH	Dirección General de Derechos Humanos
DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>

DTI	Departament of Trade and Industry
EACP	Entidades de Ahorro y Crédito Popular
EF	entidad financiera
ENR	entidad no regulada
ER	Entidad regulada
ETN	Estado transnacional
Fameval	Fondo de apoyo del mercado de valores
FARAC	Fideicomiso de Administración del Rescate de Autopistas de Cuota
FATF	Financial Action Task Force (on Money Laundering)
FB	funcionario bursátil
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation
FED	Reserva Federal de Estados Unidos
FEESA	Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero
FEFA	Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios
Fega	Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía de Créditos Agropecuarios
FICORCA	Fideicomiso de Cobertura de Riesgo Cambiario
Fidéc	Fondo para el Desarrollo Comercial
Fideliq	Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito
Fifomi	Fideicomiso de Fondo Minero
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fobaproa	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
Focir	Fondo de Capacitación e Inversión al Sector Rural
Fogade	fondo de garantía de depósito
FOMC	Comité Federal del Mercado Abierto (por sus siglas en inglés, Federal Open Market Committee)
Fonacot	Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores
Fonaes	Fondo Nacional para Empresas Sociales
Fonatur	Fondo Nacional del Fomento al Turismo
Fonden	Fondo de Desastres Naturales
Fonhapo	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
Fopesca	Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
FOSS	Finantial Ombudsman Service
Fovi	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
FRA	Federal Reserve Act
fracc, fraccs	fracción, fracciones
FSA	Departamento de Servicios Financieros (por sus siglas en inglés, Financial Services Authority)
FTC	Comisión Federal de Comercio
GAFI	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux
GAFI/FATF	Financiera Grupo de Acción Internacional sobre Lavado de Dinero
GAFISUD	Grupo de Acción Financiera Internacional de Sudamérica
GF	grupos financieros
HSBC	Hong Kong Shanghai Bank Company

IED	inversión extranjera directa
IFE	Instituto Federal Electoral
Ifecom	Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles
IMCP	Instituto Mexicano de Contadores Públicos
IMMEC	Instituto Mexicano del Mercado de Capitales
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
Indeval	instituciones para el depósito de valores
Infonavit	Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores
INPC	índice nacional de precios al consumidor
IPAB	Instituto de Protección al Ahorro Bancario
ISOSA	Integradora de Servicios Operativos
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al valor agregado
IVCM	seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte
JG	Junta de Gobierno
LA	<i>Ley Aduanera</i>
LACP	<i>Ley de Ahorro y Crédito Popular</i>
LBdeM	<i>Ley del Banco de México</i>
LCE	<i>Ley de Comercio Exterior</i>
LCM	<i>Ley de Concursos Mercantiles</i>
LCNBV	<i>Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores</i>
LEPDF	<i>Ley Reglamentaria del Artículo 5o Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal</i>
LFAE	<i>Ley Federal de Arbitraje Económico</i>
LFCE	<i>Ley Federal de Competencia Económica</i>
LFDC	<i>Ley Federal de los Derechos de los Contribuyentes</i>
LFEP	<i>Ley Federal de las Entidades Paraestatales</i>
LFII	<i>Ley de Fondos de Inversión</i>
FIF	<i>Ley Federal de Instituciones de Fianzas</i>
FPA	<i>Ley Federal de Procedimiento Administrativo</i>
FPC	<i>Ley Federal de Protección al Consumidor</i>
FPCA	<i>Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo</i>
FPDP	<i>Ley Federal de Protección de Datos Personales</i>
FPIORPI	<i>Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita</i>
FRASP	<i>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</i>
FRCF	<i>Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación</i>
FRSP	<i>Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos</i>
FSF	<i>Ley de Fiscalización Superior de la Federación</i>
LFT	<i>Ley Federal del Trabajo</i>
LFTAIPG	<i>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</i>
LFTSE	<i>Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado</i>
LGICOA	<i>Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares</i>
LGISMS	<i>Ley General de Instituciones de Seguros y Sociedades Mutualistas de Seguros</i>

LGOAAC	<i>Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito</i>
LGSC	<i>Ley General de Sociedades Cooperativas</i>
LGSM	<i>Ley General de Sociedades Mercantiles</i>
LGTOC	<i>Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito</i>
LIC	<i>Ley de Instituciones de Crédito</i>
LIEI	<i>Ley de Información, Estadística e Informática</i>
LINFONAVIT	<i>Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores</i>
LIPAB	<i>Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario</i>
LISSTE	<i>Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</i>
LMEUM	<i>Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos</i>
LMV	<i>Ley del Mercado de Valores</i>
LNDF	<i>Ley del Notariado para el Distrito Federal</i>
LOAPF	<i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>
LOBANSEFI	<i>Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros</i>
Lotenal	Lotería Nacional
LPAB	<i>Ley de Protección al Ahorro Bancario</i>
LPDUSF	<i>Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros</i>
LPI	<i>Ley de la Propiedad Industrial</i>
LPP	<i>Ley de Procuraduría de Pobres</i>
LRAF	<i>Ley para Regular las Agrupaciones Financieras</i>
LRASCAP	<i>Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo</i>
LSAR	<i>Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro</i>
LSI	<i>Ley de Sociedades de Inversión</i>
LSIC	<i>Ley de Sociedades de Información Crediticia</i>
LSPC	<i>Ley del Servicio Profesional de Carrera</i>
LSPCAPF	<i>Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal</i>
LISS	<i>Ley del Seguro Social</i>
TOSF	<i>Ley para la Transferencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros</i>
ndp	millones de pesos
MEXDER	Mercado Mexicano de Derivados
nmdp	mil millones de pesos
Mipymes	micro, pequeñas y medianas empresas
MOQPP	monto de la operación, quebranto o perjuicio patrimonial
Nafin	Nacional Financiera
CUA	Nacional Credit Union Administration
b cit	obra citada
OAAC	Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
OCC	Oficina del Contralor de la Moneda (por sus siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OFT	Oficina de Defensa de la Competencia
OI	Organismos de Integración
OIFR	Organismos de Integración Financiera Rural
OIT	Organización Internacional del Trabajo

OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTS	Oficina Supervisora del Ahorro (Office of Thrift Supervision)
pág, págs	página, páginas
PAN	Partido Acción Nacional
párr, párrs	párrafo, párrafos
PBCNB	parte básica del capital neto del banco
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
Pemex	Petróleos Mexicanos
Petrobonos	Títulos de crédito con garantía en el petróleo, o bonos petroleros
PGR	Procuraduría General de la República
PIAFORCIFICED	persona física, moral y consejeros, funcionarios y empleados de la institución financiera
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PONIF	Política Nacional de Inclusión Financiera
POPIF	políticas y programas de inclusión financiera
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Procapte	Programa de Capitalización Temporal
Profeco	Procuraduría Federal del Consumidor
Pronafide	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
Pymes	Pequeñas y medianas empresas
QPP	quebranto y perjuicio patrimonial
Reca	Registro de Contratos de Adhesión
RF2014	Reforma Financiera de 2014
RIBMV	<i>Reglamento Interior de la Bolsa Mexicana de Valores</i>
RISFP	<i>Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública</i>
RNV	Registro Nacional de Valores
RO	Representative Office
RPC	Registro Público de Comercio
RUCAM	Registro Único de Certificados, Almacenes y Mercancías
SAB	Sociedad anónima bursátil
SACP	Sistema de Ahorro y Crédito Popular
SAPIB	Sociedad anónima promotora de inversión bursátil
SAPROB	Sociedades anónimas de promoción bursátil
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SBC	Salario base de cotización
SC	sociedad controladora
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SE	Secretaría de Economía
SEC	Comisión de Valores de Estados Unidos, (U.S. Securities and Exchange Commission)
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
SENTRA	Sistema Electrónico de Negociación, Transferencia, Registro y Automatización

SEP	Secretaría de la Función Pública (que desaparece con la reforma de febrero de 2014)
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SIC	Sistema Internacional de Cotizaciones Sociedades de información crediticia
Siefores	sociedades de inversión especializadas en el manejo de fondos para el retiro
Sifaejem	situación financiera, administrativa, económica o jurídica de una empresa emisora
<i>SJE</i>	<i>Semanario Judicial de la Federación</i>
SMGVDF	salario mínimo general vigente en el Distrito Federal
SNC	sociedad nacional de crédito
Socap	Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo?
Socoap	sociedades cooperativas de ahorro y préstamo?
Sofico	sociedades financieras comunitarias
Sofipo	sociedades financieras populares
Sofol	sociedad financiera de objeto limitado
Sofom	sociedad financiera de objeto múltiple
SOSI	sociedad operadora de sociedades de inversión
SPC	Servicio Profesional de Carrera
SPDN	Sistema de Planeación Democrática Nacional
SSPC	Servicio Profesional de Carrera para la Administración Pública Federal
SUB	subcontroladoras
SUCRE	Sistema Único de Compensación Regional
t	tomo
Telmex	Teléfonos de México
TFCA	Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UCABE	Unidad coordinadora para el acuerdo bancario empresarial
Udibonos	Bonos gubernamentales indizados (o ligados) al Índice Nacional de Precios al Consumidor
Udis	Unidades de Inversión
UEIF	unidades especializadas de las instituciones financieras
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
vol, vols	volumen, volúmenes

Derecho bancario y bursátil

La contradicción que detiene (la comprensión)
es que se exige que un hombre haga el mayor sacrificio posible,
que dedique toda su vida en sacrificio. ¿Y para qué?
No existe en realidad un para qué.

SÖREN KIERKEGAARD

A mi venerada Universidad:

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), amada Alma Mater,
cada vez que pronuncio tu nombre la sangre me hierve y se eriza mi piel.

Bendigo el día en que naciste con el ideario de formar en tu seno
hombres de bien, comprometidos con las causas justas de nuestro país.

Sin lugar a dudas, todos tus hijos te llevamos plegada al corazón,
y ¡ay de aquél que ose vituperar y denostar tan noble labor e ideario!
porque tendrá que recular o enfrentar bajo el duelo implacable
a tus leales descendientes que te aman e idolatran profundamente.

El espíritu gallardo y airoso que nos has inculcado
a través de los años, es el motivo fundamental para salir adelante
en cualquier empresa que se nos presenta.

Admirada Alma Mater, gracias por todos tus cuidados y desvelos,
por arroparme dentro de tus entrañas, pero sobre todo, por enseñarme que
siempre he sido yo el arquitecto de mi propio destino.

UNIDAD 1

Nociones generales del derecho bancario y bursátil

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conceptualizará el derecho bancario y bursátil y podrá precisar la ubicación de estas materias; identificará las normas de derecho público y privado que las regulan y explicará por qué se considera al derecho financiero una disciplina autónoma.

1.1 Ubicación y concepto del derecho bancario y bursátil

Joaquín Rodríguez Rodríguez da una aproximación de lo que debe entenderse por *derecho bancario* y, al efecto, sostiene que “es el derecho de las empresas bancarias que realizan en masa la intermediación en operaciones de crédito”.¹

El autor mencionado es apologista de la corriente teórica mercantilista, con lo cual niega la autonomía del derecho bancario, circunscribiéndolo al derecho mercantil,

Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.). IURE Editores, 2017, ProQuest Ebook Central.

Joaquín Rodríguez Rodríguez. *Derecho bancario*. 2a. ed. Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 2.

Miguel Acosta Romero (qepd), inmortalizado en su prolífica obra, manifiesta que el derecho bancario “es el conjunto de normas jurídicas reguladoras de las relaciones entre particulares y entre las autoridades, nacidas del ejercicio de la actividad crediticia y bancaria, o asimiladas a éstas y aquéllas, en cuanto a su disciplina jurídica y ejecución judicial y administrativa”.²

Por su parte, **Rogelio Guzmán Olguín** se suma a la lista de autores que proporcionan una definición de *derecho bancario*, mas no de lo que se debe entender por *derecho bursátil*, pues al igual que otros doctrinarios escribe sobre derecho bancario y operaciones de crédito, pero no sobre derecho bursátil. Al efecto, señala que el derecho bancario “es la rama del derecho público que regula la intermediación profesional en el comercio del dinero y el crédito, así como la organización, estructura y funcionamiento del sistema bancario y la forma en que el Estado ejerce la rectoría de dicho sistema”.³

En mis clases exhorto a los alumnos a no memorizar un concepto, porque de nada sirve si no se comprenden los elementos específicos que dan unidad y coherencia al mismo. Además, es tiempo de crear conocimiento y no de reproducirlo irreflexiva y mecánicamente, dado que esto ha mantenido somnoliento al educando y ha lastrado el sistema educativo nacional. La educación implica educar en libertad para que el alumno pergeñe, diseñe, cree y recree sistemáticamente el conocimiento y de una vez por todas contribuya a eliminar *el malestar en la cultura*.⁴

1.2 Regulación por normas del derecho público y privado

Cuando el educando inicia el estudio del derecho en la facultad llega a comprender que el derecho es uno solo, pero que por un afán meramente didáctico se divide para su estudio en público y privado. En el primero encontramos las ramas del derecho en que

² **Miguel Acosta Romero**, *Nuevo derecho bancario*, 9a ed, Editorial Porrúa, México, 2003, pág 112.

³ Rogelio Guzmán Olguín, *Derecho bancario y operaciones de crédito*, 2a ed, Editorial Porrúa, México, 2002, pág 1.

4. Cfr. Sigmund Freud, “El malestar en la cultura” consultado el 20-agosto de 2014 en www.dfpd.edu.ve.
nández, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://dx.doi.org/10.29393/9781629891474>. Hoofdoordel 54-70.

se encuentra el Estado —en una posición privilegiada— dadas las relaciones de supra a subordinación y la finalidad de mantener a flote (gobernanza) la *cosa pública*. Es decir, entre sujetos colocados en posiciones diferentes: el Estado y los gobernados. En cambio, en el segundo se originan relaciones de coordinación y los sujetos participantes de un acto jurídico se encuentran en el mismo nivel, de ahí que las relaciones sean de coordinación.

El Estado puede participar con los particulares tanto en relaciones de derecho público como de derecho privado, es decir, en una situación jurídica de supra a subordinación o de coordinación. Recuérdese que aunque ya ha evolucionado la ciencia jurídica y en concreto la ciencia administrativa, anteriormente imperaba la teoría de la doble personalidad del Estado, en virtud de la cual este último podía *vestirse* con ropaje de imperio, pero cuando le quedaba grande se echaba a cuestras un traje confeccionado a modo para el particular.

Una vez explicada sucintamente la teoría de la división del derecho —como si no todo estuviera íntimamente relacionado—, me permito referir que el derecho bancario y bursátil, y en general el derecho financiero, se caracterizan por la reunión y convivencia de normas de derecho público y normas de derecho privado en ordenamientos de carácter sectorial (sector del mercado financiero: sector bancario y sector bursátil). A guisa de ejemplo, el cuadro siguiente.

Normas de derecho público	Normas de derecho privado
• Autorizaciones • Revocaciones • Intervenciones • Interpretación de la ley • Control accionario • Liquidaciones • Fusiones • Escisiones • Sanciones • Delitos • Prohibiciones • Supervisión	Las instituciones bancarias y bursátiles se constituyen como sociedades anónimas (<i>LGSM</i>) y realizan actos de comercio, de conformidad con el art 75 del <i>Código de Comercio</i>.

2.1 Normas de carácter público

La SHCP es la máxima autoridad en el sistema financiero mexicano, y le corresponde otorgar autorizaciones para que ciertas entidades financieras puedan organizarse y funcionar; en ese sentido, también tiene la facultad de revocar la autorización de las instituciones que se aparten de los postulados establecidos en las leyes financieras, o bien, la CNBV intervendrá administrativa o gerencialmente a las entidades que tengan

para autorizar el inicio de operaciones o la realización de otras adicionales, a las ya realizadas, a las instituciones de banca múltiple.

En la medida en que las actividades llevadas a cabo por las entidades financieras trasciendan las relaciones estrictamente particulares, esto es, redunden en el público ahorrador e inversionista, se hace necesaria su incorporación en leyes de orden público mediante regulaciones pertinentes, así como la supervisión y vigilancia por parte de la autoridad.

Ahora bien, lo relativo a la interpretación de la ley, control accionario de las entidades, liquidaciones, fusiones, escisiones, sanciones, delitos, prohibiciones, así como la supervisión ejercida por alguna de las comisiones nacionales (CNBV, CNSF, Consar), se rige por normas de derecho público, dado que no podría dejarse al libre arbitrio de los gobernados la instauración de normas que pudieran trascender la esfera jurídica de los particulares mediante la imposición de reglamentos o disposiciones creadas *ex profeso*.

1.2.2 Normas de carácter privado

En derecho financiero, específicamente en derecho bancario y bursátil, la mayor parte de las normas que regulan la actuación de los participantes (autoridad, entidades, instituciones de apoyo, público ahorrador e inversionista) son de carácter público. Ahora bien, todas las entidades financieras (incluidos todos los subsectores) y, en el caso particular, las instituciones de banca múltiple, se organizan como sociedades anónimas, toda vez que resulta ser la forma societaria más conveniente, profesionalmente hablando, para el ejercicio de las actividades que la legislación financiera permite a dichas instituciones, previa autorización de la SHCP o de la CNBV.

En ese tenor de ideas, normas de carácter privado como la *Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM)* y el *Código de Comercio (CCom)* regulan la organización y los actos de comercio efectuados por las entidades bancarias y bursátiles. La *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC)* también contiene un bloque normativo de derecho privado aplicable a las entidades financieras, en cuanto que éstas necesitan de un marco de referencia para realizar cierto tipo de operaciones crediticias y conexas, además de dar certeza jurídica respecto a los documentos que son considerados por la ley como títulos de crédito y los requisitos que tienen que reunir para circular y transcribir su tenencia válidamente.

1.3 Autonomía del derecho bancario y bursátil

La palabra *autonomía* proviene del latín (y a su vez del griego *αυτονομία*), que significa, entre varias de sus acepciones: “El Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia. Condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos. La potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios o regiones para regirse mediante normas propias”.

Reiteradamente, en materia política se hace alusión al vocablo *autonomía*, pues se dice que un Estado o región son autónomos cuando se autodeterminan; es decir, im-

ponen su propia organización sin depender de otro Estado o región. En la materia que nos ocupa diremos que el derecho bancario y bursátil es autónomo en la medida en que no depende ni se encuentra subordinado a las normas e instituciones jurídicas del derecho mercantil o del derecho administrativo, aunque evidentemente en ocasiones recurre a éstos aplicándolos de manera supletoria, en caso de que llegase a presentar alguna laguna en la ley.

El Dr. **Jesús de la Fuente Rodríguez** es de la opinión de que si bien es cierto que el derecho bancario y bursátil tuvo su génesis en el derecho mercantil, también es cierto que hoy nadie puede negar la autonomía de que goza, pues su evolución natural, la profesionalización y especialización de la materia lo ha llevado a conquistar su autonomía.⁵

Al respecto, **José Dávalos** señala lo siguiente:

Se ha admitido que entre algunas ramas jurídicas sí existe una relativa autonomía, que algunas veces se presenta con nitidez, como en el caso del derecho del trabajo, del derecho civil, del derecho penal, del derecho mercantil, del derecho agrario, etc. y otras en donde apenas se empieza a vislumbrar, como algunas materias que luchan por separarse del derecho civil, como es el caso del derecho de familia, el derecho de autor, etcétera.⁶

Siguiendo a **Guillermo Cabanellas**, laboralista español reconocido y autor de *La revolución social*, una determinada rama del derecho será autónoma siempre y cuando tenga

- a) autonomía legislativa,
- b) autonomía científica,
- c) autonomía didáctica y
- d) autonomía jurisdiccional.⁷

1.3.1 Autonomía legislativa

El derecho bancario y bursátil tiene autonomía legislativa, porque existen leyes especializadas en la materia que regulan los términos en que interviene la autoridad financiera y las funciones y operaciones de las entidades del sector bancario y bursátil [*Ley de Instituciones de Crédito (LIC)*, *Ley del Banco de México (LBdeM)*, *Ley del Mercado de Valores (LMV)*, etc]. El sistema financiero mexicano se ve enriquecido en la medida en que el legislador viene a regular los fenómenos societarios que en un momento dado fueron soslayados y que el acontecer diario puso en evidencia para su inmediata regulación.

El derecho bancario y bursátil es rico en cuanto a su haber legislativo, y dan cuenta de ello la diversidad de ordenamientos jurídicos que regulan la materia, razón por la cual actualmente no se puede desconocer el alto grado de autonomía que ha logrado

⁵ Cfr. **Jesús de la Fuente Rodríguez**, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, t 1, 4a ed, Editorial Porrúa, México, 2002, págs 6-8.

⁶ **José Dávalos Morales**, *Derecho del trabajo I*, 8a ed, Editorial Porrúa, México, 1998, pág 33.

⁷ **Guillermo Cabanellas**, *Introducción al derecho laboral*, vol. I, Bibliografía Omega, Buenos Aires, 1960, págs. 1-2 siguientes.
<http://bookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahuaasp/detail.action?docID=5513354>.

el derecho financiero respecto al derecho mercantil, rama de la ciencia jurídica con la que aún guarda estrecha relación y contacto permanente, dado que la mayoría de las entidades financieras del sector bancario y bursátil tienden, por mandato legal, a organizarse y operar bajo la vestimenta de una forma societaria como lo es la sociedad anónima.

Se reitera, el derecho bancario y bursátil cuenta con autonomía legislativa, porque el legislador decidió otorgársela de manera paulatina, mediante la emisión de ordenamientos jurídicos especializados en la materia; por ejemplo, la *Ley de Instituciones de Crédito (LIC)*, la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF)*, etc, por lo que será necio aquel que aún quiera mantener atado y circunscrito el derecho financiero, y en particular el derecho bancario y bursátil, al derecho mercantil, pues al igual que el derecho laboral se desligó del derecho civil, así lo ha hecho el derecho financiero del mercantil.

1.3.2 Autonomía sustancial

El derecho bancario y bursátil goza de autonomía sustancial en la medida en que hace valer principios propios, instituciones especializadas en la materia, así como autoridades que aplicando el catálogo de leyes financieras emitidas por el Congreso regulan mediante el ejercicio de la supervisión, vigilancia e inspección a entidades propias nacidas bajo la égida del derecho financiero, particularmente del derecho bancario y bursátil, con la finalidad de proteger los intereses del público ahorrador e inversionista (personas físicas o jurídico-colectivas que contraten un servicio financiero con las entidades, sociedades anónimas adscritas al subsistema o sector bancario y bursátil).

En ese tenor de ideas, la autonomía sustancial hace referencia en sí al espíritu que va configurando el derecho bancario y bursátil: conceptos, instituciones, servicios y lenguaje propio. Esa proliferación de conceptos y palabras propias del derecho bancario y bursátil no debe convertirse en una muralla sólo asequible para los expertos del metalenguaje, en su lugar, “la función de la norma y de la palabra es hacer que la heterogeneidad no se convierta en dispersión y que la libertad no derive en anarquía”.⁸

1.3.3 Autonomía científica

El rigor científico de la ciencia jurídica es necesario para abordar los fenómenos que se presentan en la sociedad y que deben ser estudiados puntualmente mediante los diversos métodos y técnicas puestos a disposición de la ciencia, para que la realidad no termine por desbordar las leyes que regulan las operaciones y actividades que realizan las instituciones financieras. De la autonomía científica de las ramas del derecho, entre éstas la ramificación del bancario y bursátil, depende la construcción perenne del derecho. Recordemos que “nada se edifica sobre la piedra, todo sobre la arena,

⁸ **Diego Valadés**, *La lengua del derecho y el derecho de la lengua*. Discurso de ingreso a la Academia Mexicana de la Lengua, de agosto de 2009, la edición de la Academia Mexicana de la Lengua, México, 2010, pág. 86.
<https://bookcentral.proquest.com/ibc/urn:hmd:huahsp/detail.action?docId=5513354>

pero nuestro deber es edificar como si fuera piedra la arena” (**Jorge Luis Borges**, “Fragmentos de un evangelio apócrifo”, en *Elogio de la sombra*, Buenos Aires, 1969).⁹

En ese orden de ideas, se sostiene que el derecho bancario y bursátil cuenta en su haber con autonomía científica, porque los doctos en la materia llevan a cabo cotidianamente estudios científicos con la finalidad de que la misma evolucione. La autonomía científica se manifiesta en el hecho de que las diversas materias e instituciones del derecho bancario y bursátil son susceptibles de una sistematización orgánica que da como resultado un orden de estudio homogéneo y extenso.

Ahora bien, aunque un novel estudiante de derecho podría asumir que el derecho financiero —del que es un subsistema el derecho bancario y bursátil— es una rama distanciada de lo social, cabe decir que aunque en la práctica se tiende a ver a las entidades financieras como pertenecientes a un reino aparte, la labor indispensable del investigador renombrado y del estudiante de derecho es bajar de esa torre de marfil a fin de *radiografiar* —valga la expresión— y solucionar los problemas acuciantes, “para romper con la práctica de un sistema político autoritario [al que] le interesa que sus profesionistas estén preparados, pero que en lo social sean autistas y de esa forma se pugne para que las facultades y escuelas de derecho [dejen de ser] parte del engraje de subordinación mental”.¹⁰

1.3.4 Autonomía didáctica

La didáctica es la disciplina que tiene como objeto de estudio el proceso de enseñanza-aprendizaje. Es parte integrante de la pedagogía y como tal aborda las técnicas y métodos de enseñanza. Al referir que una rama del derecho cuenta con autonomía didáctica significa que en la escuela o facultad existe un plan curricular para la asignatura, con cierto número de créditos. La didáctica del derecho rebasa el conocimiento y práctica del profesor en la materia que se imparte, así como la vocación del docente. No es suficiente con que algún mentor se proclame *ducho en la materia*, si no cuenta con un bagaje de herramientas pedagógicas que lo ayuden a transmitir el conocimiento.

Resulta importante que el profesor de derecho bancario y bursátil conozca a profundidad los temas y combine los conocimientos teóricos con la experiencia en el foro profesional, pero no es menos importante que mediante la didáctica conozca la “teología y axiología de la docencia, problemas y soluciones, métodos y técnicas del proceso enseñanza-aprendizaje, con la finalidad de que el estudiante aprehenda los conocimientos y encuentre en ellos alguna utilidad para su vida cotidiana. El alumno debería participar en la configuración de los planes y programas de estudio y aportar ideas junto con el profesorado para la solución de la problemática social”.¹¹

El derecho bancario y bursátil tiene autonomía didáctica porque es parte integrante del plan de estudios de las principales universidades del país. En la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) existe la cátedra de Derecho bancario y bursátil, la cual se enseña a los alumnos universitarios separadamente del derecho mercan-

⁹ Disponible en <http://pijamasurf.com/wp-content/uploads/2013/03/1969-Elogio-De-La-Sombra-Poes%20C3%20ADa.pdf>.

¹⁰ **Jorge Alberto González Galván**, *La construcción del derecho*, 2a ed. UNAM, México, 2006.
Jorge Alberto González Galván, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urmhhuahuasp/detail.action?docId=55519354>.
Luis Socca de la Cruz, *La doctrina y la práctica del derecho*, Editorial Porrúa, México, 2003.

til; aunque no tiene aún autonomía jurisdiccional, consideramos que su natural evolución hará necesario crear tribunales especializados en la materia.

Cuestionario

- 1.** Defina el derecho financiero.
- 2.** ¿Cuál es la ubicación del derecho bancario y bursátil?
- 3.** Defina el derecho bancario y bursátil.
- 4.** ¿Por qué se dice que el derecho bancario y bursátil tiene una conformación híbrida?
- 5.** ¿Por qué razón se dice que el derecho bancario y bursátil es autónomo?
- 6.** Argumente brevemente su opinión sobre la autonomía del derecho bancario y bursátil.
- 7.** ¿Qué es la didáctica y cuál es su importancia?
- 8.** Escriba en varias líneas un comentario relacionado con el aprendizaje de la primera unidad.
- 9.** Investigue la biografía de alguno de los autores citados y haga una breve referencia de él.
- 10.** Explique si considera que el derecho bancario y bursátil es una rama ociosa del derecho o debe ensanchar su grado de autonomía.

UNIDAD 2

Fuentes primarias y supletorias de la legislación bancaria y bursátil

Objetivo particular: *al terminar la unidad, el alumno(a):*

Tendrá la aptitud de definir e identificar las fuentes primarias y supletorias de cada una de las legislaciones financieras; precisará el orden jerárquico con que se deben aplicar unas fuentes respecto de otras y explicará cada una de las fuentes supletorias.

2.1 Fuentes constitucionales, primarias y supletorias del derecho bancario y bursátil

La clasificación de las fuentes del derecho en constitucionales, primarias y supletorias es el criterio más relevante, pues funda la distinción entre las diversas fuentes según su mayor o menor capacidad de incidir en el sistema jurídico, creando un nuevo derecho o modificando el ya existente. Aparece vinculada a una concepción piramidal del ordenamiento, pero aquí el fundamento es el hecho de que cada tipo de fuente tiene atribuida capacidad para producir ordenamientos jurídicos con un determinado grado de eficacia. El resultado es también una estructura gradual del ordenamiento, en la que una

fuente es superior a otra si el ordenamiento le ha atribuido una fuerza dominante. Tiene como consecuencia establecer una condición de validez de las normas jurídicas, al determinar que son inválidas las normas que contradigan lo establecido por otras normas superiores. Esa concepción piramidal aludida distingue entre fuentes constitucionales, primarias y supletorias del derecho bancario y bursátil; las primeras son la fuente originaria de toda norma, es el manantial donde brota el sistema jurídico de un determinado país; mientras que las segundas son las leyes secundarias (federales o locales) que no deben oponerse al documento fundamental del cual emanan.

Los días 6 y 10 de junio de 2011 se publicaron en el *DOF* importantes reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*, que dan un giro de 180 grados a la forma de entender el marco normativo vigente y la interpretación del art 133 del Documento Fundamental, en cuanto a la jerarquía normativa y la supremacía de la Constitución respecto a otros ordenamientos jurídicos. Entre éstos están los tratados internacionales celebrados por nuestro país, así como las leyes federales y locales, que en conjunto integran lo que se ha denominado *el bloque de constitucionalidad*.

Una de las reformas de gran envergadura fue establecer en el art 1o de la Carta Magna el sistema de control de convencionalidad y el *principio pro persona*, preclaros ejemplos de la progresividad de los derechos humanos y el avance hacia un verdadero Estado de derecho, en el que las normas jurídicas sean interpretadas siempre en beneficio de los gobernados. Por lo que ante un conflicto en cuanto a la aplicación de alguna formulación normativa contenida en la Constitución, en un tratado internacional o en la misma ley, se deberá aplicar la más benéfica para el particular.

José Luis Caballero ha mencionado que:

Este proceso de integración normativa puede ayudar enormemente en la ampliación de los derechos humanos; pero es necesario abandonar lugares comunes y principios anacrónicos en la aplicación de un material normativo que perdió su potencialidad durante años, ante formas controladas para su apropiación, interpretación y garantía. Ahí está el reto.¹

En ese sentido, el sistema financiero no es ajeno a los derechos humanos, tomando en consideración que México suscribió el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual considera como uno de los derechos humanos el acceso a ciertos satisfactores. Habrá que argumentar más adelante si el crédito es un *derecho humano*.

2.1.1 Fuentes constitucionales

El primer nivel de la escala jerárquica lo integran las fuentes constitucionales, que ostentan un grado superior al de cualquier otra fuente interna y no pueden ser válidamente contradichas por ninguna. De acuerdo con la reforma de junio de 2011, si existe un tratado internacional que resulte más favorable al particular será aplicado en primer término, en virtud del principio *pro persona* de derechos humanos. En el régi-

¹ **José Luis Caballero Ochoa**, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, prólogo del ministro **Juan N. Silva Meza**, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Porrúa, México, 2013, pp. 32 y 33.

men jurídico de derecho interno es inválida toda norma que contradiga una norma constitucional. La propia Constitución suele establecer procedimientos de revisión de las normas constitucionales que suponen una excepción a la superioridad jerárquica total y absoluta de las mismas. El art 1o constitucional consagra esa contraposición de la normatividad dentro de un marco de respeto a los derechos humanos.

El art 73, fracc X, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* es la fuente constitucional del derecho financiero, específicamente del derecho bancario y bursátil, al establecer que corresponde al Congreso legislar “en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, **intermediación y servicios financieros**, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del art 123”. Además, existen otras formulaciones constitucionales que regulan la actividad financiera, así como a sus operadores y autoridades, a los que se hará referencia en otras unidades de estudio.

2.1.2 Fuentes primarias

Son las fuentes dotadas de eficacia normativa inmediatamente inferior a la de la Constitución, es decir, la ley y todas las demás fuentes a las que la Constitución atribuye fuerza o rango de ley. Su validez sólo está sometida a lo preceptuado por las demás fuentes constitucionales. Dentro de este grupo aún cabe otra distinción, porque hay algunas que no sólo no pueden contradecir a las fuentes constitucionales, sino tampoco a algunas fuentes primarias (de idéntica eficacia normativa), son las fuentes subprimarias. Este fenómeno se da con todo el conjunto de “leyes interpuestas” que forman el llamado *bloque de constitucionalidad*, esto es, el conjunto de leyes y actos con fuerza de ley que, teniendo sólo fuerza de ley, se convierten en parámetros de la validez constitucional de otras leyes. Esas leyes que condicionan la validez de otras leyes no poseen una fuerza jurídica superior a la de estas últimas; este fenómeno es explicable precisamente en virtud de la distinción entre la jerarquía resultante de la cadena de validez de las normas y la jerarquía resultante de su diferente fuerza o eficacia jurídica.

2.1.3 Fuentes supletorias o secundarias

Estas fuentes se encuentran subordinadas no sólo a las fuentes constitucionales, sino también a las primarias. Integran esta categoría las leyes y códigos que vienen a colmar algún vacío en la ley o norma primaria. Aún pueden existir fuentes que no sólo están subordinadas a las constitucionales y a las primarias, sino que además deben respetar lo preceptuado en las fuentes supletorias: *las fuentes terciarias*. El caso más claro lo constituye la costumbre *praeter legem*: únicamente regirá en defecto de la ley aplicable, siempre que no sea contraria a la moral o al orden público y que resulte probada.

Las fuentes supletorias sólo serán aplicables, en estricto orden jerárquico, cuando no obstante que se encuentre regulada determinada figura jurídica en la ley marco o primaria, tiene que echar mano de aquella para integrar debidamente el derecho a un caso particular. Al respecto, recordemos que en derecho existen los llamados *casos difíciles*, en los que el derecho no sólo no se incorpora de forma automática a la nor-

ma, por lo que se hace necesario acudir a las fuentes supletorias del derecho para colmar el resquicio jurídico.

2.2 Fuentes del derecho financiero

Las fuentes del derecho financiero se dividen en primarias y supletorias, siendo las primeras aquellas que las entidades financieras deberán acatar en primer orden en la realización de sus actividades; es decir, en la policitación² que hacen al público sobre los servicios y productos financieros ofrecidos. En un segundo plano podrán aplicar —en el estricto orden jerárquico establecido en las leyes financieras— las fuentes supletorias del derecho financiero. La idea de que en el derecho positivo mexicano exista un marco primario y supletorio estriba en que si bien es cierto que la ley puede tener lagunas, el derecho bajo ninguna circunstancia las debe presentar. El juez se ve impedido a integrar el derecho mediante la aplicación de las fuentes supletorias de éste.

2.3 Fuentes primarias del derecho bancario

La legislación especializada (o fuentes primarias) del derecho bancario consiste en lo siguiente:

- Tratados y acuerdos internacionales en materia de promoción y protección de inversiones y cooperación financiera con diversos Estados, y los tratados constitutivos de organismos financieros internacionales,
- *Ley de Instituciones de Crédito (LIC)*,
- *Ley del Banco de México (LBdeM)*,
- Ley orgánica de cada una de la instituciones de desarrollo,
- *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF)*,
- *Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,
- *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV)*,
- *Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (LRSIC)*,
- *Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP)*,
- *Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB)*,
- *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI)*,
- *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF)*,
- Reglamentación de las autoridades financieras (SHCP, Banco de México, CNBV, IPAB).

La *Ley de Instituciones de Crédito (LIC)* es una de las tantas leyes que existen en la materia bancaria y regula todo lo concerniente a las operaciones bancarias: activas, pasivas, de servicios o neutras. Tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito,

² Es la oferta que se realiza por un comerciante de algún producto o servicio. Es de carácter unilateral
 Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central,
<http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuahasp/detail.action?docID=5513354>.
 Created from urnchiuhuahasp on 2019-03-15 14:55:40.

las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del sistema bancario mexicano, dentro del marco legal de la planeación democrática nacional.

La LIC vigente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* del 18 de julio de 1990, restableció el sistema mixto (reprivatización de la banca) de las instituciones de crédito: banca múltiple (banca comercial) y banca de desarrollo (banca mayoritariamente gubernamental). Recordemos que en 1982 **José López Portillo** —entonces presidente de la República— presentó al Congreso de la Unión una iniciativa para reformar los arts 28 y 123 constitucionales, y mediante decreto se estatizó (la mayoría de los autores mencionan la palabra *nacionalización*, aunque lo correcto sea *estatización* de la banca) la banca, desapareciendo con dicho acto la banca múltiple o comercial, arrogándose el Estado mexicano de manera exclusiva la facultad para prestar el servicio público de banca y crédito, con excepción del Citybank, banco de capital estadounidense que operaba en nuestro país y del Banco Obrero, que por cuestiones de índole política no fue estatizado.

Por otra parte, la *Ley del Banco de México (LBdM)*, presentada a iniciativa del Ejecutivo federal en 1993, tiene por objeto regular la estructura, funcionamiento y operaciones del Banco de México, pues en su carácter de banco central del país tiene que cumplir con un objetivo prioritario consagrado en el párrafo VI de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*: procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional (por ejemplo, que el kilogramo de jitomate que compro hoy lo pueda adquirir a un precio igual en un futuro). También tiene por objeto regular lo concerniente a las operaciones activas, pasivas y de servicios realizadas por las instituciones de crédito, entre otras funciones más que se verán en el capítulo referente al Banco de México. Por lo que respecta a las leyes financieras citadas, se agotará el tema en la unidad correspondiente.

La banca de desarrollo, constituida como sociedades nacionales de crédito, forma parte de la administración pública federal paraestatal y tiene como función específica captar los recursos del público para canalizarlos mediante el crédito a las áreas y sectores prioritarios del desarrollo nacional. También son consideradas empresas de participación estatal mayoritaria, en virtud de que el gobierno federal es tenedor del 66% de los títulos representativos de cada una de las instituciones de la banca de desarrollo. Estas instituciones tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, además, se rigen por sus propias leyes orgánicas.

La reglamentación de las autoridades financieras está integrada por el conjunto de reglamentos, oficios, circulares y demás disposiciones de carácter interno que rigen la actuación de éstas. Las autoridades del sistema financiero mexicano son: la SHCP, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar), la Comisión Nacional para la Defensa y Protección de los Usuarios de los Servicios Financieros (Condusef) y el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

Los reglamentos públicos (existen reglamentos de empresas conocidos como *reglamentos privados*) son los que expide el presidente de la República, de conformidad con la Constitución, y los que expide el presidente de la Comisión de la Constitución, y los cuales presu-

ponen la existencia de una ley y tienen la finalidad de hacer posible y facilitar la aplicación concreta de la misma, sin que esto signifique que puedan rebasar el contenido de la ley. **Alfonso Nava Negrete** asegura que:

El reglamento no complementa la ley, porque entonces estaría legislando el presidente de la República; lo que hace es desarrollar y particularizar las situaciones ya legalmente previstas. Está subordinado siempre al texto de la ley; su expresión, en extensión numérica de palabras, puede ser mayor que la de la ley, pero no puede rebasar el contenido de la misma.³

Los oficios son las comunicaciones cruzadas que se giran entre sí las autoridades, independientemente del poder de la Unión al que pertenezcan. Regularmente se dice que es un medio de comunicación de los tribunales con otras autoridades no judiciales. **Cipriano Gómez Lara** sostiene que “en términos muy generales, *todo medio de comunicación* es la vía o instrumento que une, relaciona o conecta a dos inteligencias”.⁴ Por ejemplo, mediante oficios pueden comunicarse la SHCP y el Banco de México para resolver un problema monetario o de política cambiaria de extrema urgencia, en el supuesto de que sea imposible la reunión de las máximas autoridades de ambas instituciones en un momento dado.

Las circulares son las disposiciones internas en virtud de las cuales los superiores jerárquicos hacen del conocimiento de sus subordinados alguna orden, lineamiento o política de estricta observancia.

Para el *Diccionario jurídico mexicano* las circulares “son comunicaciones internas de la administración pública, expedidas por autoridades superiores para dar a conocer a sus inferiores, instrucciones, órdenes, avisos o la interpretación de disposiciones legales”.⁵ Las circulares no pueden rebasar el ámbito interno de la administración pública pues, en caso de que así sea, el particular podrá impugnarlas mediante los recursos administrativos previamente establecidos ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Cabe mencionar que aunque las circulares no pueden establecer obligaciones a cargo de los particulares, ello no es óbice para que éstos se puedan beneficiar por un derecho establecido en las mismas, siempre y cuando se publiquen en el *DOF*. En jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha ordenado que “las circulares no pueden ser tenidas como ley, y los actos de las autoridades que se fundan en aquéllas, importan una violación a los arts 14 y 16 constitucionales”.⁶ Con la finalidad de evitar redundancias, en las unidades correspondientes se hará referencia a las leyes restantes.

2.4 Fuentes supletorias del derecho bancario

En cuanto a la supletoriedad de las leyes bancarias, el art 6o de la *Ley de Instituciones de Crédito* dispone que en lo no previsto por ésta, y por la *Ley del Banco de México*, a las Instituciones de banca múltiple se les aplicará en el estricto orden lo siguiente:

³ **Alfonso Nava Negrete**, *Derecho administrativo mexicano*, 2a ed, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág 82.

⁴ **Cipriano Gómez Lara**, *Teoría general del proceso*, 9a ed, Harla, México, 1998, pág 228.

⁵ Menéndez Romero, Fernando, *Derecho Bancario y Bursátil* (2a ed.), FUE Editores, 2017, pág 461.

⁶ <http://www.diccionariojuridico.com/97/97nchihuahua/BanqueLey.htm?SocId=55135452>, pág 584.

- La legislación mercantil,
- Los usos y prácticas bancarios y mercantiles,
- La legislación civil federal,
- La *Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)* respecto a la tramitación de los recursos referidos en la misma *LIC*,
- El *Código Fiscal de la Federación (CFF)*.

Las instituciones de banca de desarrollo se rigen por sus propias leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la Unión y en el supuesto de que se presente una laguna de ley, ésta será colmada también con las fuentes mencionadas anteriormente. Es decir, dichas instituciones atenderán en primer término las disposiciones jurídicas establecidas en sus respectivas leyes orgánicas (*Ley Orgánica de Banjército*, *Ley Orgánica de Banobras*, *Ley Orgánica de Nafinsa*, *Ley Orgánica de Bancomext*, *Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal*, etc) y solamente en lo que no esté contenido en éstas se aplicarán supletoriamente las normas antes aludidas.

Es menester mencionar que la supletoriedad de la *LIC* debe ser entendida como una herramienta que el legislador pone al alcance de los interesados para que de presentarse un vacío legal en el ordenamiento, éste sea colmado con la aplicación de otros ordenamientos jurídicos, pero únicamente tratándose de instituciones previstas en la *LIC*; es decir, es improcedente aplicar supletoriamente instituciones configuradas en la legislación mercantil, pero imprevistas en la *LIC*.

2.4.1 Legislación mercantil

Por *legislación mercantil* se debe entender el conjunto de ordenamientos jurídicos que regulan la vida de las empresas constituidas conforme a aquélla. Las principales fuentes supletorias de carácter mercantil del derecho bancario y bursátil son las siguientes:

- *Código de Comercio (CCom)*,
- *Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM)*,
- *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC)*,
- *Ley de Concursos Mercantiles (LCM)*,
- *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC)*.

2.4.2 Usos y prácticas bancarias y mercantiles

Podrá preguntarse el lector la diferencia que existe entre la costumbre y los usos, pero cabe aclarar que aquélla no es fuente supletoria ni del derecho bancario ni del derecho bursátil. La costumbre es la práctica, experiencia y modos de vida que en forma reiterada y obligatoria es observada y fielmente acatada por los pobladores de una determinada comunidad.

Du Pasquier sostiene que la costumbre “es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente”.⁷ La costumbre se encuentra integrada por dos elementos: uno subje-

⁷ Claude Du Pasquier, citado por Eduardo García Máynez en *Introducción al estudio del derecho*, 48a ed., Menéndez, Romero, Ferrnando, *Derecho bancario y bursátil* (2a ed.), RE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/unchihuahua/page/1111111111?docID=5513354>.
Created from urnchihuahua.sp on 2019-03-15 14:55:40.

tivo y otro objetivo. El primero de ellos es el ánimo de obligatoriedad, que tiene la práctica en la mente de los pobladores; mientras que el segundo, hace referencia a la práctica reiterada en sí misma. Dicha práctica se vuelve obligatoria con el devenir del tiempo, en virtud de que los moradores de una determinada demarcación creen que su acatamiento será conveniente e imprescindible para vivir en armonía. Es de observarse que la costumbre se aplica en una comunidad determinada sin exclusión de persona alguna, así sucede en gran parte de las comunidades indígenas que se encuentran asentadas en diversos municipios de Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Michoacán.

Los usos sí son fuente supletoria del derecho bancario y bursátil porque así lo reconoce el art 6o de la *Ley de Instituciones de Crédito*, razón por la cual es considerado como un uso normativo; es decir, su cumplimiento es obligatorio por parte de las personas que se avinieron en acordarlo. Los usos son las prácticas reiteradas, previamente convenidas y establecidas entre un número determinado de personas en sus transacciones mercantiles cotidianas; de ahí que la diferencia entre el uso y la costumbre estriba en que aquél se restringe a un número determinado de personas, mientras que esta última se aplica a todos los miembros de una comunidad.

En ese tenor de ideas, **Manuel Bejarano Sánchez** relaciona y distingue ambos conceptos jurídicos, y al efecto sostiene que “el uso y la costumbre tienen en común que ambos son una práctica reiterada. Mas se distinguen en que: mientras la costumbre es una práctica general (*inveterata consuetudo*) que se considera obligatoria por la común opinión de los miembros de una comunidad (*opinio juris seu necessitatis*), el uso es una práctica particular no necesaria para la colectividad”⁸

Ejemplo de uso bancario. La *Ley de Instituciones de Crédito* no establece disposición alguna en cuanto a la determinación del monto que por concepto de perjuicios corresponde pagar a las instituciones de crédito por incumplimiento de un contrato de comisión mercantil, razón por la cual se deberá acudir supletoriamente a la legislación mercantil. Una vez hecho lo cual, nos percatamos de que el *Código de Comercio* es también omiso al respecto, y el denominado *interés legal mercantil* establecido en el art 362 del ordenamiento en comento, solamente se aplica para la mora en pago de deudas derivadas de contrato de préstamo mercantil. Al no encontrar alguna norma que subsane el vacío legal, acudimos supletoriamente a los usos y prácticas bancarios, de conformidad con el estricto orden jerárquico contemplado en el art 6o de la *Ley de Instituciones de Crédito*.

Las prácticas bancarias son (al igual que los usos), hábitos, sistemas, procedimientos, ejercicios, adiestramientos y métodos reiterados aplicados y catalogados por las instituciones bancarias en sus manuales operativos internos. La diferencia con el uso bancario estriba en que éste se encuentra disperso, aunado a que puede ser convenido entre la institución bancaria y el cliente; mientras que la práctica bancaria es un procedimiento operativo fijado unilateralmente por ésta, para prestar un óptimo servicio financiero, sin la necesidad de que el cliente acepte la instauración de la misma por parte de la institución de crédito.

Ejemplo de práctica bancaria. Las personas que desean cobrar un cheque por determinada cantidad de dinero, necesariamente deben presentar su credencial de elector al cajero de la institución bancaria; de lo contrario, el funcionario bancario no efectuará la opera-

ción. Si la persona presenta la identificación oficial (credencial de elector o pasaporte, no todas las credenciales oficiales son aceptadas), el cajero deberá entregarle la cantidad especificada en el cheque, salvo que en la cuenta no existan fondos suficientes para pagarlo; en cuyo caso será devuelto el título de crédito y se procederá a cobrar al titular de la cuenta una determinada cantidad de dinero, caso en el cual también estamos en presencia de una práctica bancaria (cheque “rebotado”).

2.4.3 Legislación civil federal

Con la reforma de febrero de 2008 se estableció en la *LIC* que la legislación civil federal es supletoria de la ley bancaria. Por *legislación civil federal* debe entenderse el catálogo de leyes tanto sustantivas como adjetivas que regulan figuras jurídicas de derecho civil o familiar, así como los procedimientos reconocidos. Anterior a la reforma, el art 60 de la *Ley de Instituciones de Crédito (LIC)* establecía que el *Código Civil para el Distrito Federal (CCDF)* era la fuente supletoria; lo que a su vez fue modificado mediante decreto de reformas publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, del 29 de mayo de 2000, estableciéndose en el artículo segundo transitorio del mencionado *Código Civil Federal (CCF)* lo siguiente:

Segundo. Las menciones que en otras disposiciones de carácter federal se hagan al *Código Civil para el Distrito Federal en materia común, y para toda la República en materia federal, se entenderán referidas al Código Civil Federal.*

Ahora bien, el *Código Civil Federal* es aplicado de manera supletoria a la legislación bancaria y bursátil (*Ley del Banco de México, Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores*, etc), toda vez que la actividad financiera regulada en dichos ordenamientos jurídicos es considerada de índole federal, según lo dispone el art 73, fracc X, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuesta y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear; y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Recordemos que el *Código Civil para el Distrito Federal* era aplicado supletoriamente a la legislación bancaria (materia federal), en virtud de que el mismo se aplicaba en toda la República, tratándose de la materia federal. Reiteramos, en febrero de 2008 entró en vigor la reforma a la *LIC* en materia de fuentes supletorias de la ley bancaria, para la cual se estableció que la legislación civil federal es fuente supletoria de la ley citada.

El *Código Civil Federal* se aplica supletoriamente en todas aquellas relaciones que se susciten entre los particulares y las instituciones de crédito con motivo de los actos jurídicos que celebren, por ejemplo: en materia de obligaciones, contratos, familia, sucesiones, etc. Las instituciones bancarias realizan operaciones pasivas, activas y de servicios, de ahí que lo que da forma y contenido a dichas operaciones son los contratos y actos jurídicos suscitados entre los particulares y las instituciones de crédito. Mediante

las operaciones pasivas captan los recursos del público; por medio de las operaciones activas, los bancos prestan el dinero captado previamente, y por conducto de las operaciones de servicios o neutras otorgan asistencia a sus clientes. En todo caso se generan derechos y obligaciones para las partes, y si surgen conflictos serán resueltos mediante la interpretación y aplicación de la normatividad civil. Así mismo, los bancos pueden fungir como albaceas en determinada sucesión, para lo cual deberán acatar las disposiciones jurídicas contempladas en el *Código Civil Federal*, específicamente en el Libro Tercero, que regula lo concerniente al derecho sucesorio.

2.4.4 *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*

Por reforma vigente desde febrero de 2008 la *LIC* reguló como fuente supletoria a la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)*, en tratándose de los recursos previstos en la misma *LIC* para impugnar actos de la autoridad financiera. Los recursos (como su nombre lo indica) son vías o medios horizontales (se dan en el seno mismo de la administración pública) al alcance de los particulares, quienes en su relación directa con la autoridad o con motivo del desempeño de algún servicio público o de interés público resultan sancionados o restringidos en su esfera de derechos. Son los vehículos que establece la ley para obtener la modificación, revocación o invalidez de una resolución de carácter administrativa.

Por ejemplo, el art 48 *bis* 1 de la *LIC* dispone el trámite que se seguirá en el caso de que alguna institución de crédito reciba piezas metálicas o billetes presuntamente falsos presentados por sus clientes. Si la institución no observa la formulación normativa y decide hacer caso omiso de las instrucciones y el procedimiento de retención del signo monetario, el Banco de México le impondrá una multa (fracc V de dicha formulación normativa), en contra de la cual la entidad financiera podrá promover un recurso de reconsideración, previsto en los arts 64 y 65 de la *Ley del Banco de México*. Los arts del 109 *bis* al 110 *bis* 1 de la *LIC* disponen lo concerniente al recurso de revisión contra actos administrativos de la CNBV (procedimientos de autorización) y de la Conusef (procedimientos de modificación a los contratos de adhesión). En los ejemplos referidos serán aplicadas las reglas previstas en la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, legislación que regula lo correspondiente al acto y a los recursos administrativos.

2.4.5 *Código Fiscal de la Federación*

Antes de la reforma de junio de 2009 que estableció en la *LIC* un sistema propio en materia recursal, se aplicaba supletoriamente el *Código Fiscal de la Federación (CFF)*, de conformidad con lo que disponían los arts 25 y 110 de la *Ley de Instituciones de Crédito*. El interesado era notificado, de conformidad con las normas establecidas en los arts 134 al 140 del *Código Fiscal de la Federación*, en virtud de que la legislación bancaria no contaba con un sistema propio de notificaciones. Actualmente, el *Código Fiscal de la Federación* se aplica únicamente para la actualización de las multas (arts 17-21, *CFF* y 86, de su reglamento) que imponen las autoridades financieras a las instituciones que integran el subsistema bancario mexicano.

2.5 Fuentes primarias del derecho bursátil

La legislación especializada (o fuentes primarias del derecho bursátil) está constituida por lo siguiente:

- *Ley del Mercado de Valores (LMV)* (DOF del 30 de diciembre de 2005),
- *Ley de Sociedades de Inversión (LSI)* (DOF del 4 de junio de 2001),
- Reglamentación de las autoridades y
- Reglamentación de los organismos autorregulatorios.

La *Ley del Mercado de Valores (LMV)* entró en vigor el 28 de junio de 2006, después de un largo avatar que tuvo que sortear. Recordemos que el Ejecutivo federal presentó la iniciativa de la ley citada el 31 de marzo de 2005, la cual regula la oferta pública de valores, la intermediación en el mercado, las actividades de las personas que intervienen en él, el Registro Nacional de Valores (RNV) y las autoridades y servicios en materia del mercado de valores.

Se entiende por *oferta pública de valores* la que se haga por un medio de comunicación masiva o a persona indeterminada para suscribir, enajenar o adquirir los valores, acciones, obligaciones, bonos, certificados y demás títulos de crédito y documentos que se emitan en serie o en masa.

En aras de evitar la duplicidad de información, posteriormente haremos referencia concreta a la regulación del mercado de valores, su funcionamiento, entidades participantes, autoridades reguladoras, así como su normatividad y reglamentación aplicables.

La actividad de intermediación en el mercado de valores la realizan las casas de bolsa —la anterior *LMV* hacía referencia a especialistas bursátiles, figura que en los hechos nunca operó—, que son sociedades anónimas autorizadas por la SHCP para intervenir profesionalmente en la colocación de valores, acercando a los inversionistas que tienen un exceso de liquidez y a los emisores, personas que desean allegarse recursos para canalizarlos a sus actividades productivas.

Por otra parte, la *LSI* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de junio de 2001 —abrogando con esto a la anterior *LSI* de 1985— tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de las sociedades de inversión, la intermediación de las acciones que emitan éstas en el mercado de valores, así como los servicios que deberán contratar para el correcto desempeño de sus funciones.

Las sociedades de inversión se constituyen como sociedades anónimas, autorizadas por la CNBV para adquirir y vender activos objeto de inversión (títulos y documentos a los que les resulte aplicable el régimen de la *Ley del Mercado de Valores*), con recursos provenientes de la colocación de acciones representativas de su capital social frente al público inversionista.

Es de subrayarse que es obligación de las autoridades, en la aplicación de la ley, procurar y fomentar la creación de este tipo de sociedades, su sano desarrollo y el establecimiento de condiciones tendientes a la consecución de los siguientes objetivos:

- El fortalecimiento y descentralización del mercado de valores;
- El acceso del pequeño y mediano inversionista a dicho mercado;

- La contribución al financiamiento de la actividad productiva del país, y
- La protección de los intereses del público inversionista.

Erick Carvalho Yáñez sostiene que el objeto de las sociedades de inversión

estriba en captar el ahorro de pequeños y medianos inversionistas mediante la compraventa de acciones que emite, con la finalidad de invertir esos recursos en una gama diversificada de valores pertenecientes a diferentes sectores de la economía, permitiéndoles acceder indirectamente a los grandes mercados de dinero y de capitales que en forma individual no podrían realizar, así como diversificando y minimizando en lo posible los riesgos que se contraen al adquirir una sola inversión.⁹

2.6 Fuentes supletorias del derecho bursátil

Como fuentes supletorias del derecho bursátil, en estricto orden jerárquico y de conformidad con lo establecido en el art 5o de la *Ley del Mercado de Valores*, se tienen las siguientes:

- Legislación mercantil,
- Usos bursátiles y mercantiles,
- Legislación civil federal.

Cuestionario

1. Mencione la fuente constitucional por antonomasia del derecho financiero.
2. ¿Qué es una fuente del derecho?
3. Haga referencia a las fuentes primarias del derecho bancario.
4. ¿Cuál es la diferencia entre uso y costumbre?
5. ¿Es la costumbre una fuente normativa del derecho bancario? ¿Por qué?
6. ¿Cuándo se aplica la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* en materia bancaria?
7. ¿En qué supuestos se aplica supletoriamente el *Código Fiscal de la Federación*?
8. ¿Existe alguna diferencia entre las fuentes primarias y supletorias del derecho bancario y las fuentes primarias del derecho bursátil?
9. El *Código Civil Federal* es una fuente supletoria tanto del derecho bancario como del derecho bursátil, ¿en qué materia se aplica?
10. Ejemplifique el uso bursátil e investigue una práctica bursátil imperante en el mercado de valores.

UNIDAD 3

Desarrollo del derecho bancario y bursátil

Objetivo particular: *al terminar la unidad, el alumno(a):*

Podrá identificar los ordenamientos civiles y mercantiles que regularon la materia financiera en México; describirá la evolución que han tenido las legislaciones —bancaria, bursátil, de seguros, fianzas, organizaciones— y actividades auxiliares del crédito, así como las agrupaciones financieras, hasta la actualidad.

3.1 Antecedentes de la reglamentación de bancos (1783-1809)

En los primeros años de la Colonia no existió institución de crédito alguna ni mucho menos un sistema financiero sólido. Las operaciones entre los pobladores se reducían al trueque de mercancías, pero sin que éstas tuvieran un valor comercial. Recordemos que a la llegada de los españoles, los aztecas dominaban gran parte del área mesoamericana, y las demás culturas tenían la obligación de rendirles tributo; además, debían apegarse a las formas de comercio establecidas por los gobernantes aztecas.

Aunque en la época colonial no existía una actividad bancaria propiamente dicha, ya en los años de 1678 y 1685 se expidieron las ordenanzas para el Prior y Consules

de la Universidad de los Mercados de la Ciudad de Sevilla, que tuvieron por objeto regular los seguros contratados por los españoles cuando viajaban a las Indias. El derecho mercantil, dado su carácter autónomo, es objeto de una recopilación independiente, en su mayor parte, plasmada en ordenanzas de los distintos consulados.¹

En las postrimerías del siglo XVII se expiden las Ordenanzas de Minas que se constituyen en el ordenamiento que creó el primer antecedente de la banca de desarrollo en México: el Banco de Avío, que tenía por objeto canalizar fondos a la rentable actividad minera para estimular su producción, atendiendo a uno de los principales problemas a los que se enfrentaba: el alto costo del financiamiento. Su establecimiento se realizó en pleno auge de las reformas borbónicas y como parte de un plan más ambicioso para impulsar la actividad minera, que incluía desde incentivos fiscales, rebajas de gravámenes, cambios legislativos plasmados en unas nuevas ordenanzas, la creación de un tribunal, de un cuerpo que agremiara a los mineros y de un seminario.²

Estas reformas de la dinastía borbónica tienen su base en la Ilustración. Dichas reformas se fueron aplicando dentro del margen del gobierno ilustrado, bajo el poder de un monarca absoluto. Entre 1760 y 1808 se fueron implementando cambios en materia fiscal, en la producción de bienes, en el ámbito del comercio y en cuestiones militares. Estos cambios de alguna manera también se reflejaron en un mejoramiento, aunque mínimo, de la condición del indígena, y a la vez, en cierta merma de los privilegios de los peninsulares. Todo ello redundó en el crecimiento económico de la colonia.

3.2 Reglamentación de las entidades bancarias en las legislaciones mercantil y civil (1810-1892)

En sus inicios, las actividades desempeñadas por las entidades financieras se regularon por la legislación civil y la legislación mercantil hasta la expedición de la *Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios* de 1897, toda vez que la actividad de las entidades financieras, en particular la bancaria, aún ostentaba la característica de ser fundamentalmente incipiente y embrionaria.

La creación de la banca en los diversos países que componen el mapa mundial tuvo un desenvolvimiento natural, pero arduo y complejo en cuanto a su organización y actualización. La oposición y constante pugna de los particulares para que el Estado asumiera la responsabilidad de constituir, organizar y operar en su seno un banco central no se hizo esperar, y en pleno apogeo del liberalismo económico argumentaban que al Estado únicamente le corresponde velar por la seguridad interior y exterior del país; es decir, desempeñar la labor de guardián de la sociedad. El libre desenvolvimiento de los individuos en las actividades desempeñadas se traducían en un simple, pero no por ello intrascendente, *laissez faire*; es decir, un dejar hacer, dejar pasar, ya que

¹ Rafael Torres Sánchez, *La crisis de la hegemonía española, siglo XVIII*, consultado el 8 de marzo de 2008 en < <http://books.google.com.mx/books> > .

² Eduardo Flores Clair, "El Banco de Avío Minero novohispano. Crédito, finanzas y deudores, México", en *Estudios de historia novohispana*, Instituto Nacional de Antropología e Historia (Colección Científica), Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahua/detail.action?docId=5513354>.

todo marcha por su propio impulso, obstaculizando con ello la intervención de la creación artificial (Estado o Leviatán) en la economía.

La consumación del movimiento independentista de 1821 hizo que México enfrentara una crisis económica. La década de guerra cruenta había destruido las propiedades, obstaculizando las comunicaciones normales y extraído a los hombres de sus ocupaciones ordinarias. Esto en sí mismo hubiera representado para un nuevo gobierno problemas de gravedad aplastante; pero el rompimiento de las ligas políticas con un imperio del que nuestro país había sido integrante por largo tiempo y el consecuente derrumbe de bien establecidas normas de comercio, fueron factores que contribuyeron al desorden económico.³ Nuestro país no contaba con legislación en materia mercantil, por lo que las *Ordenanzas de Bilbao* continuaron aplicándose en el territorio nacional hasta que se expidió el *Código de Comercio* de 1854, ordenamiento en el cual se reglamentó la actividad de los comerciantes.

En el año de 1822, durante el imperio de **Agustín de Iturbide**, la historia registra entre sus anales la presentación de un proyecto para crear una institución con la facultad para emitir billetes, que se denominaría Gran Banco del Imperio Mexicano. En razón de que dicho imperio fue de duración efímera, no llegó a actualizarse el proyecto comentado. Dos años después —y tras las revueltas y asonadas que vivía nuestro país, derivadas de las pugnas imperantes entre los liberales y los conservadores—, en el art 13, fraccs VIII, XI y XII, del *Acta Constitutiva de la Federación* de 1824 se establecieron las facultades del Congreso General para la contrición de la deuda pública y, de esta manera, se pudieran cubrir los gastos generales de la República.⁴

El artículo y las fracciones mencionados establecían lo siguiente:

Artículo 13. *Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos:*

VIII. *Para fijar cada año los gastos generales de la Nación, en vista de los presupuestos que le presentará el Poder Ejecutivo.*

XI. *Para contraer deudas sobre el crédito de la República y designar garantías para cubrirlas.*

XII. *Para reconocer la deuda pública de la Nación y señalar medios de consolidarla.*⁵

La fracc XVIII del artículo mencionado hace alusión a la facultad del Congreso General para arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas; pero nunca se refiere al dictado de leyes en materia de banca y crédito u otros servicios financieros, en virtud de que el Estado mexicano se ocupó principalmente, en aquella época, de su organización interna como ente soberano, así como de las crisis económicas, políticas y sociales que azotaban el país.

El primer establecimiento bancario comercial que abrió en México sus oficinas al público fue la Casa Barclay de Londres, en 1824, año en el que se expidieron dos documentos constitucionales: el *Acta Constitutiva de la Federación* y la *Constitución Federal*

³ **Martín Quirarte**, *Visión panorámica de la historia de México*, 8a ed, Editorial Porrúa Hermanos, México, 1976, págs 74-80.

⁴ **Felipe Tena Ramírez**, *Leyes fundamentales de México, 1808-1991*, Editorial Porrúa, México, 1991, pág 155.

⁵ **México**, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahuaasp/detail.action?docID=5513354>.

de los Estados Unidos Mexicanos. El Banco de Avío y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre se constituyeron como los primeros bancos organizados por el gobierno mexicano, y denotaron en su tiempo lo que en la actualidad se conoce como *sociedades nacionales de crédito*, de las que precisamente el gobierno mexicano tiene el control, mediante la tenencia mayoritaria de los certificados de aportación patrimonial (CAPS).

El gobierno mexicano creó el Banco de Avío por decreto del Ejecutivo el 16 de octubre de 1830; entre sus funciones principales se encontraba la de operar como banco de fomento de las industrias fabril, manufacturera y textil, entre otras. El secretario de Relaciones Exteriores era el funcionario de mayor jerarquía del banco, y a pesar de la inestabilidad política del país, este banco patrocinó el establecimiento de algunas industrias textiles en el interior de la República, principalmente en el estado de Puebla. El Banco de Avío "... duró hasta los primeros años de la Independencia, y sus resultados fueron escasamente satisfactorios. Puede considerársele, en cierto modo, como el precursor de los actuales bancos refaccionarios; pero nada tiene de común con las demás instituciones modernas de crédito, especialmente con los bancos de emisión".⁶

Con respecto al Banco de Avío, el autor **Robert A. Potash** nos dice lo siguiente:

Cuando el Congreso volvió a reunirse en periodo especial en el verano de 1830, se encontró ante un proyecto del Ejecutivo que pedía la creación de un banco de fomento de la industria nacional. La institución propuesta, que se llamaría *Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional*, tendría un capital de un millón de pesos, que se reuniría mediante la acumulación de una parte de los impuestos que se cobraran sobre artículos de algodón. La prohibición de importar tales artículos quedaría en suspenso hasta que dicho capital se completara. La administración del banco se pondría en manos de una junta de tres miembros permanentes, presidida por el secretario de Relaciones. Sus operaciones incluirían la concesión de préstamos a compañías o particulares, y la compra y distribución de maquinaria para uso de diversas ramas de la industria, particularmente la textil.⁷

Desgraciadamente, el gobierno del general **Antonio López de Santa Anna** lo trasladó en tesorería y caja chica del gobierno, con lo cual desnaturalizó su objeto social, siendo liquidado por decreto del 23 de septiembre de 1842, una vez que fueron absorbidos sus recursos.

El *Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre* también fue organizado por el gobierno mexicano, y creado por la ley del 17 de enero de 1837, fecha en la que el dictador **Antonio López de Santa Anna**, veracruzano autodenominado "Alteza Serenísima", detentaba el poder. El objetivo prioritario del banco consistía en *retirar de la circulación las monedas de cobre falsificadas*, protegiendo con ello a los jornaleros que recibían como contraprestación las monedas emitidas por la institución. Otra de las empresas del banco consistió en emitir una moneda de difícil falsificación. El multicitado banco dejó de funcionar, liquidándose por decreto del 16 de diciembre de

⁶ **Enrique Martínez Sobral**, *Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas*, Palacio Nacional, México, 1911, pág. 3.

⁷ **Robert A. Potash**, *El Banco de Avío de México*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1986. Menéndez, Ismael; Ferrando, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURÉ Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahuaasp/detail.action?docID=5513354>. Created from urnchihuahuaasp on 2019-03-15 14:55:40.

1841, pues al igual que el Banco de Avío, quedó sin recursos por ser utilizado por el gobierno como tesorería.

A la caída de **Iturbide**, la pugna imperante entre los liberales y conservadores no se hizo esperar, la lucha por el poder mantenía al país sumido en una terrible ingobernabilidad. Por una parte, el partido liberal pugnaba por el establecimiento de una república federal como forma de Estado; en tanto que los impulsores del partido conservador pretendían que la nación se trasladara de los cauces del federalismo hacia el centralismo, logrando estos últimos su sueño anhelado con la promulgación de las *Siete Leyes Centralistas*, como se les conocería más tarde a las *Leyes Constitucionales* expedidas por el Congreso Constituyente el 30 de diciembre de 1836.

En el art 44 de las *Siete Leyes Centralistas* de 1836 se mencionan las facultades del Congreso general, y en la fracc XI del precepto en comento se dispone que al Congreso le corresponde exclusivamente “determinar el peso, ley, tipo y denominación de la moneda, adoptar el sistema general de pesos y medidas que le parezca”.⁸

Como puede observarse, la fracc XI de este artículo es similar a las disposiciones contenidas tiempo atrás en el Acta Constitutiva de la Federación y en la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, ambas expedidas en 1824. Cabe hacer mención que al igual que en aquellos ordenamientos, el Congreso Constituyente de 1836 no facultó de manera expresa al Congreso general para legislar en materia de comercio.

Felipe Tena Ramírez asegura que

apenas iniciada la vigencia de la Constitución de 1836, la hostilidad de los federalistas hacia ella se hizo sentir en todas sus formas, desde las solicitudes para el cambio de sistema, que con el nombre de “representaciones” caracterizaron a la época, hasta las conjuraciones o pronunciamientos militares, que no por sofocados dejaban de renacer.⁹

El *Proyecto de Reforma de 1840* establece en el art 63, fracc XI, la atribución del Congreso Nacional, —de manera similar a lo preceptuado por la Constitución de 1836—, para determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y adoptar el sistema general de pesos; pero tampoco faculta al Congreso de manera expresa para registrar en materia de comercio.

Miguel Acosta Romero (qepd) menciona que

la segunda de las constituciones centralistas se conoció con el nombre de *Bases Orgánicas* de la República mexicana, publicadas por bando nacional el 14 de junio de 1843, en las que tampoco se preveían facultades del Congreso para legislar sobre materia de comercio. El artículo 66 de las bases que se refería a las facultades del Congreso, no hacía referencia a la legislación mercantil y en su fracción XI sólo hablaba de habilitar puertos para el comercio extranjero, mientras que la fracción XII da facultades similares a las comentadas anteriormente, sobre moneda.¹⁰

Como puede observarse, es recurrente la actitud mostrada por el Constituyente del 24, 36 y 43, en cuanto a establecer la facultad del Congreso para determinar el

⁸ **Felipe Tena Ramírez**, ob cit, pág 248.

⁹ *Ibidem*, pág 249.

¹⁰ **Miguel Acosta Romero**, *Nuevo derecho bancario*, 9a ed, Editorial Porrúa, México, 2003, pág 70.
<http://256bookcentral.proquest.com/lib/unmh/informas/detail.action?docId=5513554>

peso, tipo, ley y denominación de la moneda, pero nada estableció respecto a la facultad del Poder Legislativo para dictar leyes en materia de comercio.

La *Constitución Federal* de 1857, jurada por el Congreso y por el presidente **Comonfort**, estableció en el art 72, fracc X, la facultad del Congreso para sentar las bases generales de la legislación. En ese mismo año se presenta en México la génesis del debate suscitado entre grupos de capitalistas europeos que solicitan al gobierno mexicano la autorización para operar de manera exclusiva, y con ciertos privilegios, un banco emisor de billetes, títulos que en aquella fecha no eran conocidos en nuestro país. Esta controversia era suscitada entre dos corrientes: a) los teóricos que aducían la conveniencia de establecer el régimen monopolístico en la emisión de billetes y b) aquellos que defendían la libre concurrencia en materia emisora.

La Constitución de 1857, en su art 72, no estableció como del ámbito federal la materia bancaria, por lo que los diversos estados de la República mexicana, integrantes del pacto federal, la consideraron materia reservada a los mismos y procedieron a emitir la legislación local respectiva, razón por la cual se originó el caos y la anarquía en la reglamentación de la función bancaria, pues numerosos bancos de propiedad particular se establecieron en las entidades federativas, y estuvieron facultados para emitir billetes, lo cual generó duda y desconfianza entre el público.

Ignacio Comonfort, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el 29 de julio de 1857 autorizó —mediante una concesión a los señores Ligar de Libesart y socios— el establecimiento de un banco de emisión que se denominaría Banco de México, monopolizando la emisión de billetes por diez años, aunque de facto no llegó a organizarse. En el estado de Chihuahua comenzaron sus actividades el Banco de Santa Eulalia y el Banco Minero, el 25 de marzo de 1857 y el 31 de julio de 1872, respectivamente. El Banco de Londres, México y Sudamérica, sucursal de un banco inglés, comenzó sus operaciones en 1864.

Francisco Borja Martínez menciona que:

El mismo año de 1864, Guillermo Newbold, de nacionalidad inglesa, representa a otro grupo de capitalistas que, sin pretender privilegios exclusivos y favorecidos por el régimen, muy liberal en la materia, que establecía el *Código de Comercio* en 1854, entonces vigente, constituyen el Banco de Londres, México y Sudamérica, al que sus estatutos, inscritos en el Registro de Comercio, al igual que los de cualquiera empresa dedicada al tráfico mercantil, permitían la emisión de billetes.¹¹

Mario Bauche Garciadiego sostiene lo siguiente:

Separado de Europa por la vasta extensión del Océano Atlántico, México va a la zaga de los acontecimientos europeos con gran retraso. En 1867, cuando ya en aquel continente se presentía la agonía del bimetalismo, México entra de lleno a él. La ley que lo establece implanta exactamente las mismas características con que sesenta y cinco años antes se había instituido en Francia. Su tardía adopción no pudo menos que abrir un periodo de inevitables trastornos económicos.¹²

¹¹ **Francisco Borja Martínez**, *Orígenes del Banco Central en México*, Acuario Impresiones y Ediciones, México, 1979, pág 6.

¹² **Mario Bauche Garciadiego**, *La empresa. Nuevo derecho industrial, contratos comerciales y sociedades mercantiles*, Menéndez, Romero, Fernando, *Derecho Bancario y Bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/unichihuahua/servlet.action?docID=15833542>.
Created from unichihuahua.sp on 2019-03-15 14:55:40.

A manera de resumen podemos decir que una vez que nuestro país hubo de independizarse del dominio español ejercido durante tres siglos, devino en una nación soberana e independiente, pero en cuyo territorio imperaban el desorden y las crisis económicas, políticas y sociales recurrentes, mismas que hacían una labor titánica establecer una infraestructura jurídica que llevara por el sendero de la gobernabilidad a la imberbe nación, aunado a la inmadurez política de los gobernantes de la época y a las cruentas guerras con el exterior, las cuales se tradujeron en el arrebató de más de la mitad de nuestro territorio. La etapa de 1821 a 1867 se caracterizó por el caos e inestabilidad política, económica y social, y aunque México obtuvo su independencia desde 1821, siguió aplicando los ordenamientos jurídicos españoles.

En consecuencia, en ese periodo de inmadurez política, inestabilidad nacional y la estulticia de los gobernantes, la función bancaria estuvo prácticamente en el ostracismo de la actividad estatal; el crédito era canalizado por medio de los bancos emisores e hipotecarios, controlados por banqueros particulares que efectuaban las incipientes operaciones bancarias sin más normas que los dictados de su frívolo y desconsiderado interés. El gobierno deudor hacía las veces de acérrimo competidor de los particulares en la obtención de créditos, pues la camarilla de usureros bancarios prefería tener un deudor importante que cientos minúsculos.

En este periodo los prestamistas crearon una emulación de los billetes de banco con los *vales mercantiles*, expedidos por personas que ostentaban buena reputación y confianza frente al público, en tanto que el gobierno nacional aplicaba los fondos públicos del presupuesto hacia la atención de necesidades públicas, distintas a la naciente actividad bancaria, permitiendo de esta manera que los particulares desarrollaran y regularan la misma mediante usos, costumbres y prácticas mercantiles.

En la mayor parte de los países, el imperativo de crear un banco único de emisión aconteció de una manera natural. Los grandes bancos comerciales, que primeramente actuaron en concurrencia con otros institutos en lo referente a la circulación de títulos, se convirtieron en emisores privilegiados, y, posteriormente, el Estado les concedería el favor del monopolio; esto en cuanto al ejercicio de otras actividades y funciones en materia de moneda y de crédito que los fueron estructurando como institutos centrales propiamente.

El 23 de agosto de 1881 se establece en México un banco de depósito, descuento y emisión, denominado Banco Nacional Mexicano, derivado del contrato celebrado entre el gobierno —encabezado en aquella fecha por el presidente **Manuel González**— el señor Eduardo Noeltzin —fungiendo como representante del Banco Franco-Egipcio—. El Banco Nacional Mexicano, después de una crisis bancaria en 1884, se fusiona con el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario dando origen al Banco Nacional de México. Dos años más tarde, el Banco de Empleados inicia sus actividades, favorecido por el convenio celebrado entre el gobierno de la República y el señor Francisco Suárez Gbáñez, siendo autorizado para operar como banco de emisión.

El gobierno federal se percata del grave inconveniente que significaba autorizar el establecimiento de múltiples bancos de emisión en las entidades federativas, por lo cual impulsa tenazmente la reforma al art 72, fracc X, de la Constitución de 1857, sancionada el 14 de diciembre de 1883, para insertarse en el texto constitucional de la forma siguiente:

Artículo 7o. *El Congreso tiene la facultad:*

*Fracción X. Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de Minería y Comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias.*¹³

Ante esta reforma constitucional, la Federación se reserva la facultad para legislar en materias mercantil y bancaria, y según el maestro **Enrique Martínez Sobral**, la situación prevaleciente en el año de 1884 era la siguiente:

Al comenzar este año, nuestro sistema bancario se componía: de un banco extranjero con sucursal en la ciudad de México: el Banco de Londres, Méjico y Sudamérica; de una casa de empeño autorizada para emitir billetes: el Monte de Piedad; de una institución nacional no concesionada: el Banco Mercantil Mejicano; de un banco concesionado por el Estado: el Banco de Chihuahua; de un proyecto de banco concesionado por la Federación: el Banco de Empleados; de un banco hipotecario facultado para hacer negocios de emisión. Difícilmente habría sido posible que se introdujera mayor desorden en menor número de años.¹⁴

El creador de la obra titulada *El elogio de los jueces*, **Piero Calamandrei**, aseveraba en su libro *Esta nuestra República* que

las reformas son necesarias para avanzar y suelen ser una garantía, no sólo de que no se volverá atrás, sino de que se irá más adelante. Por ello, tanto el gobierno que quisiera sus- traerse a ellas, como aquellos que se quisieran detener, necesariamente serían contrarios a la Constitución.¹⁵

Razón por la cual, la reforma aplicada a la Carta Magna de 1857 respondió congruentemente al momento histórico que se vivía en nuestro país, y dio la pauta para poner orden en la materia bancaria y comercial mediante su federalización.

El *Código de Comercio* de 1884 viene a reglamentar la materia bancaria sentando las bases para *unificar el sistema bancario nacional*, y a partir de aquella referencia histórica todos los bancos que quisieran establecerse en el territorio nacional necesitarían la autorización del gobierno federal, cumpliendo además con el requisito de constituirse como sociedades anónimas, fundadas por cinco socios accionistas como mínimo. Unado a lo anterior, los billetes emitidos por los bancos autorizados para ello, debían traer adherido el sello de la Secretaría de Hacienda, evitando de esta manera la falsificación de la moneda, además del requisito de haber sido firmados por el inter- ventor, funcionario del gobierno e instruido por la misma secretaría. Los bancos paga- rían un impuesto de 5% sobre el total de billetes emitidos.

Antonio Manero aduce lo siguiente:

El *Código de Comercio* de 1884 es la primera ley que contiene una regulación específica en materia bancaria. Es el primer paso hacia la construcción de un sistema bancario nacional. Dicho código impone el requisito de autorización de la Secretaría de Hacienda e inicia el proceso de mexicanización de la banca, estableciendo que los bancos y sus accionistas tendrán el carácter de mexicanos sin poder invocar ningún derecho de extranjería.¹⁶

¹³ Felipe Tena Ramírez, ob cit, pág 707.

¹⁴ Enrique Martínez Sobral, ob cit, págs 25-30.

¹⁵ Piero Calamandrei, citado por Jesús de la Fuente Rodríguez en *Tratado de derecho bancario y bur- sátil*, Editorial Porrúa, México, 2002, pág XXXVII.

¹⁶ Antonio Manero, *La revolución bancaria de México*, Miguel Ángel Porrúa/Librero Editor, México, 1941, pp 45-46.

Es de advertirse que el “proceso de mexicanización” promovido por el *Código de Comercio* de 1884 debería aplicarse en la actualidad, si no de manera tan drástica, por lo menos reduciendo la participación extranjera en el manejo del sistema de pagos del país, pues recordemos que 98 % del mismo se encuentra en manos extranjeras, lo cual trastoca el sentido y la responsabilidad social que debe tener la banca, debido a que generalmente la inversión extranjera busca más el lucro que un vínculo solidario con nuestro país. Ejemplo de ello es que el principal deudor de la banca en México es el gobierno mexicano y no la micro, pequeña y mediana empresas, a las cuales se debe apoyar, si realmente se desea reactivar la economía nacional para sacarla del atolladero en el que se encuentra.

El *Código de Comercio* de 1884, de vigencia efímera, fue sustituido por el de 1889, ordenamiento jurídico que confirma el principio de pluralidad de bancos emisores: elimina el privilegio del Banco Nacional y faculta al Ejecutivo en materia de otorgamiento de autorizaciones discrecionales para constituirse como institución de crédito, lo que a la postre redundaría en la anarquía bancaria, la cual era evidente toda vez que al ser incapaz el Estado de controlar el flujo monetario y crediticio, la desconfianza del público no se hizo esperar y el resultado fue que el ahorro caía dramáticamente cada día de la semana. El *Código de Comercio* de 1889 rigió la actividad bancaria hasta que se expidió la *Ley General de Instituciones de Crédito* de 1897.

3.2.1 Entidades bancarias

En este periodo de la historia bancaria patria, como ya se mencionó, no existió, propiamente dicha, una legislación especializada que regulara la organización y el funcionamiento de los bancos, razón por la cual era aplicado el *Código de Comercio* de 1884 en cuanto a las autorizaciones otorgadas por el gobierno federal para la constitución de una entidad bancaria y la supervisión que realizaba de sus operaciones la Secretaría del Despacho de Hacienda, *Código de Comercio* que fue abrogado por su homólogo de 1889 en el que se establece que los bancos requerirían de autorización de la Secretaría del Despacho de Hacienda para funcionar, estableciéndose al efecto que las instituciones de crédito se regirían por una legislación especial. En ese tenor de ideas, cabe mencionar que de 1810 a 1883 no hubo legislación en esa materia, por lo que los bancos carecieron de reglamentación. Los bancos existentes en el periodo de 1824 a 1886 eran los siguientes:

- Casa Barclay de Londres (1824)
- Banco de Avío (1830)
- Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre (1837)
- Banco de Santa Eulalia (1857)
- Banco de Londres, México y Sudamérica (1864)
- Banco Minero (1872)
- Banco Nacional Mexicano (1881)
- Banco Nacional de México (1884)
- Banco de Empleados (1886)

3.2.2 Establecimiento de una bolsa mercantil

En el año de 1850 se presenta en México la primera negociación de títulos accionarios de empresas mineras. Ya para 1867 se promulga la *Ley Reglamentaria del Corretaje de Valores*. De 1880 a 1900, las calles de Plateros y Cadena, en el centro de la Ciudad de México, atestiguan reuniones en las que corredores y empresarios buscan realizar compraventas de todo tipo de bienes y valores en la vía pública. Posteriormente, se van conformando grupos cerrados de accionistas y emisores, que se reúnen a negociar a puerta cerrada, en diferentes puntos de la ciudad.

En 1886 se constituye la Bolsa Mercantil de México y quince años más tarde se inaugura en la calle de Plateros (hoy Madero) el centro de operaciones bursátiles Bolsa de México, S.A. Luego de periodos de inactividad bursátil, provocados por crisis económicas y en los precios internacionales de los metales, se inaugura la Bolsa de Valores de México, SCL, en el Callejón de 5 de Mayo en el año de 1908. Doce años más tarde adquiere un predio en Uruguay 68, que operará como sede bursátil hasta 1957.

Se puede decir que en el año de 1933 da inicio la vida bursátil del México moderno. En ese año se promulga la *Ley Reglamentaria de Bolsas* y se constituye la Bolsa de Valores de México, S.A., supervisada por la Comisión Nacional de Valores (actualmente CNBV).

En 1975 entra en vigor la *Ley del Mercado de Valores*, y la Bolsa cambia su denominación a Bolsa Mexicana de Valores, e incorpora en su seno a las bolsas que operaban en Guadalajara y Monterrey. Veinte años más tarde se introduce el BMV-SENTRA Títulos de Deuda. La totalidad de este mercado es operado por este medio electrónico. Para 1996 inicia operaciones el BMV-SENTRA Capitales. El 11 de enero de 1999, la totalidad de la negociación accionaria se incorporó al sistema electrónico. A partir de entonces, el mercado de capitales de la Bolsa opera completamente mediante el sistema electrónico de negociación BMV-SENTRA Capitales. En este año también se listaron los contratos de futuros sobre el IPC en MexDer.

El 17 de mayo del 2001 se registró la jornada más activa en la historia de la Bolsa Mexicana de Valores estableciendo niveles récord de operatividad. El número de operaciones ascendió a 11 031, cifra superior en 516 operaciones (+ 4.91 %) respecto al nivel máximo anterior registrado el 3 de marzo del 2000. Ya para el 1o de enero del 2002 se constituyó la empresa de servicios Corporativo Mexicano del Mercado de Valores, S.A. de C.V., para la contratación, administración y control del personal de la Bolsa y de las demás instituciones financieras del centro bursátil que se sumaron a este proceso.

3.3 Derecho especial para las entidades bancarias (1897-1910)

La *Ley General de Instituciones de Crédito* de 1897, por vez primera establece en nuestro país un basamento general para la organización y el funcionamiento de las instituciones de crédito, y a partir de su vigencia da inicio un nuevo periodo fundamental de la historia de los bancos en México, aunque adolezca de algunos problemas al permitir

la existencia de un *sistema dual y desigual*, consistente en el funcionamiento de bancos nacionales y locales. Por una parte, los dos grandes bancos de emisión en la capital de la República, el Banco Nacional y el Banco de Londres y México estaban autorizados para establecer sucursales y agencias en toda la República; y por otra parte, los bancos locales podían tener sucursales, pero menos en el Distrito Federal. De allí que el gobierno mexicano se viera obligado a crear el Banco Central Mexicano, para establecer un punto intermedio entre dichas instituciones y hacer el cambio de los billetes de los estados en la capital.

3.3.1 Ley de Instituciones de Crédito (1897)

La *Ley General de Instituciones de Crédito* de 1897 consagró el sistema de *banca especializada*, mediante cuatro clases de instituciones bancarias:

- Bancos de remisión,
- Bancos hipotecarios,
- Bancos refaccionarios,
- Almacenes generales de depósito.

El Dr. **Jesús de la Fuente Rodríguez**, opina lo siguiente:

Esta primera ley bancaria tenía como objetivo principal poner fin a la anarquía reinante en materia de billetes de banco, al regular en toda la República la autorización, el establecimiento y las operaciones de los bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios.¹⁷

El sistema bancario que dio origen a este ordenamiento jurídico no redundó en un régimen estable y adecuado a las necesidades de una economía desprovista de recursos financieros, principalmente por: la carencia de una supervisión estatal eficiente; la multiplicación de bancos de emisión; un reducido número de instituciones que apoyaran las actividades agrícolas e industriales; la aplicación de regímenes privativos; una arbitraria canalización del ahorro público; la falta de exigencias metálicas que respaldaran las emisiones y los depósitos y la congelación acentuada de la cartera.

3.3.2 Base legal para la creación del Banco de México (1917)

Las fuerzas económica y política detrás de los bancos habían impedido —durante el porfiriato— la implantación de la reforma bancaria que demandaban las necesidades financieras del país. Los argumentos jurídicos esgrimidos por los bancos dejaron de tener validez después de 1915. Los derechos adquiridos se convirtieron en letra muerta con el advenimiento de **Carranza**. Se aprecia siempre en el primer jefe una concepción financiera netamente nacionalista, reconoce que el punto de partida de la reorganización financiera del país debería tener, en consecuencia, como base el reconocimiento de toda moneda emitida por el gobierno constitucionalista y evitar, hasta donde fuera

posible, contraer compromisos monetarios con determinadas instituciones cuyo gran poder e influencia podrían constituir en lo futuro una cortapisa para la libertad de acción del gobierno.

La *primera emisión de billetes*, llevada a cabo por la aún rebelión carrancista, se celebra en Piedras Negras, Coahuila, el 26 de abril de 1913. A lo largo de todo el periodo se establecen por decreto los distintos topes a los montos de deuda fiduciaria. Se hacen intentos por unificar la circulación de papel moneda, es decir, consolidar la deuda existente. A medida que se va consolidando militarmente el dominio de las fuerzas carrancistas se emite un primer decreto en septiembre de 1915 en Veracruz, propuesto por el propio **Manero**, obligando a los bancos a cumplir con las disposiciones de la *Ley Bancaria* de 1897; es decir, respaldar con 50% de garantías en metálico su emisión de billetes.¹⁸

En octubre de 1915 se crea la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito para vigilar la actuación de los bancos. Esta comisión verifica la mala situación de las instituciones bancarias, ordena la incineración de billetes villistas y define las existencias en metálico. Por incumplir las disposiciones dictadas por la comisión son clausurados algunos bancos, como el Peninsular de Yucatán.¹⁹

En mayo de 1916 se constituye la comisión monetaria para regularizar la circulación monetaria y se crea el *billete infalsificable* en junio del mismo año. En septiembre de 1916, la orientación política cambia drásticamente en la fase crítica del conflicto entre los carrancistas y los villistas. Por tal razón se toma la decisión de abrogar las leyes que autorizaban las concesiones del Banco de Emisión, afectando aun al Banco Nacional y al Banco de Londres y Sudamérica. Así mismo, se declara la intervención de los bancos y el gobierno se adjudica las existencias de metálico del banco.

El Constituyente de 1917, en la sesión del 12 de enero del mismo año, discutió una iniciativa presentada por **Rafael Nieto**, subsecretario de Hacienda, en virtud de la cual pretendió que la emisión de billetes la efectuara un solo banco controlado por el gobierno federal. Los argumentos aducidos a favor de la iniciativa consistían en que el sistema basado en la pluralidad de bancos de emisión se traducía en vulnerabilidad y desorden para el propio sistema, ya que los bancos privados emitieron grandes cantidades de billetes sin respaldo. *Lo que se sometió al debate fue precisamente la propuesta en el sentido de que hubiera un solo banco de emisión, no necesariamente un banco del Estado, además de investir la materia bancaria como de orden federal.* En marzo de 1917, el gobierno federal decidió retirar toda la moneda de papel emitida, retornando a la circulación de oro y plata en el mismo año.

Venustiano Carranza presenta su proyecto de creación del Banco de la República Mexicana ante la XXVII Legislatura en diciembre de 1917, debatiéndose si debería constituirse como *sociedad anónima o como una empresa de Estado*. Se aceptó por parte del Congreso que tuviera la naturaleza jurídica de un *banco con capital mixto*, pero controlado por el Estado. Esta iniciativa no fue aprobada, pues el Constituyente permanente de 1917 estableció la facultad exclusiva del Estado para emitir billetes y monedas, elevando la misma a rango constitucional al ordenar en el art 28 de la Car-

¹⁸ **Fernando Menéndez Romero**, *El Banco de México y la Reserva Federal de Estados Unidos de América*, Editorial Porrúa, México, 2005.

¹⁹ **Jesús Silva Herzog y Ramón Lecona V.** (compiladores), *Banca Central en América Latina*, 1a ed., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1991, pages 15-25.
[http://ebookscentral.proquest.com/lib/urmhhuahua/docs/pdf/ebookscentral-proquest-com-lib-urmhhuahua-sp-2017-03-15-14-55-40.pdf](http://ebookscentral.proquest.com/lib/urmhhuahua/docs/pdf/ebookscentral-proquest-com-lib/urmhhuahua/docs/pdf/ebookscentral-proquest-com-lib-urmhhuahua-sp-2017-03-15-14-55-40.pdf)

ta Magna que el monopolio de la acuñación de moneda y de la emisión de billetes sería del gobierno federal. El mismo art 28 ya preveía la creación de un banco central para la realización del objeto antes aludido. Además, en el art 73, fracc X, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se estableció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia bancaria.

A continuación transcribimos el texto original de los arts 28 y 73, fracc X, de la Constitución de 1917:

Artículo 28. *En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna obra.*²⁰

Artículo 73. *El Congreso tiene facultad:*

X. *Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.*²¹

Cabe subrayar la importancia del artículo transcrito, pues denota a todas luces la preocupación del legislador por establecer un orden estructural en la materia bancaria, misma que durante varias décadas estuvo sumida en una anarquía desquiciante como efecto y consecuencia de la multitud de bancos de emisión existentes que en ocasiones no contaban con el respaldo monetario de los billetes emitidos.

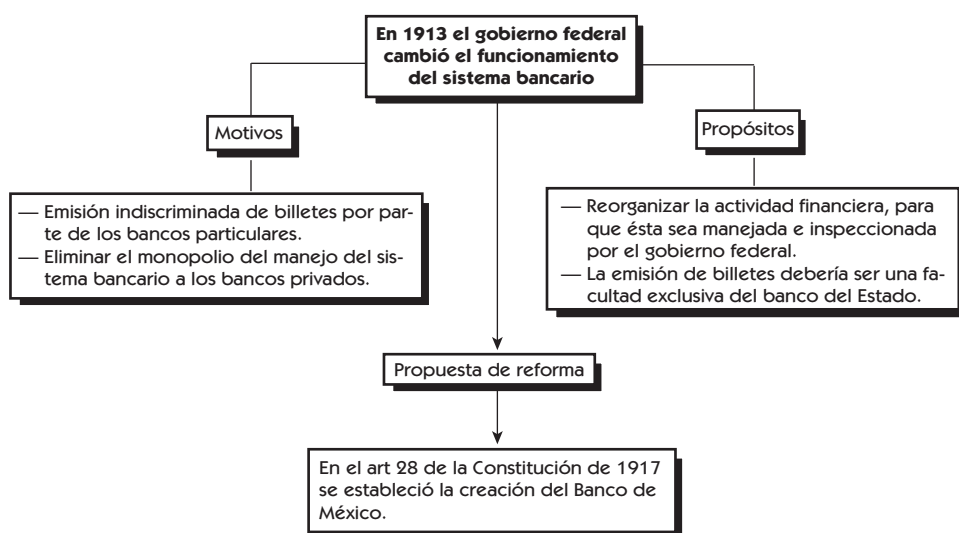
Posteriormente, el presidente **Álvaro Obregón** presentó una iniciativa en febrero de 1921, la cual tuvo como idea principal regresar a la pluralidad de los bancos de emisión, arguyendo que aún no estaban dadas las condiciones para crear un banco único de emisión y que, por otra parte, las arcas pobres del gobierno federal representaban la imposibilidad de su creación. Con gran fortuna, el Congreso no convalidó la actitud asumida por el presidente **Obregón**, aduciendo ese poder constitucional que los países desarrollados contaban con un banco único de emisión y que habiendo costado tanto trabajo finiquitar el sistema de pluralidad de bancos emisores no era posible que se volviera a restablecer éste, además de que el gobierno podría obtener los recursos por impuestos especiales o empréstitos, contrayendo estos últimos en el extranjero.

Un personaje importantísimo en el desarrollo de la banca en México fue **Manuel Gómez Morín**, quien durante 1920 y 1921 trabajó en la redacción de la *Ley de Liquidación de los Antiguos Bancos de Emisión* e intervino en la reforma de la *Ley de Instituciones de Crédito de 1897*, en la creación del Departamento Técnico Fiscal, así como en el primer intento para establecer el impuesto sobre la renta.

²⁰ **Elina Tena Ramírez**, ob. cit., págs. 837-834.
²¹ **Manuel Gómez Morín**, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahuaasp/detail.action?docID=5513354>.
 Created from urnchihuahuaasp on 2019-03-15 14:55:40.

El primer paso que se dio para la creación de la legislación fundamental del Banco de México tuvo lugar en el Congreso Constituyente de Querétaro en 1917, lo cual derivó de la iniciativa presentada por el presidente de la República respecto al art 28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que ordenaba la creación de un banco único de emisión controlado por el gobierno federal.²²

El mandato constitucional se cumplió cabalmente al ser expedida con posterioridad la ley que crea el Banco de México, reglamentaria del art 28 constitucional, publicada el 31 de agosto de 1925, en la que participan en su creación un grupo de destacados personajes del ámbito financiero: **Manuel Gómez Morín**, **Fernando de la Fuente** y **Elías de Lima**, formando para el efecto una comisión. El Banco de México es inaugurado por el presidente **Plutarco Elías Calles** el 1o de septiembre de 1925, cuando las condiciones del país son propicias y la economía comienza a mejorar.



3.4 Legislación bancaria (1924-2014)

En el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de enero de 1925 se publicó la *Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios* de 1924, cuyo objetivo primordial consistió en dar fin al desconcierto y al desorden existentes en la actividad bancaria, al establecer mayores controles que coadyuvaran en la buena marcha de la misma. Aunado a lo anterior, señaló las clases de *instituciones integrantes del sector bancario*: banco único de emisión, comisión monetaria, bancos hipotecarios, industriales, de depósito y descuento; conjuntamente, señaló la responsabilidad social de la banca al vincular el otorgamiento de crédito con el sano desarrollo de la economía.

Leyes fundamentales del sistema bancario mexicano en el periodo comprendido de 1924 a 2014

- *Ley Moratoria para los Deudores de los Bancos Hipotecarios* (31 de mayo de 1924). Estableció un “sistema de correlación entre los cobros y los pagos” tendiente a lograr la conciliación entre los deudores de los bancos, dándose una moratoria de ocho años, aunado a que se fijó un sorteo para el pago de bonos y cupones.
- *Ley que Levanta la Moratoria para los Deudores de los Bancos Refaccionarios* (31 de mayo de 1924). Una vez que las condiciones económicas mejoraron en el país, el gobierno decidió levantar la moratoria, y en su lugar calendarizó los pagos que debían efectuar los deudores de la banca refaccionaria.
- *Ley sobre Bancos Refaccionarios* (30 de octubre de 1924). La ley estableció que los préstamos hechos por bancos refaccionarios implicaba la constitución de un derecho real dotado expresamente de su elemento característico de preferencia, a la par que señalaba que en esencia no era otra cosa sino una hipoteca privilegiada que se constituía *ipso jure* por virtud del préstamo del banco, para garantía del pago de su crédito.
- *Ley de Suspensión de Pagos a Establecimientos Bancarios* (21 de agosto 1924).
- *Decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria* (29 de diciembre de 1924).
- *Ley de Reorganización de la Comisión Monetaria* (30 de diciembre de 1924).
- *Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios* (21 de mayo de 1925).
- *Ley que crea al Banco de México* (28 de agosto de 1925).
- *Ley General de Instituciones de Crédito* (1932).
- *Ley Orgánica del Banco de México* (1936).
- *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* (1941). La ley citada reconoció la conformación de los grupos financieros, aunado a que genera el desarrollo internacional de la banca mexicana y regula por primera vez la banca múltiple. Tuvo como mérito haber propiciado la evolución de un sistema agotado de banca especializada a uno de banca múltiple.
- *Ley Orgánica del Banco de México* (1941).
- *Reformas a los arts 28 y 123, apartado B, fracc XIII bis, de la Constitución* (1982). Con motivo de la nacionalización de la banca.
- *Ley Orgánica del Banco de México* (1985).
- *Ley de Instituciones de Crédito del 18 de julio de 1990*. Se desprende el examen de las instituciones de banca múltiple, su constitución y órganos; las instituciones de banca de desarrollo, su naturaleza y régimen jurídico, así como sus órganos; las filiales de instituciones financieras del exterior; las operaciones de las instituciones de crédito.
- *Reformas a los arts 28, párrs VI y VII; 73, fracc X, y 123, apartado B, fracc XIII bis, constitucionales de 1993*. Con la finalidad de establecer el cambio de naturaleza jurídica del Banco de México de un organismo descentralizado a un organismo constitucional autónomo.

Continúa

- *Ley del Banco de México* (en vigor desde el 1o de abril de 1994). Otorga autonomía al Banco Central, con lo que queda prohibido que cualquier autoridad obligue al Banco de México a conceder financiamiento.
- *Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros* (junio de 2007). Tiene como finalidad regular de forma clara las comisiones bancarias, las cuotas de intercambio que cobran los bancos en beneficio del público ahorrador, así como los créditos que otorgan a fin de garantizar la transparencia y la eficiencia del sistema de pagos en protección del público.
- *Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo* (1o de octubre de 2007). Regula el impuesto que tienen que pagar las personas que hagan depósitos bancarios en efectivo, en moneda nacional o extranjera, cuando el monto acumulado mensual rebase los \$15 000.00 a una tasa de 3% aplicado únicamente a la cantidad rebasada.
- *Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo* (13 de agosto de 2009). Tiene por objeto regular, promover y facilitar las operaciones realizadas por dichas sociedades.
- *Reformas a la Ley de Instituciones de Crédito* (25 de mayo de 2013). Ordena a los bancos comerciales ofrecer una cuenta de nómina sin cobro de comisión a aquellos cuentahabientes que en el plazo de un mes hagan depósitos equivalentes a 165 salarios mínimos diarios (aproximadamente \$10 686 pesos al mes, tomando en consideración un salario mínimo diario de \$64.76 a enero de 2013).
- *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita* (17 de julio de 2013). Tiene por objeto proteger el sistema financiero y la economía nacional mediante el establecimiento de medidas y procedimientos para investigar y perseguir los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- *Reformas de enero de 2014 al sistema financiero mexicano*, que modifican 34 ordenamientos jurídicos, de conformidad con trece iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo federal en el mes de mayo de 2013.

Evolución de la legislación bancaria

- | | |
|---|--|
| { | <p>Sistema de banca privada (1897-1982)</p> <p>Sistema de banca nacionalizada (1982-1990)</p> <p>Sistema de banca reprivatizada (de 1990 a la fecha)</p> |
|---|--|

3.4.1 Marco jurídico del sistema de banca privada (1897-1982)

Ya se ha mencionado que desde el año de 1897, cuando se emitió la *Ley General de Instituciones de Crédito*, la banca en México (que operaba mediante concesiones otorgadas por el titular del Ejecutivo federal) tenía la naturaleza jurídica de una empresa comercial proveedora del servicio privado de banca y crédito, régimen aplicable a las

instituciones de crédito hasta las postrimerías de 1982, fecha tan criticada por unos y alabada por otros, en la que el presidente en turno, **José López Portillo**, ordenó la nacionalización o estatización de la banca. Durante la crisis económica de México en 1982, ocasionada por el incremento de la deuda pública externa, el presidente de la República anunciaba en su último informe de gobierno tanto el control generalizado de cambios como la nacionalización o estatización de la banca privada del país. Es decir, tuvieron que pasar 85 años para que se trasladara de un régimen de prestación de servicio privado de banca a uno eminentemente público.

Marco normativo	Observaciones
<i>Ley General de Instituciones de Crédito</i> de 1897	Tenía por objeto combatir la anarquía reinante en materia bancaria.
<i>Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios</i> de 1924	Ambas legislaciones tenían como propósito organizar y controlar la actividad bancaria.
<i>Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios</i> de 1926	
<i>Ley General de Instituciones de Crédito</i> de 1932	Se crearon departamentos especiales dentro de las instituciones bancarias con la finalidad de que cada uno tuviera a su cargo alguna operación de crédito. Así mismo, se regularon las organizaciones auxiliares de crédito.
<i>Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares</i> de 1941	• Reconocimiento de los grupos financieros (integrados por varias instituciones de crédito que tienen diversas especializaciones). • Permiso para establecer sucursales bancarias en el extranjero. • Incorporación de la banca múltiple.

3.4.2 Marco jurídico del sistema de banca nacionalizada (1982-1990)

En 1982, el presidente **José López Portillo** ordena la nacionalización o estatización de la banca mediante el decreto de nacionalización de la banca privada, con lo que se expropia el patrimonio de las instituciones de crédito privadas, con excepción del Citybank y del Banco Obrero. En su último informe de gobierno refiere que a los mexicanos ya nos han saqueado y que no lo volverán a hacer, refiriéndose claramente a los banqueros que, según el presidente en turno, no cumplieron con su responsabilidad social de canalizar el crédito a las actividades productivas que el país demandaba.

Ese mismo año también se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que establece el control generalizado de cambios, mediante el cual se ordena que la SHCP y Banxico son las únicas autoridades encargadas del control del intercambio y circulación de moneda con otros países, para lo cual se tipificó el delito de contrabando en la ley y se sancionó severamente a las personas que intercambiaran y circularan

Se realizan reformas constitucionales a los arts 28, 73 y 123: disponiendo en el primero, la facultad exclusiva del Estado de prestar el servicio público de banca y crédito; en el segundo se establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de banca y crédito; mientras que en el último de los artículos citados se tiene que aclarar que los trabajadores de la banca nacionalizada regirían sus relaciones laborales de conformidad con las disposiciones establecidas en el apartado B del art 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (derecho laboral burocrático), recordemos que con anterioridad a la reforma, los empleados bancarios regían sus relaciones laborales de conformidad con el apartado A del art 123 del *Código Político*, dado que los bancos tenían una naturaleza jurídica de sociedad anónima; es decir, eran considerados empresas.

Posteriormente, se expide la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito* de 1983, que viene a regular la banca múltiple; la protección a los intereses del público ahorrador y la creación de las sociedades nacionales de crédito. Tanto la primera *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito* de 1983 como la segunda de 1985 establecían que el servicio público de banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado, mediante las instituciones estructuradas como sociedades nacionales de crédito, las cuales fungirían como banca múltiple y banca de desarrollo.

La *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito* de 1985 ordenó la transformación de las instituciones nacionales de crédito en sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo. Aunado a lo anterior, detalla los tipos de operaciones que pueden realizar las instituciones bancarias y establece sistemas de regulación y supervisión de la banca.

Con posterioridad a la creación de la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito* de 1985 se presenta una desregulación operativa de los bancos en 1988. Se eliminan trámites operativos que anteriormente se exigían a las instituciones de crédito y se adecua el marco jurídico de los bancos en 1989, dado que con la paulatina incorporación de nuestro país al mercado internacional se tiene que modernizar el marco jurídico aplicable a las instituciones de crédito.

3.4.3 Marco jurídico del sistema de banca prprivatizada (1990-2014)

Se presentan reformas constitucionales en 1990 que tienen por objeto establecer en el art 28 el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, es decir, que tanto el Estado (mediante la banca de desarrollo) como los particulares —mediante la incorporación de bancos múltiples (banca comercial)— podrían brindar el servicio de banca y crédito; ya no un servicio público sino más bien un servicio de interés público. Los derechos laborales de los trabajadores de los bancos privatizados se regirían por el apartado A del art 123 de la Constitución, siendo aplicable a los burócratas bancarios el apartado B del mismo precepto legal.

Ese mismo año, el Congreso de la Unión, de conformidad con el proceso legislativo, crea la *Ley de Instituciones de Crédito* (1990), que regula la organización y el funcionamiento de las instituciones de crédito; clasifica las instituciones bancarias y menciona a los integrantes del sistema bancario mexicano: Banco de México, fideicomisos públicos de fomento económico creados por el gobierno federal, fideicomisos en los que el Banco de México participa como administrador del Ahorro Nacional y so-

ciedades financieras de objeto limitado. En 2002 se realizan reformas a la *Ley de Instituciones de Crédito*, en concreto, se incorporan nuevas operaciones y entidades financieras y se mejoran los sistemas de supervisión, inspección y protección.

En 2008 tienen verificativo otras reformas encaminadas a controlar y regular de mayor forma la organización y el funcionamiento de las entidades tras la crisis financiera de 2007 que tuvo su epicentro en Estados Unidos. En 2013 se expide la *Ley para la Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita*, vigente a partir del 17 de julio de ese mismo año, después de una larga *vacation legis*. Así mismo, en enero de 2014 entró en vigor la reforma financiera integrada por la modificación a 34 ordenamientos jurídicos, en relación con las trece iniciativas enviadas por el Ejecutivo para reformar todo el marco legal del sistema financiero mexicano, dada la debacle de la economía mexicana, incluyendo reformas a las instituciones de banca múltiple y a la banca de desarrollo.

La reforma financiera —publicada en el *DOF* del 10 de enero de 2014— establece un modelo particular para el trato que se otorga a las instituciones bancarias insolventes, mediante la regulación en la *Ley de Instituciones de Crédito*, de un proceso específico de *liquidación judicial bancaria* por extinción de capital del banco. Las reglas procedimentales constan en un solo cuerpo normativo y serán parte de un proceso autónomo con plazos que no afecten la economía en su conjunto. Aunado a que las autoridades contarán con toda la información necesaria para ejecutar de forma expedita los métodos de resolución bancaria, según los estándares internacionales generados para atender la problemática internacional derivada de la crisis financiera de 2008.

3.5 Legislación bursátil (1926-2014)

La *Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios* de 1926 incorporó las bases para la creación de bolsas y efectuó una clasificación de valores. Dos años más tarde se designó a la Comisión Nacional Bancaria como órgano de vigilancia e inspección de la bolsa de valores, y en la *Ley General de Instituciones de Crédito* de 1932 se consideró a la bolsa de valores una organización auxiliar del crédito. El *Reglamento de Bolsas de Valores* de 1933 hace hincapié en la vigilancia de los intermediarios bursátiles, también la *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* de 1941 consideró a la bolsa de valores una organización auxiliar del crédito.

En 1946 se crea mediante decreto la Comisión Nacional de Valores, que tiene por objeto la supervisión y vigilancia de la bolsa de valores y todas las actividades desempeñadas por los intermediarios bursátiles. Un año más tarde se expide el *Reglamento Especial para el Ofrecimiento de Valores no Registrados en la Bolsa*. La policitación u oferta de valores bancarios emitidos por instituciones bancarias, gobierno federal y entidades federativas, no requería la autorización de la Comisión Nacional de Valores. Y para 1953 se expide la *Ley de la Comisión Nacional de Valores* que estableció su integración y facultades.

La primera *Ley del Mercado de Valores* —publicada en 1975— marcó el inicio de la consolidación del mercado al sentar las bases jurídicas e institucionales de su operación. En ella se reconoció la figura de intermediario o agente de valores (personas físicas o morales) cuya actividad quedaba condicionada a demostrar ante la autoridad

respectiva su pericia y solvencia moral. La misma ley sentó las bases para que únicamente los valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios pudieran ser ofrecidos al público.

Así mismo, las funciones de las bolsas de valores quedaron claramente delimitadas y controladas. A efecto de evitar la mezcla de esas funciones con otras de naturaleza diversa, se estableció que las divisas y los metales preciosos no eran susceptibles de operarse en bolsa, ubicando el mercado de divisas en el ámbito bancario y dejando abierta la posibilidad de que la operación de los intermediarios en el mercado de metales se realizara como actividad análoga o complementaria. La ley de 1975 dotó a la entonces Comisión Nacional de Valores de facultades amplias y bien determinadas para regular el mercado, tanto por lo que se refiere a emisores como en lo que toca a los agentes y bolsas de valores.

A partir de 1984, como parte de la institucionalización del mercado de valores, se eliminó la posibilidad de que las personas físicas fueran autorizadas para ser intermediarios en el mercado de valores, en virtud de lo cual se estableció que dichos intermediarios, además de estar organizados como sociedades anónimas, tuvieran la calidad de casas de bolsa. Como consecuencia de lo anterior, la inscripción del último agente de valores como persona física fue cancelada en 1992.

Ahora bien, en junio de 2006 entró en vigor la *Ley del Mercado de Valores*, cuya importancia radica en la posibilidad de que un gran número de empresas medianas pueda tener acceso a inversiones, lo cual, evidentemente, implica una alternativa importante para el desarrollo económico del país. **Guillermo Cruz** y **Daniel Aguiñaga**, consultores de Deloitte, sostienen que:

Actualmente, el mercado bursátil mexicano es pequeño y con alto potencial de desarrollo, ya que en el mercado de valores participan alrededor de 140 compañías, un número muy limitado si lo comparamos con economías similares a la nuestra. La transparencia hacia los inversionistas es crítica para el funcionamiento y crecimiento del mercado de valores.²³

Los inversionistas, según los autores citados, necesitan tener acceso a la información de la organización, que les permita identificar con claridad las ventajas y desventajas de cada opción, así como conocer las acciones que pueden llevarse a cabo en contra de los administradores.

Finalmente, cabe mencionar que la evolución reciente del sistema bursátil, considerada a partir de la década de los noventa, se caracteriza por una tendencia hacia la integración de los servicios financieros, con énfasis en la eficiencia de las organizaciones y hacia la globalización de los mercados. La internacionalización del sistema bursátil mexicano se llevó a cabo mediante cinco vertientes básicas: la apertura a la inversión extranjera; la participación de entidades nacionales en los principales centros financieros del mundo; la promoción de las relaciones institucionales; el establecimiento de un régimen para negociar valores extranjeros, y la instalación de filiales de entidades financieras del exterior en México.

Después de la crisis financiera de 2007, con epicentro en Estados Unidos, cundió el pánico en todos los países por la interconexión de los mercados financieros. Una

²³ *Resumen Ejecutivo sobre la Nueva Ley del Mercado de Valores*, disponible en: <<http://ols.uas.mx/cegc/olm/olm14/olm14proquestconley/vnchinas.pdf>> (consultado el 16 de marzo de 2008).

crisis que en principio se antojaba propia de los circuitos de la economía virtual terminó arrastrando en definitiva también a la economía real. El desempleo y la precarización del salario fueron consecuencias de la política de desregulación financiera y anomia del Estado, originada desde las postrimerías de los años setenta y que aún continúa afectando a miles de millones de personas en el mundo. **Armando Bartra** la denomina “crisis civilizatoria”, que como hidra de mil cabezas conlleva otras tantas crisis (ecológica, económica, hídrica, financiera, etcétera).

En 2008 —y nada más para que se tenga una idea del *tsunami financiero*— los ingresos de capital sólo alcanzaron poco más de 1.4 trillones de dólares, lo que zaranó la política crediticia, incrementando a la vez la deuda de personas, familias y gobierno. Ahí no se detiene el problema, porque para 2009 hubo solamente dos trillones de dólares en movimiento, lo que es equivalente a 4 % del producto mundial. Los mercados financieros se han encapsulado y la *astringencia* crediticia es la política seguida por todos los agentes financieros mientras que la debacle continúa a la vista, si se tiene en consideración la distancia entre los 8.9 trillones circulados en 2007 a sólo 1.4 trillones en 2008.²⁴

De ahí que concordemos con **Atilio Borón** cuando refiere que estamos transitando la primera fase de la crisis y, aun cuando no ha tocado fondo, no sería temerario pronosticar que nos encontramos ante una crisis general del sistema capitalista en su conjunto, la primera de una magnitud comparable a la que estallara en 1929 y a la llamada Larga Depresión que duró de 1873 a 1896.²⁵

Kevin Rudd —primer ministro de Australia— refiere que estamos ante un cambio de época marcada por eventos extraordinarios que han tenido lugar a escala mundial. La crisis de los mercados financieros fue un gran asalto a la estabilidad de la economía global por su irresponsable desregulación: “This is a crisis spreading across a broad front: it is a financial crisis which has become a general economic crisis; which is becoming an employment crisis; and which has in many countries produced a social crisis and in turn a political crisis”.²⁶

El Fondo Monetario Internacional (FMI) presentó en Washington el *Reporte sobre la estabilidad financiera mundial*, en octubre de 2010, y en voz de **José Viñals** —director de asuntos financieros y mercados de capitales— manifestó que la crisis mundial se gestó en el sistema financiero (empezando por el mercado de valores de Estados Unidos) y allí es donde radica justamente el mayor problema para la recuperación de la economía del orbe. Aunado a lo anterior, la deuda pública de las naciones ricas amenaza con extender a otras latitudes y mercados las vulnerabilidades financieras, lo que tendría efectos catastróficos en países (de economías periféricas) receptores de flujos de capital de corto plazo. “Es el talon de Aquiles de la recuperación”, mencionó el funcionario.

En 2013, a tres años de distancia, el horizonte económico aún resulta incierto por la crisis de gobernanza a nivel mundial, el déficit de credibilidad en los gobiernos, el desempleo exorbitante y los conflictos geopolíticos. Todo parece indicar que la hu-

²⁴ **José Antonio Rojas Nieto**, “El mercado mundial de capitales”, *La Jornada*, 11 de julio de 2010.

²⁵ Ponencia presentada en el XI Encuentro Internacional de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo, La Habana, Cuba, del 2 al 6 de marzo de 2009.

²⁶ **Kevin Rudd**, “The Global Financial Crisis”, en *The Monthly Australian Politics*, Society and Culture, Menéndez, Romero, Fernando, Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuaspp/detail.action?docID=5513354>.
Created from urnchiuhuaspp on 2019-03-15 14:55:40.

manidad está pasando por una etapa ciertamente aciaga en sus condiciones de vida. Hay voces reconocidas que sostienen la imperiosa necesidad de un cambio al modelo económico centrado en el fundamentalismo de los mercados, pero esas voces aun no han logrado influir para acometer una verdadera *revolución financiera* de beneficios colectivos.

En su lugar sigue rigiendo la **práctica de socializar las pérdidas y privatizar las ganancias**, lo que debe detenerse ya ante la hecatombe mundial.

La concentración de la riqueza es simple y sencillamente espeluznante. Los inversionistas ganaron en la BMV más de 2.5 billones de pesos, y aunque la ganancia había caído 43 % con la crisis internacional, el valor de los títulos accionarios se vio incrementado principalmente por el ingreso de \$50 373 millones de dólares de inversionistas extranjeros quienes, en busca de mejores rendimientos para sus capitales, inyectaron recursos, con lo que el incremento del valor de las acciones osciló en el orden de 95 % entre febrero de 2009 y octubre de 2010, al pasar de 2.65 billones a 5.15 billones de pesos. Resulta apropiado recordar la frase de **Keynes**: “Cuando el desarrollo del capital de un país se convierte en un producto de las actividades de un casino, el trabajo seguramente enfermará”.

Las reformas a la *LMV* fueron publicadas en el *DOF* del 10 de enero de 2014, insertas en el denominado Pacto por México, en el que participaron las principales fuerzas políticas del país (PRI, PAN y PRD), con la férrea oposición de **Andrés Manuel López Obrador** y el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), por considerar que las propuestas del Ejecutivo federal son parte de una estrategia para incrementar más los privilegios de quienes son considerados la *oligarquía* de México, que a la postre derivarán en la ampliación de las desigualdades sociales y la brecha económica entre el denominado 1 % que lo tiene todo, frente al 99 % de la población que vive miserablemente.

El sistema financiero debe contribuir al crecimiento y a un verdadero desarrollo económico y no mantenerse como un parásito instrumental para elevar hasta la ignominia la riqueza de una plutocracia rampante. A fin de que no se siga actualizando lo que refiere **Noam Chomsky** sobre la actual versión de la globalización basada en las inversiones, el capital y las empresas que exigen tener libertad de movimiento, y por otra parte restringen la circulación de la gente, ya que sus derechos son secundarios y anecdóticos, cabe anteponer el bienestar colectivo frente a la codicia e individualismo.

3.5.1 **Ley del Mercado de Valores de 1975 y Ley del Mercado de Valores de 2006**

La *Ley del Mercado de Valores* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 2 de enero de 1975, creó la Bolsa Mexicana de Valores y representó el primer ordenamiento jurídico del mercado bursátil en México. La *Ley del Mercado de Valores* publicada en el *DOF* del 30 de diciembre de 2005 entró en vigor en junio de 2006, con lo que abrogó la anterior. Esta nueva ley se caracteriza por haber introducido y reforzado mejores prácticas de gobierno corporativo, así como haber establecido una supervisión “más estricta” de las autoridades y sanciones más vigorosas a las entidades bursátiles. La *LMV* tiene la finalidad de generar un entorno totalmente distinto que redunde en una mejor seguridad para los inversionistas sobre la transparencia en el manejo

de las operaciones, así como sobre la búsqueda constante de eficiencias y eliminación de riesgos, principalmente ante la interacción constante del consejo y la dirección general.

3.5.2 Reforma a la *Ley del Mercado de Valores* de 2014

La reforma a la *Ley del Mercado de Valores* publicada en el *DOF* del 10 de enero de 2014 incorporó el concepto de ofertas públicas dirigidas exclusivamente a cierta clase de inversionistas, otorgando a la *CNBV* la facultad de emitir disposiciones generales que regulen modelos más flexibles de colocación y revelación de información. Además, otorga un plazo de tres a diez años para efecto de que las sociedades anónimas promotoras de inversión bursátil (*SAPIB*) se conviertan en sociedades anónimas bursátiles (*SAB*), con un capital mínimo de 250 millones de unidades de inversión. Ahora bien, la *oferta pública* también se dirige a cierta clase de inversionistas. Por su parte, la *oferta privada* de valores en territorio nacional puede ser efectuada por cualquier persona, sin necesidad de que se inscriba en el Registro Nacional de Valores (*RNV*); anteriormente, sí se requería dicha inscripción.

La reforma financiera también incorpora las características mínimas de los certificados bursátiles fiduciarios de desarrollo, inmobiliarios o indizados que serán una herramienta fundamental para el crecimiento económico. Dichos instrumentos se denominarán según el tipo de inversión, a efecto de distinguirlos de los certificados bursátiles fiduciarios tradicionales. De igual forma, la reforma a la *LMV* incorpora el mecanismo *llamadas de capital*, por medio del cual la empresa emisora de valores podrá solicitar a sus tenedores el pago de “mayores recursos a la emisión”, con la finalidad de continuar con el programa de inversiones correspondiente.

En materia de transparencia, la reforma ordena la mejora en los sistemas de controles internos para minimizar los conflictos de interés y determina, de forma sucinta, las responsabilidades del consejo de administración a efecto de cumplir en la prestación de los servicios de inversión con los estándares internacionales, los sanos usos y prácticas para la protección del público inversionista.

La *LMV*, reformada también, dispone un conjunto de normas dirigidas a sujetar a las instituciones de crédito y las casas de bolsa en la prestación de servicios de inversión a sus clientes, tomando en consideración el contenido de la información que dichas entidades financieras proporcionan a aquéllos en relación con las operaciones que realizan. De igual manera, la *CNBV* cuenta con amplias facultades para solicitar información a los intermediarios bursátiles en protección del público inversionista, y además colaborar y compartir información con autoridades del exterior.

La *CNBV* también puede emitir disposiciones generales relacionadas con la actuación de las instituciones de crédito y casas de bolsa en materia de límites en la colocación de valores, regulación de servicios de asesoría, perfil del cliente y del producto financiero, del comité facultado para realizar análisis de los productos financieros, así como lo referente a la persona encargada de supervisar los servicios de inversión, las comisiones y el cálculo de rendimientos. La reforma determina que la actividad de asesoría en el mercado de valores se supeditará a su inscripción en el registro que llevará la *CNBV*. Cuando se trate de un asesor, persona física, deberá acreditar solvencia moral y profesional y la certificación de un organismo autorregulatorio. El fortaleci-

miento de las facultades regulatorias de la CNBV se genera por las consecuencias de la crisis financiera de 2008.

La *LMV* reconoce la posibilidad de que la *BMV* celebre acuerdos con otras bolsas de valores del exterior, a fin de establecer sistemas de canalización de órdenes entre dichos organismos autorregulatorios; en todo caso intervendrá la CNBV en la autorización de dichos acuerdos, mediante la emisión de disposiciones generales para fortalecer la facultad reguladora de la autoridad financiera. Tras la crisis de 2008, con epicentro en Estados Unidos, los economistas —entre ellos **Alan Greenspan**, otrora gobernador de la Reserva Federal— llegaron a la conclusión de que las autoridades fallaron en la supervisión del sistema financiero internacional, toda vez que creyeron ampliamente en el mito del equilibrio automático y la autorregulación de los mercados.

Los éxitos económicos de las últimas décadas tuvieron su origen en los escasos países que escaparon al consenso ultraliberal centrado en el fundamentalismo del mercado. Aunque el impacto de la crisis se ha generalizado en todo el planeta, se ha demostrado que las economías en las que el Estado tuvo una intervención al servicio del desarrollo mediante la instauración de políticas keynesianas (supervisión y regulación) han resultado con menos rasguños. “En el caso de América Latina, cabe destacar el interés de mecanismos como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), el Banco del Sur... el fondo de estabilización y reservas SUCRE (Sistema Único de Compensación Regional) o la idea de un banco de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), propuesta por el presidente venezolano Hugo Chávez”.²⁷

3.6 Legislación de las sociedades de inversión (1951-2014)

En 1951 se expidió por primera vez un ordenamiento que reguló la organización y el funcionamiento de las sociedades de inversión: *Ley que Establece el Régimen de las Sociedades de Inversión* y su reglamento, que tuvo por objeto precisamente regular los términos en los que dichas sociedades realizarían operaciones de inversión con valores y títulos. Dicha ley se origina en México después de un atraso de, por lo menos, 40 años en la regulación del mercado de valores y concretamente en la de este tipo de sociedades encaminadas a facilitar las inversiones y el fondeo de empresas. La ley fue una especie de isla desierta, únicamente al alcance de algunos inversionistas emisores.

En 1954, 1955 y 1984 se expiden sucesivas leyes de sociedades de inversión, en las que se establece su composición y naturaleza jurídica, se incorporan los fines de las sociedades y se les otorga el rango de interés público, respectivamente. Más tarde, en 1986 y 2001 surgen otras leyes de sociedades financieras, que modifican el régimen de inversión y establecen contratos de promoción, y dejan de funcionar como sociedades operadoras de sociedades de inversión para convertirse en centros de regulación. Aunado a lo anterior, la *Ley de Sociedades de Inversión* de 2001 amplía el régimen de inversión y crea la figura de distribuidoras de fondos de inversión.

La reforma que sufrió la *Ley de Sociedad de Inversión* del 28 de junio de 2007, adecua el art 91, fracc I, de la *Ley de Sociedades de Inversión* a la normatividad penal en materia de combate al terrorismo y a las operaciones con recursos de procedencia ilícita; para tales efectos se establecieron medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos previstos en los arts 139 o 148 bis del *Código Penal Federal* o que pudieran ubicarse en los supuestos del art 400 bis del mismo código.

Aunado a lo anterior, en sincronía con las reformas a las leyes financieras, la SHCP obliga a las sociedades de inversión a llevar un expediente de sus clientes y a informar a la dependencia sobre supuestas operaciones irregulares que realicen aquéllos y que sean detectadas por la institución, y también deberá denunciarse ante la misma dependencia el involucramiento de algún miembro del consejo de administración o de funcionarios de alto nivel, decisorio en una operación irregular.

Por último, la reforma al sistema financiero mexicano publicada en el *DOF* del 10 de enero de 2014 prevé la existencia de un nuevo subtipo de sociedad anónima para las sociedades de inversión, a efecto de flexibilizar su régimen corporativo y disminuir sus costos. Además, se cambia la denominación de *sociedades de inversión* por *fondos de inversión*, para empatar el término con el uso internacional. Así mismo, incorpora el régimen de programas de autocorrección y hace más expedito el intercambio de información con autoridades nacionales y extranjeras.

3.7 Legislación de los sistemas de ahorro para el retiro (1990-2014)

El Dr. **Jesús de la Fuente Rodríguez** sostiene que el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide) para el periodo 1990-1994 establecía, como uno de los pilares de la modernización financiera, el desarrollo del ahorro contractual, particularmente la modernización de los fondos de pensiones (...) En el Pronafide se encuentra el primer precedente de la adecuación del sistema público de pensiones.²⁸

En ese tenor de ideas, tenemos que la legislación de los sistemas de ahorro para el retiro (del periodo comprendido entre 1990 a 2002) es la siguiente:

Reformas legales de 1992 para la creación del sistema:

- *Ley del Impuesto sobre la Renta*
- *Ley del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores*
- *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*
- *Ley del Seguro Social*

Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro de 1994

- Incipiente actividad del sistema, donde se plantean dos etapas: en la primera, el Banco Central canaliza los recursos captados a los créditos a cargo del gobierno fe-

deral; ya en una segunda etapa, los trabajadores tienen la posibilidad de elegir una sociedad de inversión para invertir los recursos procedentes de sus cuentas individuales.

Nuevo sistema de pensiones

- Reforma a la *Ley del Seguro Social* de 1995 (dado que existe un problema acuciante derivado del desequilibrio entre la población existente y la inviabilidad financiera del IMSS).

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (DOF del 23 de mayo de 1996)

- Es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes previstos en esta ley y en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

3.7.1 Reformas a diversas leyes para la creación de los sistemas de ahorro para el retiro

Desde el año de 1992 se vienen sucediendo diversas reformas al sistema financiero mexicano, en particular nos referimos a las que se suscitaron con la finalidad de allanar el camino para la creación del sistema de ahorro para el retiro, lo que se actualizó con la *Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* (1994) y con la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* (1996), aunado a la plétora de modificaciones que sufrieron las leyes del Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. En 2006 se legisló en materia de pensiones correspondientes a los trabajadores al servicio del Estado, para lo cual se expidió una nueva *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* que eliminó las cuentas colectivas y en su lugar importó el esquema ya aplicado por el Sistema de Ahorro para el Retiro: cuentas individuales para el retiro.

En ese tenor de ideas, la cuota individual es aquella de la que sea titular un trabajador, en la cual se depositarán las cuotas obrero-patronales y estatales y sus rendimientos; se registrarán las aportaciones a los fondos de vivienda y se depositarán los demás recursos que en términos de la ley del SAR puedan ser aportados a las mismas, así como aquellas que se abran a otros trabajadores no afiliados en términos de la ley.

De entre las leyes reformadas con la finalidad de crear el Sistema de Ahorro para el Retiro, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de marzo de 1992, se encuentran las siguientes:

- *Ley del Seguro Social*
- Ley del ISSSTE
- Ley del Infonavit
- *Ley del Impuesto sobre la Renta*

3.7.2 *Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*

La *Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, antecedente de la *Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro*, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de julio de 1994 y tenía por objeto (ya es un documento de corte histórico) establecer la coordinación entre las dependencias, instituciones de crédito y entidades financieras que participaran en el Sistema de Ahorro para el Retiro. Cabe resaltar que con esta ley se crea la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) como un órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, cuyo objeto es supervisar y vigilar a los intermediarios financieros del subsistema del Sistema de Ahorro para el Retiro: administradoras de fondos para el retiro (afores) y sociedades de inversión especializadas en el manejo de fondos para el retiro.

3.7.3 “Nuevo” sistema de pensiones

El “nuevo” sistema de pensiones nace a la vida jurídica con la expedición de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de mayo de 1996. De lo anterior puede desprenderse que la existencia de la anterior *Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* tuvo una vigencia efímera. La ley del SAR establece un nuevo sistema de pensiones basado en un esquema de cuentas de captación individual perteneciente a cada trabajador, recursos que son administrados por empresas constituidas como sociedades anónimas, autorizadas por la SHCP, denominadas *administradoras de fondos para el retiro* (afores).

La ley del SAR es de orden público e interés social y tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes previstos en esta ley y en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Por reforma publicada en el *DOF* del 21 de enero de 2009 se modificaron los arts 5o, fracc XIII; 18, fracc IV; 36, cuarto párr; 37; 74, último párr, y 76; y se adicionaron los arts 5o, con una fracc XIII bis; 37 A; 37 B; 37 C; 44 bis, y 100 B, todos de la ley del SAR, que se tradujo en brindar mayor seguridad a los trabajadores en el manejo de su cuenta individual y obligó a las administradoras a rendir un informe trimestral al Congreso de la Unión, en relación con estudios estadísticos de los trabajadores registrados en las afores, así como información desagregada sobre los montos de rendimiento bruto y neto real pagados a los trabajadores, el cobro de comisiones y, en su caso, las minusvalías que presentaron los ahorros de los trabajadores.

De la crisis financiera surgió una nueva etapa de mayor regulación para las entidades financieras y el alcance de la supervisión y vigilancia hacia las afores se incrementó, porque mientras los trabajadores tenían minusvalías —que sin eufemismos ni lenguaje técnico representan pérdidas en sus ahorros— en el periodo de enero a noviembre de 2008 por un monto acumulado de 87 300 millones de pesos, las afores presentaron comisiones por 10 000 millones de pesos en el mismo periodo: un verdadero

robo en despoblado. Para el cierre de 2011 las minusvalías fueron del orden de los 53 070 millones, mientras que para 2012 se situaron en 30 000 millones de pesos.

En el Congreso existe una iniciativa de reforma a la ley del SAR a fin de que se cree un fondo de contingencia para las administradoras de los fondos de retiro de los trabajadores, con el objeto de proteger los fondos de pensiones en momentos de volatilidad financiera. Aunado a lo anterior, se pretende que las comisiones se cobren sobre el rendimiento otorgado y no sobre el saldo, como actualmente sucede, con un esquema abusivo basado en el apotegma de “nadie sabe para quién trabaja”.

De ahí que con datos duros, base de toda investigación científica, **Arturo Alcalde Justiniani** exprese lo siguiente:

A medida que se confirma el comportamiento real de este sistema de pensiones sustentado en cuentas individuales, se acreditan sus limitaciones. Es un modelo inseguro para los trabajadores, pues éstos deben cargar con todos los riesgos financieros; el Estado y el patrón eluden cualquier responsabilidad; conlleva una confiscación en la medida que obliga a los asalariados a colocar su patrimonio en manos de entidades privadas, que los manejan como propios sin arriesgar nada, cobrando sus comisiones sobre el monto de las cantidades ahorradas y no por el resultado de su gestión financiera.²⁹

Ya se mencionó que la reforma de 2009 a la ley del SAR tuvo el objetivo de transparentar las operaciones y la administración de los fondos para el retiro de los trabajadores, y aunque está muy lejos de dar garantía al patrimonio del trabajador, permitirá que las administradoras sólo cobren a los trabajadores (con cuenta individual) las comisiones con cargo a esas cuentas que se establezcan de conformidad con las reglas de carácter general que expida la Comisión.

El art 37 de dicha ley dispone que, a fin de promover un mayor rendimiento neto a favor de los trabajadores, las comisiones por administración de las cuentas individuales sólo podrán cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados, aunque deberían cobrar comisiones, como señala **Alcalde**, sobre su gestión y resultados financieros, de lo contrario *expropiación del retiro del pobre y precarizado trabajador*.

En otro tiempo el Banco de México fungía como administrador de estos fondos y sus resultados eran favorable para el trabajador. El 15 de mayo de 2013, el Ejecutivo federal presentó ante el Congreso trece iniciativas de reforma a 34 ordenamientos jurídico-financieros, a fin de que la economía mexicana saliera del letargo conocido como la *treintena trágica* por cuanto mantiene colapsada la economía y el desarrollo nacional. La reforma financiera —publicada en el *DOF* del 10 de enero de 2014— robusce la actividad de supervisión, regulación y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro y determina la imposición de sanciones administrativas más contundentes a las entidades financieras de dicho subsistema.

3.8 Legislación de las agrupaciones financieras

Las *agrupaciones financieras* son sociedades anónimas que prestan un conjunto de servicios financieros mediante las operaciones que realizan las entidades financieras

Menéndez, Romero, Fernando, Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017, ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/urcnuhuanhuasp/detail.action?docId=55183544>.
 29 **Arturo Alcalde Justiniani**, “El fraude de la Afore”, en *La Jornada*, 30 de agosto de 2008.

que las integran, conforme a prácticas sanas y usos financieros. La legislación aplicable a las agrupaciones financieras se encuentra integrada *prima facie* por la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*. Recordemos que la ley refiere que en lo no previsto por ésta se aplicará en estricto orden jerárquico la legislación mercantil, los usos y prácticas mercantiles, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo en Materia Recursal* y el *Código Fiscal en Materia de Actualización de Multas*.

Aunado a lo anterior, la legislación aplicable a las agrupaciones financieras será toda aquella que regule la actividad específica de la entidad financiera integrante del grupo; por ejemplo, a una institución de crédito se le aplicará además de la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*, la *Ley de Instituciones de Crédito*, entre otros ordenamientos jurídicos. Es decir, como en un grupo financiero pueden intervenir la mayoría de las entidades financieras, en esa medida le serán aplicables los ordenamientos jurídicos financieros que regulan su organización y funcionamiento. A una casa de bolsa (perteneciente a un grupo financiero) le será aplicable la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras* y la *Ley del Mercado de Valores*, entre otros ordenamientos jurídicos que vengan a suplir las lagunas legales. Cada entidad financiera, integrante de los grupos, se regirá por lo dispuesto en las respectivas leyes que le sean aplicables.

3.8.1 Ley de Instituciones de Crédito y Ley del Mercado de Valores

La nueva *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*, publicada en el *DOF* del 10 de enero de 2014, ya no permite que una institución de banca múltiple o una casa de bolsa encabezen un grupo financiero. Antes de la reforma de 2006 y de la nueva ley se autorizaba que tanto los bancos como los intermediarios bursátiles, en particular las casas de bolsa, encabezaran un grupo financiero al que pertenecieran otras entidades financieras, tales como las empresas de factoraje financiero; las sociedades de inversión; arrendadoras financieras (estas tres entidades desaparecen de la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras* en su carácter de integrantes de un grupo financiero, aunque existe la salvedad a que hemos hecho referencia); almacenes generales de depósito; casas de cambio, y operadoras de sociedades de inversión. En ese sentido —y dado que un banco o una casa de cambio podían encabezar un grupo financiero— se aplicaban la *Ley de Instituciones de Crédito* y la *Ley del Mercado de Valores*.

3.8.2 Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

La anterior *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras* se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de julio de 1990 —siendo abrogada por la ley de idéntico nombre publicada en dicho diario el 10 de enero de 2014—, ésta tiene por objeto regular las bases de organización y el funcionamiento de los grupos financieros, establecer los términos bajo los cuales habrán de operar, así como la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de dichos grupos. Los grupos financieros estarán integrados por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes:

- Almacenes generales de depósito
- Casas de cambio
- Instituciones de fianzas
- Instituciones de seguros
- Casas de bolsa
- Instituciones de banca múltiple
- Sociedades operadoras de fondos de inversión
- Distribuidoras de acciones de fondos de inversión
- Administradoras de fondos para el retiro
- Sociedades financieras de objeto múltiple
- Sociedades financieras populares

El segundo párrafo del art 12 de la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras* dispone que el grupo financiero podrá formarse con, cuando menos, dos de las entidades financieras señaladas anteriormente, que podrán ser del mismo tipo (por ejemplo, dos instituciones de banca múltiple o dos casas de bolsa). Como excepción de lo anterior, un grupo financiero no podrá formarse sólo con dos sociedades financieras de objeto múltiple. Ahora bien, anteriormente una arrendadora financiera o una empresa de factoraje financiero podían participar como integrantes de un grupo financiero; no obstante, la ley vigente ya no las considera como integrantes de un grupo.

Cuestionario

1. Mencione el antecedente más remoto de la reglamentación de los bancos.
2. ¿Cuál fue el primer banco en iniciar operaciones en México?
3. ¿Qué ordenamientos regularon la actividad bancaria en sus inicios y por qué?
4. ¿Cuándo surge la primera bolsa mercantil?
5. ¿En qué año se expidió la *Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios* y cuál fue su principal propósito?
6. ¿Cuáles son los periodos emblemáticos de la historia de la banca en México?
7. Señale el fundamento jurídico por el que se crea el Banco de México.
8. ¿Cuándo nacen a la vida jurídica las sociedades de inversión? Explique su evolución.
9. Explique la evolución de los sistemas de ahorro para el retiro y comente la crítica que se les hace.
10. ¿Cómo se constituyen los grupos financieros y cuál es su importancia?

UNIDAD 4

El actual sistema financiero mexicano

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Podrá definir el sistema financiero mexicano, precisará su importancia e identificará a sus integrantes.

Copyright 2017. IURE Editores. All rights reserved.

4.1 Concepto de sistema financiero

El *Gran diccionario enciclopédico ilustrado* define *sistema* como el conjunto de reglas o principios sobre una materia, enlazados entre sí. Así mismo, sostiene que es el conjunto de cosas que, ordenadamente relacionadas entre sí, contribuyen a determinado objeto; así, se habla del sistema nervioso, del sistema de gobierno, del sistema solar, del sistema métrico decimal, etc. El sistema es un conjunto de entidades caracterizadas por ciertos atributos, que tienen relaciones entre sí y están localizadas en un cierto ambiente, de acuerdo con un cierto objetivo.¹

Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.). IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuahua/sp/detail.action?docId=5513354>. México, 2002, pag 3517.
Created from urnchiuhuahua on 2019-03-15 14:55:40.

En ese tenor de ideas, para dar una definición de sistema financiero es menester ubicar primeramente los elementos fundamentales que intervienen en la composición del mismo, que son los siguientes:

- Conjunto de normas jurídicas financieras
- Autoridades financieras
- Entidades financieras
- Instituciones de servicios auxiliares o complementarios
- Público usuario de los servicios financieros

El sistema financiero mexicano está integrado por el conjunto de normas jurídicas y principios en materia financiera que regulan los términos en los cuales la autoridad financiera supervisará, vigilará y regulará la constitución, la organización y el funcionamiento de las entidades financieras, así como las instituciones auxiliares y complementarias en la protección de los intereses del público usuario de los servicios financieros. El *sistema financiero* es el conjunto de regulaciones, normativas, instrumentos, personas e instituciones que operan y constituyen el mercado de dinero y el mercado de capitales de un país.

4.2 Importancia del sistema financiero mexicano

Es de vital importancia para la economía del país que el sistema financiero —como parte integrante de aquella— se desarrolle bajo esquemas de participación regulada de las entidades financieras, de conformidad con las disposiciones legales y con sujeción a las facultades de supervisión y vigilancia de las autoridades financieras, con la finalidad de contribuir al sano desarrollo del mismo, lo cual beneficia en general a la sociedad y en lo particular a las personas que intervienen activamente en él. Al respecto, es importante subrayar la importancia de las autoridades financieras del país en la supervisión y regulación de las entidades financieras, toda vez que éstas captan los recursos monetarios del público y los canalizan a las actividades productivas del país, por conducto del sistema de pagos del país.

El sistema de pagos representa una herramienta fundamental del sistema financiero nacional, ya que mediante él se efectúan la mayor parte de las transacciones comerciales. El sistema de pagos constituye el conjunto de instrumentos puestos a disposición del público, con la finalidad de que estén posibilitados para efectuar las distintas transacciones comerciales. Los principales sistemas de pagos del país se encuentran conformados por la moneda (en metálico y billetes), tarjetas de crédito, tarjetas de débito, transferencias electrónicas y cheques, entre otros.

La confianza del público ahorrador o inversionista en las entidades financieras aporta credibilidad al sistema financiero en su conjunto; recordemos que las crisis sistémicas o efecto dominó tienen su origen en la desconfianza de una institución financiera por parte del público, la cual se hace extensiva a otras, hasta llegar al colapso del sistema financiero nacional. Las crisis financieras de la década de los noventa pusieron al descubierto la relación fundamental que existe entre la política macroeconómica y el sano desarrollo del sistema financiero.

En resumen, la teoría señala que el sistema financiero puede ser un vehículo esencial para movilizar recursos de manera eficiente hacia actividades productivas, y con ello contribuir a sustentar el crecimiento. Sin embargo, un buen sistema financiero es una condición necesaria, pero no suficiente, para crecer, pues sin buenos proyectos de inversión es poco lo que el sistema financiero puede hacer por el crecimiento. Además, el sistema financiero debe convertirse en un verdadero detonante de la economía real que tanto necesita de un crecimiento sostenido, a fin de mejorar la calidad de vida de las personas. Los recursos deben fluir en los diversos circuitos financieros para que circule la riqueza y se actualicen proyectos productivos.

4.3 Componentes y organización

El sistema financiero mexicano se encuentra conformado por autoridades financieras, entre las cuales encontramos una secretaría de Estado, un organismo constitucional autónomo, dos organismos descentralizados de la administración pública federal y tres órganos desconcentrados. Así mismo, participan en él las entidades o instituciones financieras; las entidades o instituciones auxiliares o de apoyo; así como el público usuario de los servicios financieros.

4.3.1 Autoridades financieras

Cabe aclarar que el sistema financiero mexicano (SFM) engloba a todas las autoridades y entidades financieras, mientras que el derecho bancario y bursátil únicamente es una pequeña, pero trascendental parte del conglomerado SFM.

Las autoridades financieras realizan las funciones especificadas en los ordenamientos jurídicos que las regulan, pero en términos generales podemos decir que están facultadas para supervisar y vigilar la creación, organización y funcionamiento de las entidades financieras, con la finalidad de procurar y facilitar el desarrollo armonioso de las mismas, una saludable competencia en el sistema financiero mexicano, así como la protección de los intereses del público usuario de los servicios financieros. Las autoridades del sistema financiero mexicano se detallan en la siguiente página (fig 4-1).

Existen autores que niegan el carácter de autoridad al IPAB, pero cabe mencionar que el organismo descentralizado sí se ostenta como tal, pues para que un acto sea considerado de autoridad es menester que reúna requisitos de unilateralidad, imperatividad y coercitividad. En ese tenor de ideas, el IPAB, por un acto de autoridad, impone las cuotas que necesariamente deberán cubrirle las instituciones de crédito, de lo contrario se harán acreedoras a las multas impuestas por éste. Como vemos, el IPAB requiere preguntar a las instituciones de crédito si están o no de acuerdo con las cuotas, o bien, con las multas impuestas, las cuales se aplican de manera unilateral sin requerir el consentimiento de aquéllas.

Al efecto, **Ignacio Burgoa Orihuela** sostiene que

Se reputa autoridad a aquel órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas

Autoridades reguladoras del sistema financiero mexicano

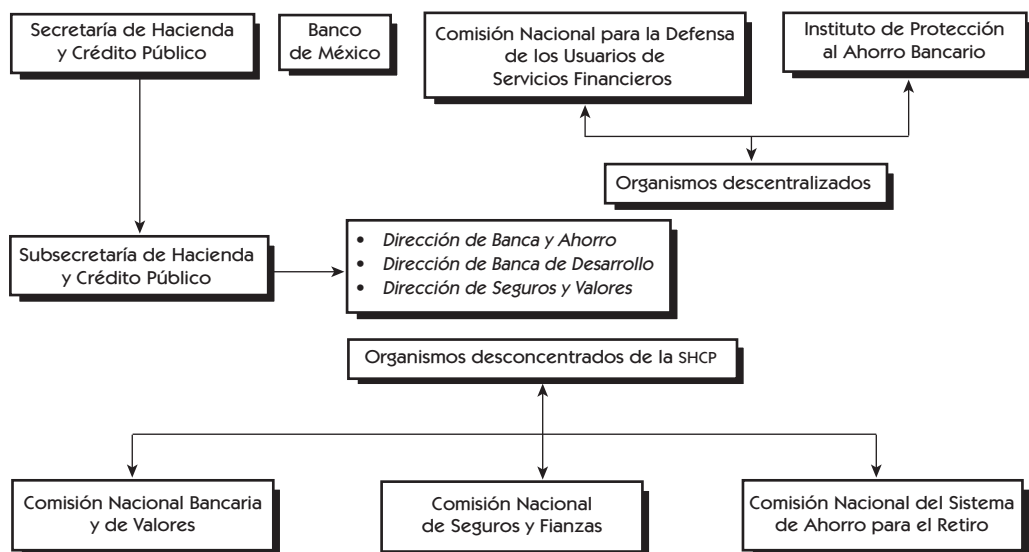


FIGURA 4-1

del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esa decisión, o bien, por ambas conjunta o separadamente.²

4.3.2 Entidades financieras

Las entidades o instituciones financieras son aquellas autorizadas discrecionalmente por la SHCP o por la CNBV, según sea el caso, para constituirse como sociedades anónimas de capital fijo o variable y que tienen por objeto realizar la labor fundamental de intermediación financiera, captando, administrando, colocando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión del público ahorrador o inversionista.

En seguida enunciaremos por grupos o sectores las entidades financieras existentes que regula la legislación financiera de nuestro país.

Entidades financieras del sector bancario (*Ley de Instituciones de Crédito y Ley del Banco de México*)

- Instituciones de banca múltiple
- Instituciones de banca de desarrollo

Continúa

Continuación

- Fideicomisos públicos de fomento (gobierno federal)
- Sociedades financieras de objeto múltiple
- Filiales de entidades financieras del exterior constituidas como bancos múltiples

El art 3o de la *Ley de Instituciones de Crédito* dispone que el sistema bancario mexicano se encuentra integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico que realicen actividades financieras y por los organismos autorregulatorios bancarios —como la Asociación de Bancos de México (ABM), fundada en 1928, que actualmente funciona con comités especializados de trabajo—.

Las instituciones de banca múltiple y las de banca de desarrollo integran lo que se conoce como instituciones de crédito, y tienen por objeto captar los recursos del público para colocarlos en el mismo público; actividad de intermediación financiera conocida como *servicio de banca y crédito*, que persigue fundamentalmente captar el ahorro e inversión del público para canalizarlo a las actividades productivas que se desenvuelven en el espacio geográfico de los Estados Unidos Mexicanos.

Los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal, en su carácter de fideicomitente, persiguen la finalidad de desarrollar las áreas prioritarias del desarrollo nacional. Anteriormente, se consideraban integrantes del sistema bancario los fideicomisos en los que el Banco de México actúa en su carácter de fiduciario y administrador del patrimonio fideicomitado, mismos que no necesariamente se crean para atender un área prioritaria del desarrollo nacional.

Anterior al año 2013, las sociedades financieras de objeto limitado funcionaban en el subsistema bancario. Eran consideradas banca especializada en virtud de que, aunque de diversa forma, también captaban los recursos del público y los canalizaban para actividades específicas (otorgar crédito al consumo), a diferencia de las instituciones de banca múltiple que pueden ser autorizadas para realizar un sinfín de operaciones. Las sofoles tuvieron permitido realizar operaciones hasta julio de 2013, término en el que se tenían que transformar en sociedades financieras de objeto múltiple (Sofom), de lo contrario desaparecerían. Es decir, la *LIC* brindó a las sofoles un plazo para transformarse, así como para prepararse técnica y profesionalmente a fin de brindar una gama de servicios al público usuario.

A consecuencia de la globalización económica y la firma de tratados y convenios internacionales suscritos por nuestro país, existe la posibilidad de que se organicen y funcionen dentro del subsistema bancario las filiales de entidades financieras del exterior. Únicamente pueden constituirse y organizarse como bancos múltiples, por lo que no pueden establecerse como fideicomisos de fomento ni banca de desarrollo, debido a que se trata de instituciones que se constituyen para apuntalar un sector prioritario del desarrollo nacional en el que no se permite la presencia del capital de instituciones del exterior por razones obvias. Cuando se ha dejado a extranjeros que intervengan en ciertos sectores de la economía, nuestro país ha tenido experiencias

sumamente amargas, de ahí la negativa de permitir que en el capital social de estas últimas participen las personas físicas o jurídico-colectivas del exterior.

Entidades financieras del sector bursátil (*Ley del Mercado de Valores y Ley de Sociedades de Inversión*)

- Casa de bolsa
- Especialistas bursátiles
- Sociedades promotoras de inversión bursátil
- Sociedades anónimas bursátiles
- Sociedades operadoras de fondos de inversión
- Sociedades distribuidoras de acciones de fondos de inversión
- Filiales de entidades financieras del exterior que se constituyan como casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión y sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión.

Las entidades financieras del sector bursátil se constituyen como sociedades anónimas de capital variable, previa autorización que corresponde otorgar a la CNBV. Dichas instituciones tienen por objeto servir de intermediarias en el mercado de valores, aproximando a las personas que emiten diversos instrumentos en el mercado de dinero o en el mercado de capitales —conocidas como emisoras— (que requieren de liquidez para hacer viables los proyectos de crecimiento, desarrollo y permanencia de sus empresas) al público inversionista, calidad que puede recaer tanto en personas físicas como en personas jurídico-colectivas quienes, a su vez, desean invertir ahorros y recursos excedentes en instrumentos de capital o de deuda con la finalidad de obtener un rendimiento o utilidad.

Entidades financieras del sector de organizaciones y actividades auxiliares del crédito (*Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*)

- Almacenes generales de depósito (autorizados por la SHCP)
- Filiales de entidades financieras del exterior

Las organizaciones auxiliares del crédito también son sociedades anónimas autorizadas discrecionalmente por la SHCP, oyendo la opinión de la CNBV y del Banco de México. Anterior a la reforma del mes de julio de 2013 se consideraban también organizaciones auxiliares del crédito las arrendadoras financieras, las empresas de factoraje financiero y las uniones de crédito. La reforma financiera pretende modernizar los almacenes generales de depósito, contribuyendo a una mayor participación del sector rural con la incorporación de establecimientos dedicados al almacenamiento de productos agropecuarios.

Además, se establece un índice de capitalización mínimo con el que deberán contar los almacenes, de acuerdo con el nivel de operaciones autorizado, al igual que como rige para las casas de cambio. El art 22 *bis* 2 de la *LOAAC* regula el Sistema Integral de Información de Almacenamiento de Productos Agropecuarios, administrado por Sagarpa; mientras que el art 22 *bis* 6 dispone la existencia del Registro Único de Certificados, Almacenes y Mercancías (RUCAM), a cargo de la Secretaría de Economía, en el que se deberán inscribir los certificados de depósito y bonos de prenda que los almacenes emitan, así como las mercancías depositadas y el domicilio de las bodegas en que se encuentren.

Ahora bien, el art 4o de la *LOAAC* reconoce como actividades auxiliares del crédito la compraventa habitual y profesional de divisas, la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, el arrendamiento financiero o factoraje financiero y la transmisión de fondos. Anterior a la reforma existía una gama de entidades financieras en dicho sector; y tras la crisis financiera de 2008, a fin de que el público contara con otras herramientas de fondeo, se modifica la *LOAAC* en enero de 2014 para dar celeridad a las operaciones crediticias sin necesidad de tanta regulación y supervisión de la autoridad.

En otra parte de la presente obra nos referiremos a cada una de las organizaciones y actividades auxiliares de crédito. Por el momento recordaremos al lector que la palabra *crédito* proviene del vocablo latino *credere*, que significa “confianza”. En ese tenor de ideas, los intermediarios financieros otorgarán crédito a las personas físicas o jurídico-colectivas que consideren confiables para la restitución del capital principal más los accesorios que el mismo implica.

Entidades financieras del sector asegurador y afianzador
(*Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas, Ley sobre el Contrato de Seguro, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Ley Federal de Instituciones de Fianzas*)

- Instituciones de seguros
- Instituciones de fianzas
- Intermediarios de reaseguro
- Sociedades mutualistas de seguros
- Filiales de entidades financieras del exterior constituidas como instituciones de seguros o instituciones de fianzas

Las entidades de seguros se constituyen como sociedades anónimas y tienen por objeto, contra el pago de una prima, resarcir un daño o pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato de seguro. La cantidad de dinero entregada por la persona o empresa asegurada (prima) es utilizada por las instituciones de seguros para colocarla e invertirla en el mercado de valores, de conformidad con lo establecido en la ley correspondiente, razón por la cual también son consideradas intermediarias financieras, porque acuden como emisoras o inversionistas a la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

Por su parte, las instituciones de fianzas también son constituidas como sociedades anónimas de capital fijo o variable, previa autorización de la SHCP con arreglo a lo que disponen la *Ley Federal de Seguros y Fianzas*, la *Ley Federal de Instituciones de Fianzas* y la *Ley General de Sociedades Mercantiles*. Tienen por objeto otorgar fianzas a título oneroso, así como préstamos o créditos, de conformidad con el art 16, fracc XIII, de la *Ley Federal de Instituciones de Fianzas*. También tienen la facultad de participar con los recursos captados del público en el mercado de valores, convirtiéndose de esta manera en emisoras o inversionistas.

Entidades financieras del sistema de ahorro y crédito popular **(Ley de Ahorro y Crédito Popular)**

- Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo
- Sociedades financieras populares
- Sociedades financieras comunitarias
- Organismos de integración financiera rural
- Federaciones
- Confederaciones

Estas sociedades tienen por objeto promover y facilitar el servicio de captación de recursos del público ahorrador, así como canalizarlos al otorgamiento de crédito a la micro, pequeña y mediana empresas. De conformidad con la *Ley de Ahorro y Crédito Popular*, las entidades de este sector tendrán por objeto participar en proyectos de educación financiera rural, el ahorro y crédito popular, entendido este último como el propicio para atender a los estratos más vulnerables de la sociedad. También tendrán por objeto apoyar el financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas: promoviendo la fraternidad, la superación económica y social, y el bienestar de sus miembros y de las regiones y comunidades en que operan. Cabe mencionar que para que las sociedades cooperativas y las financieras rurales puedan constituirse y operar, necesariamente deberán obtener el dictamen favorable de una federación, además de la autorización respectiva que compete otorgar a la CNBV. Los organismos de integración tendrán por objeto apoyar a las sociedades financieras comunitarias mediante el otorgamiento de créditos.

Entidades financieras de los sistemas de ahorro para el retiro **(Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro)**

- Administradoras de fondos para el retiro (afores)
- Sociedades de inversión especializadas en el manejo de fondos para el retiro (siefores)
- Empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR
- Empresas de servicios complementarios o auxiliares
- Empresas receptoras

Francisco G. Díaz Lombardo sostiene que

El derecho de la seguridad social integral (de la que forman parte los sistemas de ahorro para el retiro) se forma por el conjunto de normas e instituciones destinadas a proteger a los trabajadores asalariados y no asalariados a través del Instituto Mexicano del Seguro Social, que constituye un servicio público nacional de carácter obligatorio en los términos de su ley y de sus reglamentos, con personalidad jurídica propia y con características de organismo descentralizado, comprendiendo los seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; enfermedades no profesionales y maternidad; invalidez, vejez y muerte; y cesantía en edad avanzada.³

Por nuestra parte, consideramos que los sistemas de ahorro para el retiro son una especie de seguro justo para la vejez de los trabajadores mexicanos que, con su esfuerzo y trabajo inagotable, contribuyen constantemente al engrandecimiento de nuestra noble patria. En ese tenor de ideas, las administradoras de fondos para el retiro, comúnmente denominadas *afores*, son entidades financieras autorizadas por la Consar, oyendo la opinión de la SHCP, que constituyen el instrumento para instaurar un sistema de pensiones supuestamente más equitativo. En la práctica, aún tienen una deuda pendiente con los trabajadores, en el sentido de que las pensiones de retiro fueron trastocadas en perjuicio de estos últimos, en virtud de que el subsistema cambió de un derecho de carácter colectivo, conquistado con sangre por los trabajadores y la sociedad entera, a un derecho individual plasmado en un simple contrato mercantil con dichas instituciones.

Las siefores son las empresas autorizadas por la Consar, oyendo la opinión de la SHCP, que tienen la misión de invertir los recursos o ahorros de los trabajadores en valores que cotizan en el mercado de valores nacional. Su finalidad estriba en mantener el poder adquisitivo de los ahorros de los trabajadores, precisamente mediante su inversión en valores de alto rendimiento, actividad mediante la cual se hará frente a las espirales inflacionarias. Cabe mencionar que las siefores no están obligadas por la ley a entregar forzosamente dichos rendimientos, pues puede presentarse el caso de que no se obtengan; incluso, en un caso alarmante el trabajador podría perder su inversión, pues recordemos que la inversión en valores es riesgosa, es decir, no garantiza de antemano un rendimiento fijo, con excepción de los instrumentos de deuda emitidos por el gobierno federal, los cuales no presentan ningún riesgo y sí un rendimiento fijo previamente establecido.

En su momento se hará referencia a la clasificación de las sociedades especializadas en el manejo de fondos para el retiro, según la edad del trabajador, pero desde ahora menciono al alumno que cuando aquél es joven las siefores pueden arriesgar más el ahorro del trabajador invirtiendo un porcentaje de los recursos de la cuenta individual en instrumentos de renta variable.

4.3.3 Entidades de servicios auxiliares o complementarios

Son sociedades anónimas autorizadas por la SHCP para prestar servicios complementarios o de apoyo a las entidades o instituciones financieras, es decir, coadyuvan con

³ Francisco G. Díaz Lombardo, *El derecho social y la seguridad social integral*, UNAM, México, 1977, Menéndez, Romero, Fernando, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURZ Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuaspp/detail.action?docID=5513354>.
Created from urnchiuhuaspp on 2019-03-15 14:55:40.

éstas en el cumplimiento de su objeto social, de ahí que también sean consideradas como instituciones auxiliares. Por ejemplo, las instituciones de crédito (de banca múltiple y banca de desarrollo) son auxiliadas en su actividad por diversas entidades que prestan servicios complementarios o de apoyo.

Entre las sociedades auxiliares encontramos a las sociedades de información crediticia, los cuales tienen por objeto la prestación de servicios consistentes en la recopilación, el manejo y la entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas físicas y jurídico-colectivas. En materia de seguridad y protección bancaria, Seproban brinda un servicio complementario a las instituciones de monitoreo permanente de las sucursales. Así mismo, las cámaras de compensación son auxiliares de las entidades financieras, entre otras más.

Cabe mencionar que cada uno de los sectores financieros cuenta con la colaboración de entidades de servicios complementarios, por ejemplo: en el sector bursátil, la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) colabora con los participantes del mismo prestando la infraestructura necesaria para realizar la intermediación de valores. Esa infraestructura está compuesta por el Sistema Electrónico de Negociación, Transferencia, Registro y Automatización (SENTRA), mecanismo que permite la compra y venta de valores en cuestión de segundos. La Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, A.C., también representa una entidad de apoyo de las entidades financieras agrupadas en el subsistema bursátil. Existen otras entidades de carácter autorregulatorio que también brindan servicios complementarios, como las contrapartes centrales y las agencias calificadoras de valores.

4.3.4 Grupos financieros

Los grupos financieros son entidades autorizadas discrecionalmente por la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y, según corresponda, en virtud de los integrantes del grupo financiero que pretenda organizarse, de las comisiones nacionales Bancaria de Valores, de Seguros y Fianzas o del Sistema de Ahorro para el Retiro. Dichos grupos tienen por objeto la prestación de servicios financieros integrados por cada una de las entidades financieras que los conforman. Los grupos financieros estarán dirigidos por una sociedad anónima controladora, que tendrá en todo momento el control de las asambleas generales de accionistas y de la administración de los integrantes de cada grupo, al detentar más de 50 % de las acciones de cada una de las entidades financieras.

4.3.5 Otras entidades

Como ya se mencionó anteriormente, en el sistema financiero mexicano es común encontrar como participantes a las instituciones de servicios complementarios o auxiliares que brindan apoyo profesional a las entidades financieras, por ejemplo: las camionetas de valores que trasladan cuantiosos recursos de las instituciones de banca múltiple, así como las asociaciones civiles que generan estudios en materia bancaria y bursátil (Asociación de Bancos de México), o bien, las entidades que prestan su infraestructura para la realización de transacciones financieras (Bolsa Mexicana de Valores).

Cuestionario

1. Defina el sistema financiero y explique su importancia.
2. ¿Cómo se encuentra integrado el sistema financiero?
3. ¿Cuáles son las autoridades del sistema financiero mexicano y qué papel desempeñan?
4. ¿Qué entiende por entidad financiera?
5. Mencione las entidades financieras por sector.
6. ¿Qué objeto social tienen las instituciones de crédito?
7. ¿Cómo se encuentra integrado el sistema bancario mexicano?
8. Mencione la actividad que desempeñan las instituciones de servicios complementarios.
9. ¿Qué es una agrupación financiera?
10. ¿Cuál es la función de una sociedad controladora?

UNIDAD 5

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Podrá describir sus principales funciones respecto al sistema financiero e identificará las diferentes áreas de dicha dependencia que participan en el sistema financiero mexicano.

5.1 Creación de la SHCP

El *Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal* fue expedido el 8 de noviembre de 1821. Mediante el citado reglamento se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, que en los hechos ya existía como Junta de Crédito Público desde el 24 de octubre de 1821. Posteriormente, por decreto del 23 de febrero de 1867 cambió su nombre por el de Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda y Crédito Público. En el año de 1992, durante el mandato presidencial de **Carlos Salinas de Gortari**, se sometió a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa del Ejecutivo federal por medio de la cual las facultades de la Secretaría de Programación y Presupuesto se integraron a las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Históricamente, la Secretaría de Hacienda ha tenido un papel preponderante dentro de las finanzas del gobierno, hecho que puede apreciarse desde 1821, cuando se expidió el reglamento citado en el párrafo precedente. Al respecto, **Pedro Aspe** sostiene que

El 16 de noviembre de 1824, el Constituyente Permanente expidió la *Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública* por la que la Secretaría de Hacienda centralizó la facultad de administrar todas las rentas de la Federación, inspeccionar las Casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de la Renta de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos. El nacimiento de la Secretaría de Hacienda es paralelo al del México independiente.¹

En 1891, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incrementó sus atribuciones en lo relativo al comercio, por lo que se denominó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio; además, salió de su ámbito de competencia el sistema de correos y rescindió el contrato de arrendamiento de la Casa de Moneda a particulares, con lo que la acuñación de moneda quedó a cargo del Estado.

5.2 Naturaleza jurídica de la SHCP

El art 90 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal. La primera de ellas se encuentra integrada por la presidencia de la República, las secretarías de Estado (incluyendo sus órganos desconcentrados), los departamentos administrativos (el último en existir fue el Departamento del Distrito Federal) y la consejería jurídica. Como podemos observar, la SHCP es una dependencia del Ejecutivo federal, y para una atención más eficaz y el despacho de los asuntos de su competencia cuenta con órganos administrativos desconcentrados que le estarán subordinados jerárquicamente y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y en el ámbito de su competencia.

5.3 Marco jurídico y facultades de la SHCP

La SHCP es —y ha sido durante muchos años— la principal autoridad del sistema financiero mexicano. Los ordenamientos jurídicos que primordialmente regulan la actuación de la citada dependencia son los siguientes:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (art 90)
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*
- Reglamento interior de la SHCP
- Disposiciones generales emitidas por la propia SHCP

- Manual de Organización General de la SHCP
- Leyes financieras

La SHCP, desde su creación, ha sido la máxima autoridad del sistema financiero mexicano y tiene bajo su responsabilidad diversas y trascendentales facultades respecto del mismo, las cuales se encuentran previstas en una multiplicidad de textos legales de carácter financiero. El aserto anterior se demuestra con el catálogo de leyes financieras que regulan los servicios que prestan en el mercado nacional las entidades financieras y que facultan a la SHCP para interpretar los preceptos de esas leyes cuando se presente algún dilema cognoscitivo. En ese tenor de ideas, de dicha facultad interpretativa se desprende la calidad primigenia que ostenta la SHCP en el sistema financiero mexicano.

5.3.1 Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema financiero del país

La SHCP funge como orientadora y guía de la política financiera del sistema bancario del país, así como de las instituciones no bancarias. Al efecto, es la cabeza de sector, razón por la cual los sectores público, privado y social tendrán la obligación de adecuar sus actividades conforme a las disposiciones prudenciales emitidas por dicha dependencia, enmarcadas en el sistema nacional de planeación democrática.

La planeación es la actividad que desarrolla el Estado mexicano por conducto de los órganos que se encuentran inmersos en el regazo estatal. Es la ordenación racional y sistemática de acciones del Ejecutivo federal para la regulación y promoción de las actividades económica, social y cultural con el propósito de transformar la realidad del país, conforme a la Constitución. Cuando se habla de planeación está presente la intervención del Estado en la economía y el despliegue que efectúa bajo la forma de un sistema nacional de planeación democrática. En particular, el capítulo económico constitucional (arts 25, 26, 27 y 28, *CPEUM*) regula la rectoría económica del Estado, la planeación democrática nacional, la propiedad de los recursos naturales y las áreas económicas: estratégica, prioritaria y libre.

Mediante los convenios de coordinación, la Federación, las entidades federativas y los municipios deciden emprender acciones conjuntas, las cuales en todo momento deben acatar los objetivos y las medidas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

De conformidad con el art 2o de la *Ley de Planeación*, ésta es un instrumento al servicio del Estado para alcanzar un eficaz desempeño de su responsabilidad en el desarrollo integral y sustentable del país. Es el instrumento tendiente a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la *CPEUM*. La importancia que tiene la *Ley de Coordinación Fiscal* para la actividad planificadora del Estado se traduce en que dota de facultades a la SHCP, en su carácter de autoridad fiscal, para celebrar convenio con las entidades que soliciten adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal, con lo cual las entidades federativas participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos señalados en la ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

Ahora bien, la SHCP lleva a cabo evaluaciones periódicas sobre el comportamiento de los diversos agentes y autoridades financieros, facultad que se encuentra regulada en la *Ley de Planeación* y en el Reglamento Interior de la misma secretaría. La vigilancia del sistema

financiero, en particular de las entidades financieras, la realiza por conducto de unidades y direcciones generales (Unidad de Banca y Ahorro, Dirección de Valores, de Seguros y Fianzas, etc), y de las comisiones nacionales (CNBV, CNSF, Consar), órganos desconcentrados de la SHCP.

5.3.2 Emitir autorizaciones para constituir entidades financieras

La SHCP autoriza la constitución y organización de varias entidades financieras. Por regla general, las autorizaciones son de carácter discrecional. Por ejemplo, para constituirse y organizarse como sociedad controladora o grupo financiero se requiere contar con la autorización discrecional de la SHCP, lo que significa que no obstante que se han reunido los requisitos para constituir una institución de crédito, aun así la SHCP puede negarles la autorización, por eso se denomina *discrecional o facultativa*, lo que de ninguna manera significa que esté en contra de la ley.

Alfonso Nava Negrete sostiene que un acto reglado

Es el que realiza la autoridad con total apego a lo que marca la ley. Acto discrecional es el que realiza la autoridad con cierta libertad, dentro del marco de la ley. Ambos se llevan a cabo con apego a la ley, sólo que en el primero la autoridad tiene que sujetarse a los pasos que estrictamente ésta le señala; en cambio, en el segundo, la misma ley le da a la autoridad una dosis de libertad para que actúe en uno u otro sentido: es ella la que decide y no el texto de la ley como sí sucede en el primero.²

Por su parte, **Gabino Fraga** refiere que “el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar o, en fin, qué contenido va a dar a su actuación”.³

De lo anterior se colige que la discrecionalidad implica cierto margen de libertad de la autoridad para actuar en determinado sentido, pero siempre apegada a la ley, mediante la motivación y fundamentación del acto administrativo. De lo contrario, se estaría en presencia de un acto arbitrario del poder público.

5.3.3 Emitir disposiciones de carácter prudencial

Por *prudencial* debe entenderse lo relativo a la prudencia, todo aquello que no es exagerado ni excesivo. Se dice que obra prudentemente aquel que se conduce con templanza, cautela, moderación y que tiene buen juicio. La prudencia es una de las cuatro virtudes cardinales, que consiste en discernir y distinguir lo que es bueno o malo, para seguirlo o huir de ello. Acerca de la prudencia, **William Shakespeare** sostenía que el hombre cauto jamás deplora el mal presente; emplea el presente en prevenir las aflicciones futuras. De la frase anterior se desprende el carácter preventivo del prudente,

² **Alfonso Nava Negrete**, *Derecho administrativo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág. 317.

³ **Gabino Fraga Magaña**, *Derecho administrativo* (40a ed.), Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 232.

quien generalmente aprende de los aciertos, pero más de los errores pasados, que dejan una huella indeleble en su formación.

Comportarse de manera prudente implica un ánimo despejado y recto en cuanto a escoger la mejor ocasión para hacer o decir algo. En *El arte de la prudencia*, **Baltasar Gracián** hace uso de cientos de aforismos y da a conocer la sabiduría práctica imprescindible para sobrevivir en una sociedad en donde la competencia y el individualismo muestran cuán hostiles pueden ser las personas.

Francis Bacon describió así a quien ostenta la virtud de la prudencia:

Lo pasado se ha ido y es irrevocable; y los hombres prudentes tienen demasiado que hacer con las cosas presentes y venideras; por tanto, no harían más que burlarse de sí mismos ocupándose de asuntos pasados. No hay hombre que cometa el mal a cuenta del mal mismo, sino para obtener provecho propio, o placer, u honor o algo semejante.⁴

Una vez que se ha referido el significado de *prudencia*, corresponde ahora mencionar que la SHCP emite principalmente normas o regulaciones prudenciales para asegurar la solvencia, liquidez, estabilidad y la adecuada disposición de las entidades financieras, eliminando con esto los posibles riesgos que pudieran presentarse en la operación de dichas entidades. Por ejemplo, la SHCP y la CNBV emiten reglas de carácter prudencial para las entidades de ahorro y crédito popular con activos entre 2 750 000 y 50 000 000 unidades de inversión (udis). Las normas prudenciales emitidas por la SHCP son formulaciones relevantes que deben observar las entidades financieras, cuya finalidad es prevenir insolvencias y problemas de liquidez en el sistema financiero mexicano para así evitar crisis sistémicas. De igual forma existen disposiciones de carácter prudencial a las que se sujetarán en sus operaciones las entidades financieras, principalmente aunque no de manera exclusiva las del sector bancario y bursátil, porque constituyen el corazón del sistema financiero mexicano.

5.3.4 Realizar la interpretación administrativa de leyes financieras

Todo ser humano, por el simple hecho de constituir una persona con raciocinio, vive constantemente interpretando lo que hay a su alrededor. Las sociedades han realizado interpretaciones de los hechos históricos. Los individuos interpretan los fenómenos sociales de acuerdo con su circunstancia de vida, su ideología, sus principios, su credo religioso, su preferencia sexual, etc. No en balde **Ortega y Gasset** sostenía que el hombre es él y sus circunstancias. Hasta el más débil de los seres humanos interpreta y hace permanentemente cálculos, según **Jeremy Bentham**, pensador inglés y padre del utilitarismo.

Henry Thoreau, citado por **Clifford Gertz**, solía decir que “no vale la pena dar la vuelta al mundo para ir a contar los gatos que hay en Zanzíbar”, lo que significa que cuando uno viaja y recorre varios países es menester, más que recoger hechos culturales, ser capaz de clarificar lo que ocurre en tales lugares, de reducir el enigma”.⁵ Hasta el conocimiento más sencillo es interpretado por el ser humano. Tratándose del

⁴ **Francis Bacon**, *De la sabiduría esópica*, Editorial Tusanes, Barcelona, 2012, pág. 7.
⁵ **Clifford Gertz**, *ProQuest Ebook Central*, 2017, ProQuest Ebook Central, <https://www.proquest.com/biblioteca-de-la-educacion/doc/1133541>.
 Created from urn:cihiuahua:sp on 2019-03-15 14:55:40.

uso del metalenguaje financiero, el conocedor y estudioso de la materia requiere constantemente de interpretación para desentrañar el sentido de las formulaciones normativas cuando se presentan, lo que en argumentación jurídica se conoce como *casos difíciles*.

En materia financiera las leyes asignan a la SHCP la facultad de interpretar, para efectos administrativos, los preceptos de dichos textos legales. **Eduardo García Máynez** sostiene que

Interpretar es desentrañar el sentido de una expresión. Se interpretan las expresiones, para descubrir lo que significan. La expresión es un conjunto de *signos*, por ello tiene *significación* (...) Si aplicamos las anteriores ideas al caso especial de la interpretación de la ley, podremos decir que interpretar ésta es descubrir el sentido que encierra.⁶

En ese sentido, interpretar es aclarar, explicar o desentrañar el significado de una disposición de ley, que está oscura o es ambigua. Según quien la realiza puede ser legislativa, judicial, administrativa o doctrinal. Será legislativa o auténtica, la interpretación emanada del Poder Legislativo; judicial, la que se reserva a los órganos jurisdiccionales, por ejemplo, la interpretación que realiza la SCJN cuando se controvierte el sentido de una disposición de carácter constitucional; administrativa, cuando una dependencia o entidad del Poder Ejecutivo federal desentraña el sentido de una norma jurídica. La interpretación efectuada por la SHCP es de carácter administrativo porque tal es su naturaleza jurídica. Por último, la interpretación doctrinal es la reservada a los estudiosos y científicos del derecho.

El art 5o de la *LIC* dispone que el Ejecutivo federal, por medio de la SHCP, interpretará para efectos administrativos los preceptos de la misma, así como las disposiciones de carácter general que emita la propia secretaría en el ejercicio de las atribuciones que le confiere dicha ley. La SHCP es la dependencia del Ejecutivo federal facultada por la legislación financiera para interpretar las disposiciones previstas en la misma, por ser la autoridad máxima en el sistema financiero mexicano, debido a que se relaciona directamente con las entidades financieras. Al emitir reglas generales de observancia obligatoria es la más apta para realizar la interpretación administrativa. En ese aspecto, la *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, por poner un ejemplo, establece en el art 1o la facultad de la SHCP para interpretar administrativamente los preceptos de la ley y, en general, todo cuanto se refiera a las organizaciones actividades auxiliares del crédito, capítulo que estudiaremos más adelante.

5.3.5 Intervenir con la presentación de la querrella en caso de delitos financieros

Corresponde a la SHCP, por medio de la Procuraduría Fiscal de la Federación, la facultad de petición para la persecución de ciertos delitos especiales previstos en las leyes financieras, oyendo la opinión del órgano de supervisión correspondiente. La legislación penal define el *delito* como toda aquella acción u omisión que sancionan las leyes

⁶ Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, 48ª ed., Editorial Porrúa, México, 1996, pp. 325-327.

penales. Recordemos que para que se inicie una averiguación previa por parte del ministerio público, tratándose de delitos financieros, es necesario que se haya destrabado previamente el requisito de procedibilidad por conducto de la SHCP, es decir, es menester que la misma dependencia presente la querrela.

5.3.6 Aplicar las sanciones correspondientes tratándose de infracción a las leyes

La imposición de sanciones establecidas en las leyes financieras en algunos casos es competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por ejemplo, si un almacén general de depósito opera generalmente bajo aspectos irregulares, es facultad de la SHCP revocar la autorización. La revocación de la autorización para operar constituye la sanción más drástica que impone dicha secretaría a esta clase de intermediarios no bancarios, en virtud de lo cual, una vez reunidos los requisitos establecidos en la ley, se deja sin efectos un acto administrativo previo (autorización). Recordemos que la quiebra y el mal funcionamiento de una institución financiera puede repercutir en la confianza que el público tiene en el sistema financiero mexicano en su conjunto, lo cual a la postre —muy difícil, pero posible— puede originar a su vez una crisis sistémica de las instituciones. Las sanciones que puede aplicar la SHCP a los intermediarios financieros se encuentran generalmente previstas en un título específico al final de cada una de las leyes financieras, integrando lo que se conoce como *derecho administrativo sancionador*.

5.3.7 Aprobar los documentos constitutivos de las entidades

La SHCP tiene la facultad de aprobar las escrituras constitutivas de las entidades financieras, así como sus modificaciones. En ese tenor de ideas, la dependencia aprueba la escritura constitutiva de las entidades financieras y cualquier modificación que sufran deberá ser sometida a la aprobación previa de la SHCP. Una vez aprobada la escritura y sus reformas, deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio. Las escrituras constitutivas de las entidades financieras son el acta de nacimiento de las mismas, en la cual se especifica su nombre o razón social, domicilio social, objeto, relación de socios, capital mínimo, suscrito y pagado, etcétera.

5.3.8 Intervenir activamente en las comisiones nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro

La SHCP designa al presidente de las citadas comisiones y a algunos de sus vocales ante la junta de gobierno correspondiente; asimismo, autoriza anualmente sus presupuestos de ingresos y egresos.

En su calidad de órganos desconcentrados de la SHCP, estas comisiones se encuentran jerárquicamente subordinadas a dicha dependencia del Ejecutivo federal, teniendo como titular a un funcionario designado por el presidente (o la persona que éste designe).

voto de calidad en las sesiones que celebre cada una de las juntas de gobierno. El titular de Hacienda anteriormente hacía las veces de presidente de la junta de gobierno, pero en la actualidad ese cargo lo desempeña el presidente de cada una de las comisiones referidas.

5.3.9 Resolver consultas sobre hechos reales le presenten las entidades financieras

La SHCP es la dependencia del Ejecutivo federal competente para emitir las disposiciones para regular y operar las entidades financieras, y en ese sentido será la encargada de resolver las consultas sobre hechos reales que le llegasen a presentar las instituciones financieras respecto a dichas reglas. En ocasiones sucede que las reglas operativas son vagas o ambiguas en cuanto a competencias, facultades, atribuciones, plazos y términos, lo que podrá ser dilucidado por la dependencia, de conformidad con las disposiciones financieras y fiscales.

5.4 Tiempos de respuesta de las autoridades administrativas a las solicitudes de los ciudadanos

Las autoridades administrativas tendrán un plazo que no podrá exceder de tres meses para resolver lo que corresponda, salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo. Una vez que hubiere transcurrido el plazo anteriormente señalado sin dar respuesta, se entenderá que la resolución es en sentido negativo (*negativa ficta*) al promovente, a menos que en las disposiciones aplicables se prevea lo contrario (*positiva ficta*). Los requisitos de presentación y plazos, así como otra información relevante aplicable a las promociones que realicen las instituciones de crédito, deberán precisarse en disposiciones de carácter general.

Cabe mencionar que el interesado tiene en todo momento el derecho de solicitar la autoridad la expedición de la constancia por medio de la cual acredite tal circunstancia, lo que deberá hacer ante la autoridad competente, la cual resolverá dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud mencionada. Tratándose de la *positiva ficta*, también deberá expedirse la constancia a petición del interesado cuando las disposiciones específicas prevean que, transcurrido el plazo aplicable, la resolución deba entenderse en sentido positivo. De no expedirse la constancia mencionada dentro del plazo citado se fincará, en su caso, la responsabilidad que resulte aplicable (art 17, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, de aplicación supletoria la normatividad financiera).

La ley determina que cuando el escrito inicial no contenga los datos o no cumpla con los requisitos previstos en las disposiciones aplicables, la autoridad deberá prevenir al interesado, por escrito y por una sola vez, para que dentro de un término que no podrá ser menor de diez días hábiles subsane la omisión. Salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, dicha prevención deberá hacerse a más tardar dentro de la mitad del plazo de respuesta de la autoridad; esto es, si la autoridad tiene diez días hábiles para responder, la prevención deberá hacerse dentro del quinto día hábil de-

rá notificar la prevención correspondiente. Ahora bien, cuando el plazo de la prevención no sea expreso, se realizará dentro de los veinte días hábiles siguientes a la presentación del escrito inicial.

Notificada la prevención, se suspenderá el plazo para que las autoridades administrativas resuelvan y se reanudará a partir del día hábil inmediato siguiente a aquel en que el interesado responda. En el supuesto de que no se desahogue la prevención en el término señalado, las autoridades desecharán el escrito inicial. Por otro lado, si las autoridades no hacen el requerimiento de información dentro del plazo correspondiente, no podrán rechazar el escrito inicial por incompleto. Los plazos para que las autoridades contesten empezarán a correr el día hábil inmediato siguiente a la presentación del escrito correspondiente, salvo disposición en contrario (art 17 B, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*).

El plazo de tres meses que tiene la autoridad administrativa para resolver las solicitudes de los administrados no será aplicable a las promociones donde por disposición expresa de la *Ley de Instituciones de Crédito*, o bien, de cualquier otra ley de carácter financiero, las autoridades administrativas deban escuchar la opinión de otras autoridades, además de aquellas relacionadas con las autorizaciones relativas a la constitución, fusión, escisión y liquidación de instituciones de crédito. En estos casos no podrá exceder de seis meses el plazo para que las autoridades administrativas resuelvan lo que corresponda, aunque cabe aclarar que estas últimas podrán ampliar los plazos establecidos en la *LIC* u otras leyes financieras, a petición expresa del solicitante, sin que dicha ampliación exceda, en ningún caso, de la mitad del plazo previsto originalmente en las disposiciones aplicables, cuando así lo exija el asunto y no tengan conocimiento de que se perjudica a terceros en sus derechos. En el ejercicio de las atribuciones de supervisión, inspección y vigilancia que la ley confiere a las autoridades administrativas, no se les aplicará el plazo de tres meses para que resuelvan lo que corresponda, en aras de cumplir de una manera eficaz y eficiente su trascendental labor.

5.5 Estructura orgánica de la SHCP

La estructura orgánica que la condiciona para el normal desarrollo de sus funciones queda precisada en su reglamento interior del 11 de septiembre de 1996, reformado mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, de fechas 24 de diciembre de 1996, 30 de junio de 1997, 10 de junio de 1998 y 16 de octubre de 2000. La última actualización a su estructura orgánica operativa data del 15 de enero de 2014. En el Manual de Organización de la SHCP se especifica la forma y los términos en que ejercerá sus funciones en materia financiera. El Reglamento Interior de la SHCP dispone en su art 2o que el secretario de Hacienda, para el desahogo de los asuntos de su competencia, será auxiliado por los servidores públicos siguientes:

- Subsecretario de Hacienda y Crédito Público,
- Subsecretario de Ingresos,
- Subsecretario de Egresos,
- Oficina mayor.

- Procurador fiscal de la Federación,
- Tesorero de la Federación.

Aunado a lo anterior, el titular de la SHCP cuenta con el auxilio de unidades administrativas centrales, entre las que se encuentran: la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas; la Unidad de Comunicación Social y Vocero; la Unidad de Inteligencia Financiera; la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública; la Unidad de Crédito Público; la Unidad de Banca de Desarrollo; la Unidad de Banca, Valores y Ahorro; la Unidad de Seguros, Pensiones y Seguridad Social; la Unidad de Asuntos Internacionales de Hacienda; la Unidad de Política de Ingresos Tributarios; la Unidad de Política de Ingresos No Tributarios; la Unidad de Legislación Tributaria; la Unidad de Inversiones; la Unidad de Política y Control Presupuestario; la Dirección General Jurídica de Egresos, entre otras más. Las unidades administrativas centrales cuentan en su estructura con varias direcciones generales adjuntas y direcciones de área que coadyuvan con las funciones que el Reglamento Interior confiere a las unidades administrativas citadas.

Cuestionario

1. Mencione algún antecedente importante de la SHCP.
2. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la SHCP?
3. Mencione el marco jurídico y las facultades de dicha dependencia en materia financiera.
4. ¿Qué es un acto reglado?
5. Mencione las características de una autorización discrecional.
6. ¿Qué es una disposición de carácter prudencial?
7. Mencione el requisito primordial para que la SHCP resuelva una consulta.
8. ¿De qué forma interviene la SHCP en las comisiones nacionales de supervisión?
9. ¿Cuál es el tiempo de respuesta de las autoridades administrativas a las solicitudes de los ciudadanos?
10. Describa la estructura orgánica de la SHCP.

UNIDAD 6

Banco de México (BdeM)

Objetivo particular: *al terminar la unidad, el alumno(a):*

Podrá mencionar cuál ha sido la evolución de la naturaleza jurídica del banco central y de su marco legal; explicará su actual naturaleza jurídica; precisará sus principales facultades, especialmente respecto del sistema financiero mexicano; señalará su estructura orgánica y las funciones de la junta de gobierno y del gobernador; así como describirá sus principales fuentes de ingresos.

6.1 Antecedentes

El Constituyente de 1917 contempló un banco único de emisión en la Carta Magna de ese año, a propuesta del presidente **Venustiano Carranza**; idea que se actualiza hasta el 1o de septiembre de 1925, cuando el presidente de la República, **Plutarco Elías Calles**, inaugura el Banco de México, después de muchos años de debate acalorado en el seno del Congreso de la Unión.

El banco central nace a la vida jurídica como una sociedad anónima en la que suscribe el capital de la empresa como el gobierno federal como los particulares. Pos-

teriormente, **José López Portillo** presenta en el año de 1982 una iniciativa para convertir al Banco de México, de una sociedad anónima a un organismo descentralizado de la administración pública federal, iniciativa que resultó aprobada por el Congreso de la Unión en ese mismo año.

Ya para el periodo presidencial de **Carlos Salinas de Gortari**, específicamente en 1993, se sometió a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa del Ejecutivo federal de reforma constitucional, en virtud de la cual se adicionaron los párrs VI y VII del art 28 de la Carta Magna, estableciéndose que el Estado contará con un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

6.2 Creación de un banco central autónomo

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 1993, el art 28, párrs VI y VII, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* fue reformado.

El párr VI, del art 28 constitucional, establece la autonomía del Banco de México al consagrar lo siguiente:

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

La necesidad de contar con un banco central autónomo tiene su fundamento en la estabilidad derivada de las políticas monetaria y cambiaria más independientes del entorno político nacional e internacional. Dichas políticas deben tener presente tanto la orientación general de la política económica como los mecanismos adecuados de coordinación e intercambio de información con las autoridades del Poder Ejecutivo, específicamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

6.3 Naturaleza jurídica

Recordemos que al calor de la Constitución de 1917, el banco único de emisión previsto en la Carta Magna y creado hasta el año de 1925 tuvo la naturaleza jurídica de una sociedad anónima; es decir, de 1925 a 1982, el Banco de México fue una sociedad anónima. Ya en el periodo presidencial de **José López Portillo** se convirtió en un organismo descentralizado del Estado, y a partir de 1993 es un organismo constitucional autónomo.

La autonomía del Banco de México se corrobora con su inserción en el art 1o de la *Ley del Banco de México*, reglamentaria del art 28, párrs VI y VII, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el

25 de diciembre de 1993. El art 1o de la *Ley del Banco de México* dispone lo siguiente:

Artículo 10. *El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Jesús de la Fuente Rodríguez expresa que era “necesaria esta autonomía del banco central para garantizar un comportamiento neutral, desde un punto de vista político, de la gestión de los aspectos monetarios, elemento esencial a la hora de perseguir la estabilidad del sistema económico”.¹ La autonomía del banco central es definida por Andrés Bianchi y resulta de “que en ejercicio de sus funciones el banco no reciba ni deba obedecer instrucciones del Poder Ejecutivo o del Congreso”.² Cabe mencionar que la autonomía del Banco de México se extiende también a la independencia que ostenta frente al Poder Judicial.

6.3.1 El Banco de México no forma parte de la administración pública federal

Jaime Fernando Cárdenas Gracia define a los órganos constitucionales autónomos como “aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos constitucionales”.³

En ese tenor de ideas, el Banco de México no forma parte de ninguno de los poderes de la Unión, más bien coadyuva con el Estado en la consecución del bienestar colectivo.

6.3.2 El Banco de México como organismo autónomo del Estado

El Banco de México también ejerce su autonomía e independencia en materias financiera y presupuestal, toda vez que como órgano constitucional autónomo está facultado para determinar la fuente de sus ingresos, por lo cual no se ve amenazado por las políticas presupuestales dictadas por el Congreso de la Unión, en virtud de que no depende de recursos fiscales.

Eduardo Castro Silva sostiene lo siguiente:

Al dotar de autonomía al Banco de México, éste puede velar por el debido cumplimiento de su objetivo prioritario sin injerencia de otros organismos; posee libertad de decisión en la elección de instrumentos de política monetaria y en el modo en que éstos serán aplicados para la consecución de sus objetivos, los cuales se pueden traducir en fines del Estado.

¹ **Jesús de la Fuente Rodríguez**, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, t I, 4a ed, Editorial Porrúa, México, 2002, pág 113.

² **Andrés Bianchi**, *Principios generales de la independencia del banco central*, vol I, CEMLA, México, 1993, pág 23.

³ Menéndez, Romero, Fernando, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017, ProQuest Ebook Central.

⁴ **Jaime Fernando Cárdenas Gracia**, *Un organismo autónomo del Estado*, UNAM, México, 1996, pág 262.

Los órganos a cargo de la administración, acción y que dan movimiento al banco central, tienen autonomía frente a los órganos del poder público, por lo que éste no puede intervenir en los actos de administración de la institución; la autonomía del Banco de México implica que en el ejercicio de sus funciones, no queda sujeto a las indicaciones del Poder Ejecutivo o del Legislativo sin ser éstas sujetas a previa discusión.⁴

6.4 Finalidades del Banco de México

La finalidad del Banco de México, como instituto central, es la de proveer a la economía nacional del país de moneda nacional; es decir, tiene la facultad exclusiva para emitir billetes y acuñar monedas. Los billetes y monedas emitidos por el Banco Central son los únicos medios de pago con poder liberatorio, circulación ilimitada y curso legal en todo el país. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su art 28, párr VII, establece que las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva por medio del banco central, en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes, no constituirán monopolios.

El art 28, párr VII, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece que “no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes”. Por su parte, el art 2o de la *Ley del Banco de México* dicta que: “el Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional”. El tratamiento que dan la Constitución y la *Ley del Banco de México* al suministro de moneda nacional es distinto, porque mientras la primera consigna la acuñación de moneda y billetes como función, la segunda establece que es una finalidad del instituto emisor.

6.4.1 Proveer a la economía del país de moneda nacional (objetivo prioritario y política monetaria)

Una de las funciones del Banco de México es la de regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación, los servicios financieros y los sistemas de pago, con el objetivo de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, la confianza del público ahorrador e inversionista en las entidades financieras y proteger los sistemas de pagos de prácticas espurias y falsificadoras.

La política monetaria instaurada por el banco central busca primordialmente ejecutar acciones cuyo fin es influir en el crecimiento económico mediante el manejo de variables monetarias de la economía. Mediante la política monetaria se prevé el manejo de variables como la inflación, emisión monetaria, funcionamiento del banco central, regulación de bancos comerciales, tipo de interés, protección a reservas de oro y dólares. La política monetaria, pues, es la herramienta de la que se vale el banco central para lograr estabilidad la económica y financiera del país.

⁴ Eduardo Castro Silva, *El Banco de México como órgano constitucional autónomo*, tesis recepcional, Menéndez, Romero, Fernando, Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), URE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urc/uaasp/detail.action?docID=5513354>.
Created from urn:chihuahua:sp on 2019-03-15 14:55:40.

La *Ley del Banco de México* vigente, reglamentaria del art 28 constitucional, párrs VI y VII, establece en su art 2o que el objetivo prioritario del Instituto Central es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. El objetivo mencionado lo alcanzará por conducto de la política monetaria que al efecto establezca el instituto central. Mediante la política monetaria tendrá la responsabilidad ineludible de velar por la estabilidad de la moneda. Esto significa evitar que el valor de la moneda se deprecie por efectos de la inflación. Así tenemos que es tarea del banco central preocuparse de que la inflación sea baja y estable.

Para estos efectos, las atribuciones del banco central tienen relación con la regulación de la cantidad de dinero y de crédito en circulación, y así como la promulgación de normas en materia monetaria, específicamente mediante programas y políticas monetarios. Esto se debe a la relación directa que empíricamente se constata entre dinero y precios en el largo plazo. De tal forma que la aplicación de un estricto y ordenado control sobre la cantidad de dinero, constituye la única forma de asegurar el logro de una tasa de inflación baja y estable en el tiempo.

6.4.2 Promover el sano desarrollo del sistema financiero

Una de las finalidades de especial trascendencia de los bancos centrales se ha traducido, desde su existencia, en la promoción del sano desarrollo del sistema financiero del Estado al que pertenecen. En ese sentido, los bancos centrales logran tal finalidad mediante la regulación que ejercen sobre los intermediarios y servicios financieros, al fungir en su calidad de acreedores de última instancia con las instituciones de crédito, sancionando a las instituciones de banca múltiple, así como propiciando el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

La reforma a la *LBdeM*, que entró en vigor el 11 de enero de 2014, modificó su art 24 para establecer que el instituto emisor tiene la atribución de expedir disposiciones cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público; esto sin perjuicio de las demás disposiciones que los preceptos de otras leyes faculten al banco central a emitir según la materia de la ley correspondiente. Al efecto, deberá fundar y motivar la expedición de las disposiciones relativas, que serán de carácter general y se referirán a uno o varios intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

6.4.3 Promover el buen funcionamiento del sistema de pagos

Uno de los objetivos trazados por los bancos centrales, desde su aparición en la historia, se ha traducido en promover y coadyuvar en el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero. Una de las tantas funciones que tiene el Banco de México se refiere a los sistemas de pagos del país. Pero, ¿qué es el sistema de pagos? El sistema de pagos es el conjunto de instrumentos, procedimientos e instituciones que permiten las transferencias de dinero entre los agentes económicos. Un sistema de pagos seguro y eficiente contribuye a la efectividad de la política monetaria, a la estabilidad del sistema financiero y al buen funcionamiento del conjunto de la economía. Las institu-

ciones de crédito tienen una función transcendental, como es la referente a constituir el sistema de pagos, el cual faculta a los diversos agentes económicos para la ejecución de transacciones y el intercambio de bienes y servicios.

Integración del sistema de pagos

- Pagos efectuados en efectivo
- Pagos con tarjeta de crédito
- Pagos efectuados mediante tarjeta de débito
- Pagos efectuados mediante transferencia bancaria
- Pagos efectuados con cheque

6.4.4 Visitas de inspección y supervisión

El banco central podrá, en cualquier tiempo, solicitar informes a los intermediarios financieros, quienes estarán obligados a suministrar al Banco de México la información que éste les requiera sobre sus operaciones, incluso respecto de alguna de ellas en específico, los datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquella que sea útil al banco para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones. Así mismo, las comisiones supervisoras del sistema financiero (CNBV, CNSF y Consar), a solicitud del Banco de México, podrán realizar visitas conjuntas a los intermediarios, que tendrán por objeto revisar, verificar y evaluar la información solicitada por el instituto central. En dichas visitas podrá participar personal del propio banco, sin perjuicio de las que cada autoridad financiera pueda practicar en base a su programa anual, extraordinariamente o en cualquier momento (art 36, *LBdeM*). En el supuesto de que los intermediarios financieros infrinjan la *Ley del Banco de México* o las disposiciones que de ella emanen, el banco central tendrá la facultad para suspender todas o algunas de sus operaciones con aquellos.

La reforma financiera que entró en vigor el 11 de enero de 2014 y que modifica treinta y cuatro ordenamientos jurídicos mediante la presentación de trece iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo federal, el 15 de mayo de 2013, adicionó el art 35 bis de la *LBdeM* para otorgar a dicho instituto central la facultad de hacer visitas de supervisión a los intermediarios y entidades financieras sujetos a la regulación que éste expida. Dicha facultad comprenderá la inspección y vigilancia para comprobar el cumplimiento que los intermediarios y las entidades financieras den a lo dispuesto por la *LBdeM* y las disposiciones emitidas por el Banco de México. Para el ejercicio de estas facultades, el banco actuará de oficio conforme a lo dispuesto por esta misma ley y las reglas que al efecto emita su junta de gobierno.

El BdeM efectuará la inspección referida mediante la realización de visitas, verificación de operaciones y revisión de registros y sistemas, en las instalaciones, oficinas, sucursales o equipos automatizados de los intermediarios, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las disposiciones emitidas por el propio banco, sujeto a las excepciones que establezcan las leyes especiales. La vigilancia se llevará a cabo por medio del análisis y monitoreo de la información que los intermediarios financieros

suministren al BdeM. En ningún supuesto los intermediarios financieros podrán negarse a entregar la información solicitada por el banco central para el adecuado desempeño de sus funciones. De ser el caso, el BdeM podrá imponerles una multa por un monto equivalente a entre tres mil y quince mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (DSMGVDF) (art 36 *bis*, fracc II, *LBdeM*).

6.4.5 Autorizar programas correctivos

La reforma financiera publicada en el *DOF* del 10 de enero de 2014 dotó al BdeM de la facultad de autorizar programas de corrección para las entidades financieras que se encuentran bajo su supervisión, regulación y vigilancia. La crisis financiera de 2008 reunió a las economías más desarrolladas en el G-8 y G-20 para enfrentar al unísono la hecatombe que se extendió a la economía real.

Kevin Rudd planteó la aprobación de programas de alcance internacional para coordinar mejor los puntos de inflexión que se lleguen a dar en el futuro en los circuitos financieros, tomando en consideración que el apalancamiento y las redes financieras dieron como resultado la Gran Crisis. En ese orden de ideas, las economías desarrolladas e incluso el grupo de los BRICS determinaron que sería necesario supervisar y vigilar específicamente a las entidades financieras, pero sin caer en un terrorismo regulador que inhibiera la inversión extranjera.

Así mismo, se determinó que la gobernanza mundial, dirigida por *Wall Street*, la meca de las finanzas, había caído en un exceso de confianza y codicia con los procesos de desregulación, por lo que era necesario establecer la corresponsabilidad gobierno-empresas para no llegar a extremos regulatorios. A tal efecto, se determinó pergeñar un esquema de autorregulación y establecimiento de programas autocorrectivos de carácter preventivo para mantener los índices de capitalización, solvencia y liquidez de las instituciones financieras.

El art 36 *bis* 1, de la *LBdeM*, faculta al banco central a efecto de que autorice los programas autocorrectivos presentados por las entidades e intermediarios financieros por conducto de su director general, cuando el comité de auditoría se percate de que se han presentado ciertas irregularidades o incumplimientos a la ley y demás disposiciones que resulten aplicables al instituto emisor en su carácter de autoridad supervisora y reguladora del sistema financiero mexicano.

La reforma otorga mayor movimiento al Banco Central en aras de fortalecer la política monetaria y lograr su objetivo prioritario de procurar la estabilidad del poder adquisitivo mediante el combate a los procesos inflacionarios, y qué mejor que sea debido a la ampliación de su esfera de actuación como ente supervisor y regulador, así como al otorgarle la función de autorizar los programas autocorrectivos redactados por las entidades e intermediarios financieros.

Paulatinamente, se debe ir ampliando el objetivo prioritario del BdeM para quitarle la “camisa de fuerza” que se le ha puesto encima y para que de esa forma contribuya más activamente al crecimiento económico con equidad, como acontece con los bancos centrales que tienen un mandato doble: combatir la inflación y participar en el desarrollo nacional.

La autorización para que una entidad financiera o intermediario financiero adopte algún programa de autocorrección no prospera y de ninguna forma será autorizado

por el Banco de México cuando la entidad haya recibido alguna visita de supervisión por la cual la autoridad financiera se hubiere percatado de alguna irregularidad en las operaciones que lleve al incumplimiento de la ley, menos aún tratándose de algún delito financiero cometido por la institución. Por infracciones graves tampoco se podrá autorizar un programa de autocorrección.

Ahora bien, si el programa autocorrectivo no se cumple en los términos autorizados, el banco central impondrá a la entidad financiera la multa correspondiente, aumentando al monto de ésta hasta 40% y lo actualizará de conformidad con las reglas establecidas en el *Código Fiscal de la Federación*. Cabe mencionar que el comité de auditoría es el órgano encargado de dar seguimiento al programa autocorrectivo y de informar al consejo de administración y al director general sobre el grado de avance del mismo. En ese sentido, el programa contendrá un calendario de cumplimiento de actividades dividido por etapas. Una vez recibido el programa por parte del banco central, éste podrá realizar modificaciones y correcciones al mismo, por lo que si en el plazo de veinte días hábiles siguientes a la presentación del programa existe silencio administrativo del banco de bancos (The Bankers Bank), se entenderá la *positiva ficta*, es decir, se tendrá por autorizado en todos sus términos.⁵

Ahora bien, existe la probabilidad de que el BdeM ordene a los intermediarios y las entidades financieras la realización de ciertas correcciones o modificaciones con la finalidad de adecuar el programa autocorrectivo a la *LBdeM* y a las disposiciones generales emitidas por el banco central. Dichas correcciones deberán desahogarse en un plazo de cinco días hábiles, contados a partir de la notificación del banco emisor que ordene subsanar las deficiencias detectadas. A fin de realizar una debida corrección al programa, la entidad financiera o intermediario podrá solicitar al BdeM por una sola ocasión la prórroga del mismo, quien otorgándola concederá cinco días hábiles adicionales.

De no realizarse la corrección o presentarse de forma extemporánea, se tendrá por no presentado el programa multicitado y, consecuentemente, las irregularidades o incumplimientos de la institución financiera no podrán ser objeto de otro programa autocorrectivo; además, se determinará la sanción correspondiente por la infracción a la ley y disposiciones aplicables, entre éstas, las leyes financieras que reconozcan una esfera competencial al Banco de México. Recordemos que el beneficio del programa de autocorrección autorizado se traduce en la no imposición de sanciones económicas (multas) por parte del BdeM, dado que reconoce el actuar voluntario, espontáneo y prudente de las instituciones financieras al presentar *motu proprio* una *mea culpa* respecto al cumplimiento de sus obligaciones financieras.

Al determinarse la imposición de la sanción correspondiente, el banco central tomará en consideración el lucro obtenido, el monto del quebranto o perjuicio patrimonial causado; los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios en la celebración de operaciones; el plazo que perdure el incumplimiento; la reincidencia y las causas que la originaron; las acciones correctivas emprendidas por el presunto infrac-

⁵ La reincidencia es definida en el *Diccionario jurídico mexicano* como “la repetición de un hecho ilícito que generalmente tiene un significado considerable relacionado al de peligrosidad: un reincidente es más peligroso que una persona que por primera vez haya transgredido el ordenamiento jurídico-penal”. La reincidencia en materia financiera tiene idénticos efectos, por cuanto se encuentra en juego el patrimonio de los intermediarios y el sistema de servicios financieros.

tor; la gravedad de la infracción cometida; la capacidad económica del infractor, así como las demás circunstancias particulares que el Banco de México pueda tomar en consideración para efecto de la individualización de la sanción correspondiente. Anterior a la reforma, el BdeM fijaba las multas teniendo en cuenta únicamente el importe de las ganancias obtenidas, los riesgos y la reincidencia del infractor.

Ahora bien, en el caso de que el infractor sea reincidente, esto es, que vuelva a cometer una infracción —por la que ya había sido sancionado— en el plazo de los dos años siguientes a la notificación de la resolución por medio de la cual se impuso la sanción correspondiente, entonces se le podrá aplicar una multa hasta por el doble de la que le correspondía originalmente. Las teorías de talante sociológico consideran enfermo al que reincide en una conducta dañosa, la que suponen una desviación antisocial, toda vez que rompe con el pacto societario.

La reforma a la *LBdeM* adicionó el art 67 para subsanar la laguna jurídica que se traducía en la falta de plazo para el pago de las multas impuestas por el banco central a las entidades e intermediarios bancarios. Al respecto, el numeral ahora sí dispone que contarán con un plazo de quince días hábiles siguientes al día en que fueron notificadas para el efecto de que realicen el pago correspondiente; de lo contrario, las multas se actualizarán desde el día del incumplimiento y hasta que se realice el entero, de acuerdo con las reglas que al efecto disponga el *Código Fiscal de la Federación*. La ley determina que será la SHCP o bien el BdeM quienes inicien el procedimiento administrativo de ejecución para el efecto del cobro de las multas.

El art 65 de la *LBdeM* pone a disposición de las entidades financieras que quieran impugnar la imposición de una sanción económica el recurso de reconsideración, que deberán interponer dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que se haya realizado la notificación de la resolución correspondiente. El Banco de México, por conducto de la oficina administrativa competente, deberá emitir la resolución en un plazo de veinte días hábiles, contados a partir del día siguiente a la interposición del recurso; de no dictar resolución se tendrá por confirmado el acto impugnado, y sólo hasta ese momento se podrá interponer el juicio de amparo directo ante el tribunal colegiado de circuito competente, por considerarse el recurso de reconsideración de agotamiento obligatorio.

En la hipótesis de que la entidad o intermediario financiero haga el pago de la multa dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, el Banco de México aplicará una quita o reducción de un 20 % de su monto total, siempre y cuando no se hubiere interpuesto medio de defensa alguno en contra de la resolución que determinó la imposición de la multa. La multa tiene la naturaleza de un crédito fiscal, por lo que la autoridad cuenta con la facultad más amplia para otorgar el perdón parcial de la deuda a aquellas personas físicas o jurídico-colectivas que, reconociendo la contravención cometida, paguen de forma expedita su deuda sin recurrir la determinación de aquella. Cuando el perdón de la deuda es total se le denomina *remisión*, pero si solamente es parcial se le llama *quita*. La legislación civil reconoce a ambas como medios para la extinción de las obligaciones.

Otra de las reformas importantes que se llevaron a cabo en enero de 2014 estriba en la derogación de los arts 29 y 33, párrs 2o y 3o, de la *LBdeM*, en consonancia con el establecimiento de los programas autocorrectivos que en su caso autorice el banco central. Por ejemplo, se deroga la disposición normativa que disponía la facultad del BdeM para imponer multas a los intermediarios bancarios por incurrir en faltantes

respecto a las inversiones que las instituciones bancarias deben mantener en el instituto central, de acuerdo con los depósitos del público ahorrador, anteriormente conocido como *encaje legal*.

De igual manera, la reforma a la *LBdeM* derogó las normas referentes a la imposición de multas a las entidades por rebasar los límites fijados por el BdeM sobre el monto de las operaciones activas y pasivas riesgosas (riesgo cambiario). De lo anterior se colige que la autoridad se flexibiliza aun más, lo que podría ser contraproducente y perjudicial para el sistema financiero mexicano por cuanto pueden presentarse externalidades y riesgo moral, entendido como la capacidad de una entidad financiera de trasladar el peligro potencial a los ahorradores e inversionistas, detonante del *tsunami financiero* de 2008.

6.4.6 Otras funciones tradicionales

Entre las funciones del banco central está la de regular las operaciones que realizan los intermediarios financieros, entendiendo por éstos, aquellas personas que profesionalmente se dedican a mediar entre dos personas; es decir, aquel que acerca a dos polos y que sin su colaboración difícilmente se aproximarían para celebrar transacciones financieras. El BdeM es responsable de regular las operaciones (activas, pasivas o de servicio) que realicen estas entidades financieras, con el objetivo de lograr el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.

La figura del intermediario fue frecuentemente atacada y desvalorizada en épocas anteriores, considerándolo como un parásito o un intruso que encarecía “artificialmente” los productos, en especial aquellos de primera necesidad, mediante el acaparamiento y la especulación. Todavía subsiste —en el pensamiento del común denominador de la gente— cierta resistencia a comprender la importancia del papel de la intermediación, en particular, cuando se trata de bienes que se comercian mediante una larga cadena de intercambios, como los productos agrícolas y pecuarios. Pero el amplio consumo de una gran diversidad de bienes y la prestación de servicios que caracteriza a las sociedades modernas es impensable sin una compleja labor de la intermediación.

En los mercados financieros es indispensable la presencia de los intermediarios, sin la cual difícilmente se podrían ejecutar las operaciones en los mismos; aunque es cierto lo que muchas personas opinan, en el sentido de que se especula en cada operación efectuada, los intermediarios son un mal necesario ya que, derivado de la especialidad en los conocimientos financieros que es menester posean, estos personajes ayudan a que las empresas emisoras obtengan liquidez para el financiamiento de sus proyectos, y el inversionista obtenga un rendimiento de su capital.

La *LBdeM*, en su art 3, fracc II, confiere al banco central las atribuciones para actuar como acreditante de última instancia, es decir, para proveer de liquidez a las instituciones que estén temporalmente con problemas de caja. La necesidad de un prestamista de última instancia surge cuando una corrida bancaria (demanda súbita y masiva de dinero, de alto poder) amenaza el acervo de circulante y, por tanto, el nivel de actividad económica. Debido a que los préstamos que otorgan las instituciones de crédito son (por lo general) a un plazo mayor que los depósitos que reciben de los ahorradores, no pueden contar con liquidez suficiente para atender un retiro masivo, lo que

puede provocar un colapso en el sistema financiero. De ahí que el prestamista de última instancia puede atenuar un pánico incipiente, garantizando el incremento oportuno que proporcionará todo el dinero que requiera para satisfacer la demanda.

De conformidad con la *LBdeM*, el instituto central, entre otras de sus funciones, tiene que prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo; es decir, el Banco de México llevará una cuenta corriente a la Tesorería de la Federación, en la que sólo podrán efectuarse cargos o abonos a la misma mediante instrucción directa del tesorero de la Federación al Banco de México, con antelación de un día hábil bancario a la fecha en que deba efectuarse la operación. El art 12 de la *LBdeM* dispone que el Banco de México podrá cargar la cuenta para atender el servicio de la deuda interna del gobierno federal, sin que para ello requiera la autorización del tesorero de la Federación.

El servicio de tesorería por parte del Banco de México implica la vigilancia de fondos y valores de la Federación, que en primera instancia corresponde a la SHCP, excepto los que con carácter indelegable otorga el reglamento de dicha dependencia a su titular. De igual forma, el Banco de México será el depositario de los fondos provenientes de la aplicación de la *Ley de Ingresos de la Federación* y otros conceptos que deba percibir el gobierno federal por cuenta propia o ajena, para lo cual la Tesorería de la Federación tiene la obligación de depositar diariamente dichos recursos. Previa instrucción del tesorero de la Federación, el instituto emisor podrá hacer los pagos autorizados que afecten al presupuesto de egresos de la Federación y los demás que legalmente deba hacer el gobierno federal, en función de las disponibilidades y conforme a los sistemas establecidos.

La fracc III, del art 5o de la *Ley del Servicio de Tesorería de la Federación*, establece que el Banco de México será una institución auxiliar de tesorería de la Federación, en los casos en que por mandato de las leyes u otras disposiciones o por autorización expresa de la Tesorería ejerzan permanente o transitoriamente alguna de las funciones de tesorería, pero en todo caso se reserva la facultad de ejercer de manera directa las funciones que desempeñe el instituto central en su carácter de auxiliar. Es tan exorbitante la carga de trabajo que tiene la Tesorería de la Federación, que se ve en la imprecisa necesidad de delegar funciones en sus auxiliares.

Los fondos recaudados directamente por la Tesorería, así como los que reciba de los auxiliares, y los que sean concentrados en la misma por conducto del Banco de México, serán depositados a diario en este último para que se abonen en la cuenta corriente que lleva la Tesorería o en cualquier institución de crédito autorizada, con excepción de aquellos fondos que —por acuerdo de autoridad competente o por disposición de la Tesorería— deban mantener disponibles la Tesorería o los auxiliares. A fin de constituir los depósitos en el Banco de México, las instituciones de crédito que los efectúen deberán remitir al citado banco un aviso con un mínimo de un día hábil bancario de anticipación, de conformidad con el art 35, párr 2o, de la *Ley del Servicio de Tesorería de la Federación*.

Los fondos disponibles de la Tesorería, en moneda nacional o extranjera, podrán ser invertidos en el Banco de México o en las instituciones de crédito autorizadas. La Tesorería podrá realizar las operaciones que señale el reglamento de la *Ley del Servicio de Tesorería de la Federación*, de conformidad con las políticas y directrices que emita el comité técnico que para tal efecto se constituya por acuerdo de la SHCP.

Como brevariario cultural cabe recordar que en el pasado el banco central fungía como caja chica del gobierno federal, razón de sus malos manejos y crisis interna, por lo que en la actualidad se establece un límite en el otorgamiento de crédito al gobierno federal, pues el saldo que, en su caso, obre a cargo del mismo no deberá exceder de un tope equivalente a 1.5 % de las erogaciones del propio gobierno previstas en el presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate; en caso que el saldo deudor de la cuenta del gobierno federal exceda el límite referido, el instituto central deberá proceder a la colocación de valores a cargo y por cuenta de aquél y por el importe del excedente.

Como agente financiero del gobierno federal, el Banco de México, de ser conveniente o necesario, también por cuenta, nombre y a cargo de aquél emitirá valores para realizar la colocación respectiva. Al determinar las características de la colocación y, en su caso, emisión, el banco central procurará las mejores condiciones para el gobierno, dentro de lo que el mercado permita.

Otra de las funciones del Banco de México es operar con organismos financieros internacionales, entre los cuales destacan el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los dos primeros fueron creados en 1945 como parte de los acuerdos de Bretton Woods, firmados un año antes. Inicialmente, el banco tuvo como función primordial proporcionar capital para la reconstrucción de Europa en la posguerra. Actualmente, su principal objetivo es asistir financieramente a los países en desarrollo otorgándoles préstamos cuando no tienen acceso al capital privado o cuando sus términos de financiamiento resultan demasiado onerosos para ellos, poniéndose en contacto con los bancos centrales de los respectivos países.

Por su parte, el BID fue fundado por diecinueve países latinoamericanos y Estados Unidos en 1959, para fungir como financiador del desarrollo en América Latina y el Caribe, con un sólido compromiso para lograr resultados mensurables, con una mayor integridad, transparencia y rendición de cuentas. Además de ofrecer préstamos, también lleva a cabo donaciones, asistencia técnica e investigaciones. Actualmente, los accionistas del BID son los 48 países miembros, incluidos los 26 países prestatarios de América Latina que tienen 50.02 % del poder de voto en el directorio de la institución.⁶ El banco tiene el mandato de canalizar, por lo menos, 50 % de sus operaciones y 40 % de sus fondos a programas destinados a la atención del flagelo de la pobreza y la promoción de la equidad social.

Por otra parte, en lo que respecta al BdeM, entre sus funciones se encuentra la de celebrar convenios de cooperación y coordinación en materia de política monetaria con otros bancos centrales, además de participar en foros internacionales por conducto de los miembros de la junta, con el objetivo de apoyar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos de los países. El banco central es la institución que, en cada país, se encarga de controlar el sistema bancario y monetario, en virtud de lo cual, y dado que estamos inmersos en el modelo económico de la globalización, se convierte en imperativo que los bancos centrales cooperen entre sí, ya sea realizando investigaciones de manera conjunta o bien, apoyándose financieramente. Los bancos centrales son instituciones públicas, aunque pueden ser —y han sido en muchos casos— socie-

⁶ Disponible en: <www.iadb.org> sitio web oficial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, por Menéndez, Romero, Fernando, Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuaasp/detail.action?docID=5513354>.

dades privadas o mixtas; en todo caso, en la mayoría de las economías importantes, los bancos centrales poseen una alta independencia y una gran autonomía operativa respecto a los poderes públicos, con lo que se busca garantizar una política monetaria sólida, alejada de los vaivenes de la política cotidiana y capaz de ofrecer un entorno monetario estable para las actividades económicas privadas.

6.5 Estructura orgánica

La conducción del Banco de México, de conformidad con el párr VII del art 28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, señala que “estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso”, es decir, en la hipótesis de que la Cámara de Senadores no se encuentre sesionando, será la Comisión Permanente la que apruebe los nombramientos que haga el Ejecutivo federal respecto al gobernador y subgobernadores del instituto central.

La norma constitucional no indica con claridad la conformación de los órganos que estructuran al instituto emisor; es la ley reglamentaria del art 28, párrs VI y VII, constitucional, es decir, a la *Ley del Banco de México* la que realiza tal labor, y en su art 38 establece que “el ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una junta de gobierno y a un gobernador”.

El Reglamento Interior del Banco de México detalla aun más la integración de los órganos del banco central, pues mientras la ley únicamente hace alusión a la existencia de una junta de gobierno, integrada por el gobernador y cuatro subgobernadores, aquél señala además que para el desempeño de las funciones que le sean encomendadas por la ley, el gobernador contará con el apoyo de varias direcciones generales, consejos regionales, contraloría, comisión de responsabilidades y el número de comités que sean creados para atender situaciones particulares.

En ese tenor de ideas, tenemos que los órganos y las unidades administrativas que integran la estructura del Banco de México son los siguientes:

Estructura orgánica del Banco de México

- Junta de gobierno (un gobernador y cuatro subgobernadores)
- Direcciones generales
- Consejos regionales
- Contraloría interna
- Comisión de responsabilidades

6.5.1 Junta de gobierno

La junta de gobierno es la máxima autoridad del Banco de México, la cual se encuentra integrada por un gobernador y cuatro subgobernadores, designados por el presidente de la República con la aprobación del Senado, o bien, de la Comisión Permanente. El gobernador durará en su encargo seis años; los subgobernadores lo harán por un periodo de ocho años, sucediéndose en sus puestos de manera escalonada cada dos años, con el objetivo de que en el ejercicio de sus funciones no se vean obligados a cumplir las órdenes de la persona que los designó en el cargo: el presidente de la República.

La junta de gobierno del Banco de México tiene a su cargo la determinación de las características de los billetes, y al efecto propone a la SHCP las composiciones metálicas de las monedas conforme a lo dispuesto por la *Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos (LMEUM)*; también autoriza las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes; resuelve sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda, así como también decide sobre el otorgamiento de crédito del banco al gobierno federal, entre otras funciones.

6.5.2 Gobernador y subgobernadores

El gobernador es la máxima autoridad administrativa del Banco de México, quien tiene a su cargo la administración del banco, la representación legal de éste y el ejercicio de sus funciones, así como la ejecución de los acuerdos de la junta de gobierno y de la Comisión de Cambios. Es el enlace entre el instituto central y la administración pública federal y, relacionado con ello, funge como vocero del banco, aunque puede delegar esa facultad en los subgobernadores. El art 38 de la *LBdeM* dispone que el ejercicio de las funciones y la administración del instituto central estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una junta de gobierno y a un gobernador; es decir, no hace referencia explícita a los subgobernadores, quienes deben desempeñar cargos o comisiones en representación del banco, previa designación realizada por aquél.

El periodo del gobernador inicia el 1o de enero del cuarto año de gobierno del Ejecutivo federal; los de los subgobernadores inician el 1o de enero del primero, tercero y quinto año del periodo del Ejecutivo de la Unión, sucediéndose cada dos años. Es conveniente que el instituto central se encuentre conducido por cinco individuos, toda vez que un número menor daría insuficientes puntos de vista para el análisis de materias tan trascendentales como las encomendadas al Banco de México, en tanto que uno mayor entorpecería la toma de decisiones.

Con este procedimiento de designación se trata de evitar que los nombramientos de los integrantes de la junta de gobierno se reduzcan a la voluntad privativa del Ejecutivo de la Unión y, por ende, que el gobernador y los subgobernadores del Banco de México actúen con el carácter de empleados incondicionales de aquél, en detrimento de la autonomía del instituto central. Los miembros de la junta de gobierno pueden ocupar sus cargos más de una vez, es decir, al expirar el término del mismo podrán ser reafirmados en sus puestos siempre y cuando el presidente de la República en turno

así lo estime, tal como lo dispone el art 40 de la *LBdeM*, reglamentaria de los párrs VI y VII del art 28 constitucional. Las decisiones que se tomen en la junta de gobierno serán por mayoría, teniendo voto de calidad en caso de empate el gobernador del BdeM o, en su caso, quien presida la sesión en ausencia de aquél.

Requisitos de elegibilidad de los miembros de la junta de gobierno

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.
- No adquirir otra nacionalidad.
- Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.
- No tener más de 65 años cumplidos al día de inicio de su encargo.
- Gozar de reconocida competencia en materia monetaria.
- Haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano.
- No haber sido sentenciado por delitos intencionales.
- No estar inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano.
- No haber sido removido con anterioridad del cargo de miembro de la junta de gobierno, salvo que esto último hubiere sido resultado de incapacidad física ya superada.

Los requisitos de elegibilidad anteriormente enunciados tienen que ser cumplidos fielmente por quien será designado miembro de la junta de gobierno, en virtud de que se requiere de personas calificadas y competentes para el ejercicio, administración y buen funcionamiento del BdeM. Recordemos que muchas de las crisis por las que han atravesado diversas instituciones se deben, principalmente, a la falta de idoneidad de los individuos que las representan, pues carecen de capacidad técnica o profesional, o bien, de solvencia moral. De allí que resulte trascendental para el presente y futuro de las instituciones que los funcionarios públicos que las representan sean electos de entre los mejores, sin atender propósitos políticos o de compadrazgo.

6.6 Informes al Ejecutivo y al Congreso de la Unión

El banco central, por conducto de su junta de gobierno, entregará en el mes de enero una exposición sobre la política monetaria seguida en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución, correspondiente a dicho ejercicio.

La reforma financiera de enero de 2014 modificó el art 51 de la *LBdeM* para que en lugar de que el banco central presente al Ejecutivo y al Congreso de la Unión, en septiembre y abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria respecto al primer semestre y segundo semestre, respectivamente, lo que realizará a más tardar 45 días posteriores al cierre de cada semestre, incorporando un informe

sobre la inflación, la evolución económica y el comportamiento de los indicadores económicos del país en el trimestre correspondiente. Adicionalmente, el BdeM enviará un informe anual al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de las atribuciones que le confiere la *Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros*.

6.7 Independencia presupuestaria del banco central

El ejercicio financiero del banco central da inicio el 1o de enero y concluye el 31 de diciembre de cada año, por lo cual la junta de gobierno está obligada a publicar el balance general de fin del ejercicio, así como un estado de cuenta consolidado al día último de cada mes. Estos documentos contables también son conocidos como *estados financieros*, los cuales son, de acuerdo con **Gerardo Guajardo Cantú**, “informes contables convencionales denominados estado de resultados, balance general o estado de situación financiera y estado de flujo de efectivo, los cuales se preparan en forma mensual, o al final del ciclo contable o periodo fiscal”.⁷

Expedir las normas y los criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del banco, es otra de las facultades que arroja la junta de gobierno. Recordemos que el BdeM, como organismo constitucional autónomo, no recibe recursos presupuestarios por parte del gobierno federal, pues de conformidad con el art 38 de su reglamento interior adquiere sus propios recursos presupuestarios mediante el rubro de activos establecido en su balance general y los estados de cuenta consolidados mensuales del banco, que son los siguientes:

Recursos propios obtenidos por el Banco de México

- Reserva internacional
- Activos internacionales
- Pasivos por deducir
- Crédito al gobierno federal
- Valores gubernamentales
- Crédito a intermediarios financieros y deudores por reporto
- Participación en organismos financieros internacionales
- Inmuebles, mobiliario y equipo
- Otros activos

Respecto a la autonomía financiera del BdeM, **Eduardo Castro Silva** sostiene que

El Banco de México es una persona de derecho público con carácter autónomo y dicha autonomía recae sobre el ejercicio de sus funciones y sobre su administración. Ahora bien, para el adecuado tratamiento de esos tópicos, resulta desde un punto de vista práctico e

indirectamente fundada y motivada la autonomía financiera y presupuestal de dicho instituto. Así mismo, si bien no se señala expresamente esa autonomía, la misma se desprende de la fracc XI del art 46 de la *Ley del Banco de México*, pues ahí se señala que la junta de gobierno de dicho instituto central tiene como facultad expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto [...] de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación.⁸

El citado autor critica la restringida autonomía financiera del instituto central, en virtud de que no se le permite al Banco de México la libre disposición de su remanente y se le imponen barreras en la constitución de sus reservas, aunque el mismo autor reconsidera su posición al establecer que, debido a que el banco central es el Banco del Estado mexicano, no puede tener ganancias como las empresas de carácter privado, pues no es la razón de ser del banco central.⁹

Cuestionario

1. ¿Cuándo se crea el Banco de México y cuándo es inaugurado?
2. Mencione cuál ha sido la naturaleza jurídica del banco central desde su creación.
3. ¿Cuál es el marco jurídico del Banco de México?
4. ¿Qué significa que el instituto emisor sea un organismo constitucional autónomo?
5. Haga referencia a la estructura orgánica del Banco de México.
6. ¿Qué ventajas tiene que los nombramientos de los miembros de la junta de gobierno del banco central sean “escalonados”?
7. ¿Cuál es el objetivo prioritario y las funciones del Banco de México?
8. ¿Qué significa que el banco central funja como acreditante de última instancia?
9. ¿Qué obligación tiene que cumplir el gobernador del banco frente al Ejecutivo federal y ante el Congreso de la Unión?
10. ¿En qué se basa la independencia presupuestaria del instituto central?

⁸ Eduardo Castro Silva, ob cit, págs 90-91.

⁹ Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahuas/detail.action?docID=5513354>.

UNIDAD 7

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Obtendrá una panorámica general de la CNBV, en relación con su naturaleza jurídica, facultades y estructura orgánica.

7.1. Antecedentes de la CNBV

El *Código de Comercio* de 1884 fijó por primera vez las normas para regular a las instituciones de crédito, disponiendo que a la SHCP le correspondería la vigilancia de aquéllas, por conducto de la selección de interventores particulares para cada banco, quienes a su vez podrían delegar dicha función. Posteriormente, se dispuso que ninguna institución bancaria podría establecerse en el territorio nacional si no contaba con la autorización de la SHCP y con el contrato aprobado por el Congreso de la Unión. Siete años después se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la *Ley de Instituciones de Crédito*, en la cual propiamente se estructura el sistema bancario mexicano, además de que se creó las bases del sistema de vigilancia al que están sujetos los bancos.

90

90

90

90

90

90

90

90

sidencial correspondiente en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de abril del mismo año.

Desde su creación, la CNV fue considerada un organismo autónomo con facultades para aprobar las ofertas de títulos y valores colocados en México, y determinar de conformidad con las leyes correspondientes los títulos y valores que pudieran ser objeto de adquisición por parte de las compañías de seguros como inversión de sus reservas. Entre otras de sus facultades se encontraba la de aprobar o vetar, según el caso, la inscripción en la Bolsa de títulos o valores; aprobar el ofrecimiento al público de valores no registrados en ésta; aprobar las tasas mínimas y máximas de interés de las emisiones que en el futuro se hicieran de cédulas, bonos hipotecarios, bonos generales, bonos comerciales de sociedades financieras, así como obligaciones emitidas por conducto o con el aval de las sociedades financieras y los demás que señalaran otras leyes y reglamentos que dictara el presidente de la República. En resumen, la CNV reemplazó a la CNB y a Nacional Financiera en la tramitación previa de la liga de valores por la Bolsa, en el entendido de que las sociedades financieras atendían cada vez más a una especialización desorbitante en el mercado financiero, que obligó a los estados a crear también autoridades financieras especializadas.

7.2 Creación de la CNBV

Los procesos de globalización económica que la economía mexicana estaba viviendo al inicio de la década de los noventa obligaron a los diversos actores a diseñar y aplicar diversas medidas con objeto de apuntalar un sistema financiero más eficiente y competitivo, que tuviera una capacidad de respuesta pronta a los problemas y necesidades más acuciantes de México. La rehabilitación de la prestación mixta del servicio de banca y crédito mediante la desincorporación de las instituciones de banca múltiple, la organización de grupos financieros, así como la autorización para que nuevas entidades pudieran prestar servicios financieros, y la apertura del sector financiero a una mayor competencia, tanto interna como externa, caracterizaron esta etapa modernizadora, aunque es cierto que se presentaron inconveniencias y conflictos por la falta de una supervisión, inspección y vigilancia eficaz.

El sistema financiero mexicano fue orientado principalmente hacia lo que se conoce como un *esquema de banca universal*, al autorizarse la prestación conjunta de una amplia gama de servicios, por medio de entidades financieras pertenecientes a un mismo grupo. También se otorgaron autorizaciones para la constitución y operación de bancos, casas de bolsa y otros intermediarios financieros, aumentando significativamente el número de entidades que ofrecían productos y servicios financieros, para atender las crecientes demandas de financiamiento de nuestra economía. Adicionalmente, se permitió la entrada a México de instituciones financieras del exterior, cuyas inversiones y desarrollo tecnológico han contribuido al fortalecimiento de nuestro sistema, aunque es cierto que aún queda pendiente la derrama crediticia y la disminución de las altísimas comisiones que cobran a los usuarios de servicios financieros.

Recordemos que en 1994 México padeció una de sus peores crisis financieras, los actos de abuso y corrupción por parte de algunos de los nuevos administradores de las entidades financieras como promotor de la salud de las instituciones que dirigían y

dañaron el buen nombre de nuestro sistema financiero, por lo que debieron ser prevenidos y sancionados. En virtud de dicha crisis financiera, el 28 de abril de 1995, el Congreso de la Unión aprobó la *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*, consolidando en un solo órgano desconcentrado las funciones que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores.

7.3 Ley de la CNBV (1995)

Héctor Ricardo Núñez Estrada sostiene que la política económica del entonces presidente de la República, **Ernesto Zedillo**, tendió a proteger a las instituciones de crédito, toda vez que el exmandatario pensaba que la solidez de éstas repercutiría positivamente en el sistema financiero mexicano. Los cambios generados en los últimos años llevaron al gobierno del mandatario a pugnar por la fusión de las dos comisiones que, aun teniendo una gran interrelación, funcionaban separadamente; razón por la cual el Ejecutivo envió al Congreso, en el mes de abril de 1995, una iniciativa de ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El autor citado menciona que la fundamentación del Ejecutivo se basó en la necesidad de llevar a cabo una supervisión más eficaz de las instituciones financieras, entre ellas, la de los bancos múltiples, haciéndose hincapié en la ley que mediante la supervisión se evaluarían adecuadamente los riesgos que enfrentaban sus sistemas de control y la calidad moral y técnica de sus administradores. Los actos de abuso y corrupción por parte de los administradores de las entidades financieras comprometieron la salud de las instituciones. Es así que el presidente **Zedillo** señaló que esas prácticas “dañan el buen nombre de nuestro sistema financiero, por lo que deben ser prevenidos y sancionados. Recientemente, algunos grupos financieros han sido afectados seriamente por sus propios administradores, lo cual derivó en intervenciones gerenciales por parte de las autoridades, a fin de restablecer su correcto funcionamiento y con ello proteger los intereses del público y del sistema financiero en su conjunto”.

El reconocimiento de actos de abuso y corrupción en la operación bancaria llevó al gobierno zedillista a establecer en esta ley programas preventivos y de corrección, a fin de eliminar irregularidades. En este sentido, la nueva ley permite a la CNBV suspender la operación de instituciones de crédito cuando existan infracciones graves y reiteradas a dicha ley. También se otorga a la comisión la facultad de dictar normas prudenciales que, de acuerdo con la ley, estarían orientadas a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios. Tales regulaciones prudenciales son, entre otras, las que se refieren a la diversificación de riesgos, capitalización y creación de provisiones preventivas.

La CNBV conserva plenamente las facultades de autoridad que tenían las comisiones supervisoras, complementándolas con la de establecer programas preventivos y de corrección, de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. A su vez, dichos programas serán establecidos cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, pudiendo en todo caso instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades. Así mismo, se le dieron atribuciones a la comisión para suspender todas o algunas de las operaciones de las entidades financieras, cuando por infraccio-

nes graves o reiteradas a las leyes que las rigen o a las disposiciones que deriven de ellas sea necesaria dicha medida.

7.4 Objeto de la CNBV

El art 2o de la *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores* establece que la CNBV tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero. Cabe mencionar que al ordenar la ley a la comisión supervisar y regular en el ámbito de su competencia a ciertas entidades financieras, implícitamente reconoce que existen otras autoridades financieras encargadas de emitir la regulación prudencial y supervisar a otras tantas entidades financieras, tal es el caso de las comisiones nacionales del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) y de Seguros y Fianzas (CNSF), así como la del Banco de México que en el ejercicio de sus funciones tiene la facultad de supervisar y regular ciertas operaciones realizadas por las entidades financieras.

7.5 Ubicación y naturaleza jurídica

La CNBV se encuentra ubicada dentro de la administración pública federal, subordinada a los lineamientos que dicte en la materia la SHCP, dada su naturaleza jurídica de órgano desconcentrado de la APF, sin personalidad jurídica ni patrimonio propios.

7.5.1 Ubicación

La CNBV es un órgano desconcentrado de la SHCP (art 1o, *LCNBV*), lo que se traduce en la falta de personalidad jurídica y patrimonio propios, y aunque tiene autonomía técnica (autonomía en su administración interna) y facultades ejecutivas (tomar sus propias decisiones, siempre y cuando no sean trascendentales; de ser así, la SHCP decidirá lo concerniente) se encuentra jerárquicamente subordinada a dicha dependencia. En ese orden de ideas tiene que consultar con la SHCP las decisiones que impliquen trascendencia, lo que no implica que esté imposibilitada para establecer su organización y administración internas, así como para supervisar y vigilar de manera independiente a las entidades financieras.

7.5.2 Naturaleza jurídica

La CNBV es un órgano desconcentrado de la SHCP. **Alfonso Nava Negrete** entiende por *desconcentración administrativa* toda “forma jurídica en que se organiza la administración pública para lograr sus fines, que reviste características propias aun pertenecien-

do a la centralización administrativa. Los organismos desconcentrados son por su naturaleza centralizados, pero con una fisonomía propia que los distingue”.² La personalidad jurídica se traduce en el reconocimiento de derechos y obligaciones de una persona; es una cualidad que tiene toda persona que es reconocida por el orden jurídico vigente. Cabe mencionar que aunque la CNBV tiene facultades y deberes que cumplir, lo hace mediante la delegación de facultades, que en principio corresponde ejercer al Ejecutivo federal por conducto de la SHCP, quien tampoco tiene personalidad jurídica ni patrimonio propios, pues el único que los tiene es la persona moral conocida como Estados Unidos Mexicanos.

El patrimonio es definido por **Ernesto Gutiérrez y González** como “el conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona, que constituyen una universalidad de derecho”.³ Así, la CNBV no tiene bienes ni derechos ni obligaciones, reiteramos que es el Estado mexicano el que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, como toda persona moral; por tanto, ni el Ejecutivo federal, ni las secretarías de Estado, ni los departamentos administrativos tienen personalidad jurídica y patrimonio propios.

El art 90 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* dispone la organización de la administración pública federal, en centralizada y paraestatal. La administración pública federal centralizada se integra por la oficina de la presidencia de la República, las secretarías de Estado y la consejería jurídica del Ejecutivo federal. A su vez, la administración pública federal paraestatal la componen los organismos descentralizados, las empresas estatales mayoritarias, los fideicomisos públicos, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

A diferencia de los organismos descentralizados (UNAM, IMSS, ISSSTE, etc) que sí tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados no cuentan con tales atribuciones, y se encuentran dispuestos dentro de la estructura de una dependencia del Ejecutivo federal, lo que ocurre con la CNBV, dependiente de la SHCP. Es cierto que la CNBV tiene autonomía en su administración interna (autonomía técnica) y reúne ciertas facultades ejecutivas (toma ciertas decisiones sin convenirlo con la SHCP), pero al final de cuentas se encuentra limitada por las decisiones que tomen los miembros de su junta de gobierno, que mayoritariamente se encuentra integrada por funcionarios públicos de la SHCP.

7.6 Organismo con autonomía técnica y facultades ejecutivas

La **autonomía técnica** de la CNBV se refiere, específicamente, al libre albedrío que tiene la institución para, de conformidad con la ley, realizar sus funciones y atribuciones. Gracias a dicha autonomía de la CNBV, ésta coadyuva con la SHCP a la buena marcha y orden administrativos. **Alfonso Nava Negrete** menciona que “las secretarías empezaron a crear en cada estado de la República organismos que las representarían en la prestación de sus servicios básicos y necesarios. Recibieron y tienen ahora dis-

² **Alfonso Nava Negrete**, *Derecho administrativo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pág. 159.

³ **Ernesto Gutiérrez y González**, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017, ProQuest Ebook Central, <https://www.proquest.com/banquero-y-bursatil/doc/5513364>.

tintos nombres, pero todos dependen de un órgano central: la secretaría de Estado”, y en tal virtud “su autonomía es sólo aparente y tal vez mínima y de orden técnico”.⁴

Las **facultades ejecutivas** de la CNBV hacen alusión al poder de decisión que se fragua en el interior de su junta de gobierno, la omnipresencia de los miembros de ésta para decidir el rumbo de la comisión en relación con las facultades de supervisión (inspección y vigilancia) que le otorga la ley. Las facultades ejecutivas de la CNBV configuran una especie *sui generis* de independencia del órgano desconcentrado para realizar nombramientos de funcionarios y establecer su política interna, sin que ello signifique la posibilidad de desobedecer los mandatos de la máxima autoridad financiera del país de la cual depende.

7.6.1 Autonomía técnica

Gabino Fraga sostiene que la autonomía técnica consiste en que los órganos administrativos

No están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado. En algunos casos las normas generales de gestión administrativa, financiera y contable resultan poco adecuadas a las exigencias de una gestión racional de ciertas empresas estatales, y para tal evento el legislador autoriza derogaciones al régimen general y adopta fórmulas de organización administrativa o financiera que se aproximan generalmente a los métodos practicados por las empresas privadas. Pues bien, cuando esa derogación al régimen general obedece simplemente a la necesidad de dar flexibilidad y facilidad a la gestión que se encarga a un organismo determinado, pero sin desligarlo de los vínculos de jerarquía respecto a los órganos superiores de la administración central, entonces no habrá una descentralización, sino solamente una administración personalizada que seguirá formando parte de la administración central del Estado.⁵

La autonomía técnica de la CNBV se traduce en la facultad que tiene para lo siguiente:

- Supervisar, vigilar e inspeccionar en el ámbito de su competencia a las instituciones financieras, con independencia absoluta.
- Nombrar y remover a los empleados y funcionarios públicos de la comisión.
- Decidir y administrar su presupuesto anual.
- Formular las disposiciones pertinentes para su organización, administración y funcionamiento, independientemente de la que corresponde a la SHCP.
- Contratar a los servidores públicos de la comisión.
- Asignar sus oficinas, mobiliario y equipo de oficina.
- Realizar contrataciones con proveedores de bienes y servicios.
- Celebrar convenios nacionales e internacionales con organismos que ejerzan funciones de supervisión, inspección, regulación y vigilancia de entidades financieras.

⁴ Alfonso Nava Negrete, *ob. cit.* pág. 161.

⁵ Gabino Fraga Magaña, *ob. cit.* pág. 40. Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 200.

7.6.2 Facultades ejecutivas

Las facultades y atribuciones encomendadas por la ley a la CNBV son de carácter ejecutivo, debido a que no están subordinadas a la aprobación o anuencia de la SHCP, lo cual imprime dinamismo, eficiencia y eficacia a las mismas. Si todas las decisiones de la comisión tuvieran que ser aprobadas por la SHCP, haría inútil la existencia de este órgano desconcentrado, el alestargamiento en “sus decisiones” no se haría esperar y podrían producirse crisis sistémicas en el sistema financiero mexicano.

Al respecto, **Jesús de la Fuente Rodríguez**, experto en la materia sostiene que

Anteriormente, gran parte de las facultades de la comisión se tenían que sujetar a la aprobación de la SHCP; sin embargo, si en su junta de gobierno están presentes cinco vocales (secretario de Hacienda y Crédito Público; subsecretario de Hacienda y directores generales), no se veía práctico que tuvieran que sujetar las decisiones nuevamente a la citada secretaría, por lo que se optó por otorgarle facultades ejecutivas en ese sentido.⁶

En opinión del autor, la CNBV “debe transformarse en un órgano autónomo a nivel constitucional o descentralizado, para que cuente con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo cual le permitiría cumplir con mayor independencia del Ejecutivo sus funciones”.⁷

7.6.3 Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero

Manuel Romero, especialista financiero, menciona en relación con el tema lo siguiente:

La supervisión y vigilancia del sistema financiero en el ámbito internacional se ha desarrollado mediante diversas estructuras o modelos, es decir algunos países la ejercen mediante el Ministerio de Hacienda o en un órgano especializado dependiente de dicho ministerio, otros más, la realizan mediante su banco central, gozando dicha supervisión de la autonomía con que cuenta dicho banco, así también tenemos que la tendencia mundial reciente se ha encaminado a supervisar a la totalidad de las entidades que integran el sistema financiero mediante órganos autónomos, es decir que no dependen del gobierno ni del banco central, hecho que se ha venido manifestando por el constante proceso evolutivo en que se encuentran sumergidas las entidades financieras.⁸

Existe polémica en cuanto a la organización de un instituto nacional autónomo de supervisión del sistema financiero mexicano, porque mientras algunos sostienen que es necesaria su creación con la finalidad de dotar de una mayor eficacia a las funciones de supervisión y vigilancia de las entidades financieras por parte de las comisiones na-

⁶ **Jesús de la Fuente Rodríguez**, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, t I, 4a ed, Editorial Porrúa, México, 2002, pág 149.

⁷ Ibidem, pág 146.

⁸ **Juan Manuel Romero Martínez**, *Creación del Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano como órgano autónomo* (tesis recepcional). Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2005, pág 16. <http://bookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuaspp/detail.action?docID=5513354>.

cionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro, otros más piensan que la medida tiene razones eminentemente políticas. Soslayando la cuestión política, lo cierto es que la instauración de un sistema único de supervisión facilitaría la toma de decisiones y disminuiría la carga burocrática, eficientando con ello el gasto corriente del gobierno federal y distribuyéndolo a otras áreas que requieren de mayores recursos para cumplir con sus funciones, propósitos y finalidades.

Consideramos que la propuesta de crear una Comisión Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano (CNSFM) es conveniente y necesaria para hacerle frente a la vertiginosidad de los cambios que se han venido presentando en el mercado financiero nacional, aunado a que el no permitir los cambios que demanda la sociedad implica atrasarnos como país en el concierto internacional. Si bien es cierto que actualmente existe coordinación de actividades entre las comisiones nacionales, también lo es que la capacidad de respuesta de los órganos desconcentrados (comisiones) se aletarga y vulnera con ello el sano desarrollo del sistema financiero, en perjuicio del público que contrata servicios financieros.

7.6.4 Organismo autónomo

Se han presentado proyectos con la finalidad de cambiar la naturaleza jurídica de la CNBV, de un órgano desconcentrado de la SHCP a un organismo constitucional autónomo, como los que existen actualmente en nuestro país: BdeM, Instituto Federal Electoral (IFE) y Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Lo anterior —dicen los apologistas del proyecto— redundaría en una mayor independencia en cuanto a las facultades de supervisión, inspección y vigilancia de la comisión, lo que a su vez se traduciría en un beneficio al sistema financiero en su conjunto, dada la prontitud con la que actuaría, sin la necesidad de someter sus decisiones a la consideración de un órgano superior.

7.7 Marco jurídico de la CNBV

La CNBV —como órgano desconcentrado de la SHCP— tendrá las facultades y deberes que le confieren los siguientes ordenamientos jurídicos:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- Tratados internacionales celebrados con otros organismos financieros de supervisión, inspección y vigilancia de entidades financieras
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, como órgano desconcentrado de la SHCP
- Ley de la CNBV
- *Ley de Instituciones de Crédito*
- *Ley del Mercado de Valores*
- *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*

- *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*
- *Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- Leyes orgánicas de las instituciones de banca de desarrollo
- Reglamento interior de la CNBV
- Reglamento de la CNBV en materia de inspección, vigilancia y contabilidad
- Circulares emitidas por la propia CNBV
- Otras leyes, reglamentos y disposiciones aplicables en relación con las funciones de supervisión, inspección y vigilancia, de las instituciones, organizaciones, personas físicas y jurídico-colectivas a las que dichas normas se refieren.

7.8 Facultad de supervisión

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

7.8.1 Justificación de la supervisión

La supervisión que efectúe la comisión respecto a las personas físicas y jurídico-colectivas, cuando realicen actividades previstas en las leyes financieras, tiene el propósito fundamental de que dichas personas observen debidamente las citadas leyes, así como las disposiciones que emanen de ellas. La función de supervisión comprende el ejercicio de las facultades de inspección, de vigilancia y de prevención y corrección que las leyes financieras y demás disposiciones aplicables le confieren a la CNBV.

7.8.2 Ámbito de supervisión

El art 2o, del reglamento de supervisión de la CNBV, establece el ámbito de supervisión del citado órgano desconcentrado. Señala que quedan sujetas a lo dispuesto por el reglamento las entidades financieras y los organismos de integración a que se refiere el art 3o, fracc IV, incs *a* y *b*, de la *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores* y demás disposiciones aplicables, así como las personas que realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero y que se encuentren sujetas al ámbito de competencia de la CNBV.

Las entidades financieras sujetas a la supervisión de la CNBV son las que se encuentran inmersas en los sectores bancario, bursátil, de ahorro y crédito popular o en organizaciones y actividades auxiliares del crédito. Es decir, tiene la facultad de supervisar a las sociedades controladas de grupos financieros, instituciones de crédito,

casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares y comunitarias, organismos de integración, casas de cambio, instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales, instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia, así como otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto a los cuales la comisión ejerza facultades de supervisión.

7.8.3 Procedimientos de supervisión

El procedimiento de supervisión puede realizarlo la CNBV mediante el ejercicio de tres facultades: de inspección, de vigilancia y de prevención y corrección. La inspección se lleva a cabo por medio de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, y tendrá como finalidad comprobar el estado que guardan estas últimas. La comisión practicará la inspección mediante visitas ordinarias, especiales y de investigación.

Las visitas especiales se practicarán con el objeto de examinar y, en su caso, corregir situaciones especiales operativas; y las de investigación, para revisar, aclarar o evaluar situaciones específicas. Las visitas tendrán por objeto revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio de las personas sujetas a la misma, así como las operaciones, el funcionamiento, los sistemas de control y, en general, todo lo que pueda afectar la situación financiera y legal, con la finalidad de que se apeguen al cumplimiento de las normas que las rigen y a las sanas prácticas en la materia. Con esto se busca la preservación de la estabilidad y la solvencia de las personas, así como la protección de los intereses del público.

La vigilancia que efectúa la CNBV se realiza por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos y repercusiones en las entidades financieras del sector y en el sistema financiero mexicano en su conjunto. Recordemos que, de soslayar esta actividad la CNBV, la quiebra de una institución puede dar como resultado una crisis sistémica o efecto dominó en el sistema financiero mexicano. La vigilancia consistirá en cuidar que las instituciones de crédito cumplan con las disposiciones de la ley de la materia y las que tengan su origen en ésta, y atiendan las observaciones e indicaciones de la CNBV, como resultado de las visitas de inspección practicadas. Cabe mencionar que la CNBV tiene la obligación de comunicar a la SHCP o al BdeM, según el ámbito de competencia, las irregularidades y violaciones a las disposiciones legales y administrativas en que incurran las instituciones y personas sujetas a su vigilancia y, en su caso, propondrá la aplicación de las sanciones procedentes.

La prevención y corrección se efectúan por medio del establecimiento de programas, de cumplimiento obligatorio para las entidades financieras del sector, cuya finalidad estriba en eliminar las irregularidades que pudieran llegar a presentarse. Estos programas se establecerán únicamente cuando las entidades financieras presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad; podrán instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades.

7.8.4 Facultades de regulación

La CNBV emite normas de carácter prudencial, las cuales estarán orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras. Son normas prudenciales, porque precisamente buscan en todo momento que las entidades financieras actúen con seriedad y sensatez en el ejercicio de sus funciones. A partir de la crisis de 1994 —derivada de la falta de control crediticio, de supervisión, inspección y regulación bancaria— se ha establecido una diversidad de normas prudenciales que tienen la finalidad de promover el sano desarrollo del sistema financiero mexicano. Un ejemplo de una norma de carácter prudencial la encontramos en el art 24 de la *Ley de Instituciones de Crédito*, la cual establece los requisitos que debe reunir la persona que vaya a desempeñar el cargo de director general de una institución de crédito: solvencia moral y capacidad técnica, entre otros.

7.8.5 Facultades de certificación

La reforma a la *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores* es parte de la más amplia reforma financiera que consta de trece iniciativas, presentadas por el Ejecutivo federal al Senado de la República el 15 de mayo de 2013, que modifica 34 ordenamientos legales financieros. La reforma financiera fue publicada en el *DOF* y, de acuerdo con la propaganda del gobierno federal, pretende “mover a México” por la ruta del crecimiento y el desarrollo económico, después de un letargo de 30 años.

La herramienta fundamental ofrecida para apuntalar la economía nacional es la transformación del sistema financiero mexicano, mediante la “modernización” que otorgarán las reformas estructurales al sistema en su conjunto. El autor de estas líneas es de la opinión de que una reforma financiera desprovista del fortalecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores asalariados no llegará a buen puerto, dado que de nada sirve tener *créditos democráticos* con tasas de interés abusivas y empleos precarios.

En materia de certificación, la *LCNBV* faculta a la CNBV para que certifique cada cinco años a los auditores externos independientes, auditores y demás profesionales, con efecto de que brinden sus servicios a las entidades y personas supervisadas por dicha institución, en materia del cumplimiento de las leyes financieras y disposiciones generales que emanen de ellas.

Recordemos que las funciones de prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones que pudiesen actualizar los supuestos de terrorismo doméstico e internacional (arts 139 y 148 *bis*, *CPF*), o bien, las operaciones con recursos de procedencia ilícita (art 400 *bis*, *CPF*), resultan fundamentales para mantener la solvencia y estabilidad de las entidades y personas obligadas a dicho régimen y generan confianza en México. En aras de mantener la imparcialidad de los profesionales contables en la emisión de dictámenes sobre el comportamiento de las entidades financieras, resulta imperiosa la necesidad de certificar a personas extrañas a dichas instituciones. De igual forma, la CNBV tendrá la facultad de certificar a oficiales de cumplimiento, en los términos de las disposiciones de carácter general que expida dicha comisión para tales efectos.

George Soros,⁹ un multimillonario conocido como el *Robin Hood* con piel de tiburón de la era electrónica, que roba con gran estilo en la Bolsa de los países desarrollados para un supuesto beneficio de los países pobres, es también un filósofo del comportamiento de los mercados, que tras la crisis financiera de 2008 declaró lo siguiente:

Lo que estamos viviendo no es resultado de algún choque externo que derribó el equilibrio, como habría de sugerir el paradigma prevaeciente, que cree que los mercados son autocorregibles. La realidad es que los mercados financieros son autodesestabilizantes; ocasionalmente tienden hacia el desequilibrio, no hacia el equilibrio [...] si las burbujas son endémicas al sistema, entonces los reguladores del gobierno tienen que intervenir para evitar que las burbujas se vuelvan demasiado grandes. Los gobiernos tienen que reconocer que los mercados no son autocorregibles. No basta con recoger los pedazos luego de una crisis.

Las consecuencias de la crisis llevaron a los líderes mundiales a reunirse para hacerle frente a la autofagia del sistema financiero internacional. Una de las voces más reconocidas por su ímpetu y argumentación, utilizada en contra de los mercados libérrimos, fue la del primer ministro de Australia, **Kevin Rudd**, quien instó a los gobernantes de las economías desarrolladas a realizar una serie de cambios en la gobernanza mundial, a efecto de controlar la *ley de la selva* de los mercados financieros.

El funcionario escribió un artículo interesantísimo titulado: “La crisis financiera internacional” (*Global Financial Crisis*), en el que critica el fundamentalismo de mercado que llegó con el hijo predilecto del capitalismo: el neoliberalismo, así como la gran falla reguladora de las autoridades financieras, que desembocó en una crisis mundial de los mercados de crédito, deuda, divisas, derivados financieros y, finalmente, en una crisis económica generalizada. De ahí la necesidad de establecer una mayor colaboración entre las autoridades financieras internacionales para atender la crisis al unísono, lo que pasa por desempolvar la facultad regulatoria y certificadora de aquéllas sobre las entidades financieras; de lo contrario, el riesgo moral y la socialización de las pérdidas arrojadas por el sistema seguirán por el mismo curso. Es necesario que, mediante la autorización y la certificación de los auditores externos y oficiales de cumplimiento, la autoridad cuente con información verdadera sobre el comportamiento de las instituciones del mercado de capitales y en general del resto.

⁹ El magnate fue alumno del filósofo **Karl Popper** en la London School of Economics y es fundador del Open Society Institute, que tiene un presupuesto anual de 600 millones de dólares. El filántropo y cabildero promovió con sus propios recursos la transición de los países del Este de Europa y su incorporación al capitalismo, además de la apertura comercial en otras latitudes. El *Miércoles Negro* (16 de septiembre de 1992) fue un día aciago para el Banco de Inglaterra, cuando Soros contribuyó a la devaluación de la libra esterlina y ganó mil millones de dólares con el ataque a la moneda mediante la movilización de diez mil millones de dólares. En alguna entrevista a **Soros** sobre su carácter filantrópico sostuvo: “Lo primero que hay que decir es que en EUA hay leyes que favorecen el desarrollo del gasto en filantropía a cambio de ahorros fiscales. Hay básicamente un solo tipo de filantropía: la política. Todo es política.” *Cfr. Diario Gestión*, disponible en < www.blogsgestion.pe > (Consulta: 30 de mayo de 2014).
Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuaspp/detail.action?docID=5513354>.

7.8.6 En materia de transparencia

La reforma financiera de enero de 2014 otorga nuevas facultades en materia de transparencia a la CNBV, una apertura y rendición de cuentas a las que tienen que estar sometidas las entidades financieras y personas sujetas a la supervisión, vigilancia e inspección de la comisión, en relación con la *Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros*, publicada en el *DOF* del 15 de junio de 2007; reformada en enero de 2014, precisamente para obligar a aquéllas a entregar toda la información solicitada por la CNBV y otras autoridades financieras, entre éstas el BdeM y la SHCP.

Las reformas a la *LCNBV* pretenden dotar de publicidad a las sanciones impuestas por la CNBV después de instaurar el procedimiento administrativo correspondiente, persiguiendo el objetivo de generar un ambiente de disciplina en los mercados financieros que el órgano desconcentrado regula, supervisa y vigila. Además, se autoriza a dicha institución a publicar en su sitio oficial en la Internet las resoluciones recaídas a los procedimientos administrativos sancionatorios, dirigidos en contra de alguna entidad o persona que cae en su ámbito de supervisión. De igual forma, se le faculta para que haga estadísticas sobre las entidades y mercados y las publique, con el fin de transparentar los productos y servicios ofertados por éstas a los usuarios financieros.

La reforma a la *LCNBV* también le atribuye la función de realizar y publicar estudios e indicadores de solvencia, estabilidad y liquidez de las instituciones, en aras de cumplir con la regulación prudencial a la que ya nos hemos referido. En todo caso, la CNBV guardará reserva y confidencialidad sobre cierta información que, de publicarse, contravendría el secreto bancario o bursátil. De lo anterior, se desprende que las entidades financieras estarán más vigiladas por la autoridad; después de “ahogado el niño”, finalmente el concierto de naciones llegó a la conclusión de que el Estado no es el problema, sino la solución a los tópicos económico-financieros provocados por los *caballeros de seda*.

En relación con la transparencia obligada —y a consecuencia de la Gran Crisis— emergió un supuesto consenso internacional que orilló, al menos en el papel, a expulsar del paraíso financiero la desregulación como dogma del fundamentalismo de mercado, además de que ahora se faculta a las autoridades a compartir información; incluso, hacer visitas de supervisión acompañadas cuando se trate de intereses relacionados entre instituciones financieras transnacionales. La división en compartimentos absurdos de la supervisión financiera llevó a las entidades, instituciones y personas sujetas a la ley a evadirse en su cumplimiento, lo que a la postre generó el funcionamiento de mercados opacos.

La globalización económica, entendida como un estadio de desorganización política y debilidad de los Estados frente a unas *redes empresariales pulpo*, solidarias entre sí, obliga a repensar el papel de la gobernanza mundial y del sistema económico mundial con la finalidad de recuperar la confianza y la credibilidad de las instituciones. De ahí que resulte importante actuar de forma distinta en materia de transparencia y rendición de cuentas, a efecto de evitar la tan cansina privatización de las ganancias y la socialización de las pérdidas.

La opacidad endémica del *sistema financiero burocratizado* fue tolerada y facilitada por un grado tan alto de corrupción que fue omiso ante el conducto de intereses de ejecutivos que

de la noche a la mañana se convertían en funcionarios públicos. Como sostuviera **Henning Mankell**: “Al mismo tiempo, la burocratización creciente es (fue) un campo de cultivo perfecto para equívocos y malentendidos, que es (fueron) [sic] los verdaderos talones de Aquiles del cuerpo”.¹⁰

Tergiversaciones y errores que resultaron costosísimos para la humanidad, pues se demostró la falsabilidad del dogma de que el *casino* financiero y la economía real corren por cuerda separada, al contaminarse y confundirse esta última con la crisis de los derivados financieros, que llevaría al mismo **Warren Buffet** a denominar “armas de destrucción masiva”. A mi parecer, la falta de supervisión de la autoridad, la anomia de transparencia y el exceso de codicia (entendida por el inversor Gecko¹¹ como “la gran perra” que sufre de celotipia cuando el financista tiene otro amorío) de los agentes económicos representaron esa arma destructiva.

7.8.7 En materia de investigación

La reforma financiera publicada el 10 de enero de 2014, en el *DOF*, otorga prácticamente funciones de coadyuvancia al Ministerio Público Federal (MPF) respecto a la CNBV, al otorgarle la facultad de realizar investigaciones en las entidades financieras y en los lugares en que tengan su contabilidad las personas sujetas a la ley, materia de detección de operaciones con recursos de procedencia ilícita. Cifras publicadas por autoridades arrojan que la delincuencia organizada *blanquea* de 40 mmd a 70 mmd anualmente, lo que genera desestabilidad en las cuentas nacionales al ingresar al sistema bancario más dinero del que debiera existir, repercutiendo en la política monetaria restrictiva instaurada por el BdeM.

A efecto de comprender los desequilibrios domésticos y externos que puede provocar el ingreso de recursos que provienen del *blanqueo* de capitales (*money laundering*), es necesario adentrarse en el estudio del **sistema de cuentas nacionales (SCN)** que, para los países de economía de mercado, tuvo su origen en 1993 con las directrices y políticas aprobadas por la ONU, el FMI, el BM, la OCDE y la UE, codificado en un manual publicado en 1998. La teoría de **John Maynard Keynes** fue la precursora de las actuales cuentas nacionales, expuesta en su obra *Analysis of the Source of War Finance and the Estimate of the National Income and Expenditure in 1938 and 1940*.

Al respecto, **Francisco Almagro** sostiene lo siguiente:

Uno de los propósitos principales del sistema es proporcionar un marco conceptual y contable que pueda utilizarse plenamente para crear una base de datos macroeconómicos (comportamiento global de la economía), que sirva para el análisis y evaluación de los re-

¹⁰ **Henning Mankell**, *El hombre sonriente*, trad. **Carmen Montes Cano**, 2a ed, Tusquets Editores, México, 2009, pág 79. Al describir a Alfred Harderberg, un millonario de aspecto impecable, Per Akesson respondía al interrogatorio del investigador Kurt Wallander que se trataba de alguien que “no es de los que permiten que todas sus inversiones vayan a parar al extranjero. Ha llegado incluso a cerrar empresas en otros países y a trasladar la actividad a Suecia, lo que es poco menos que insólito en nuestros días”. Ahora, en un estadio avanzado de globalización internacional de capitales, las inversiones en instrumentos financieros no tienen patria, sólo nichos virtuales y temporales.

¹¹ Diálogo entre Gordon Gecko y su aprendiz de finanzas en la película *Wall Street: Money Never Sleeps*, Menéndez, Romero, Fernando, *El derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urcnhihuahuasw/detail.action?docId=5513354>.

sultados de la economía, así como para dar seguimiento a las variables más relevantes del sistema económico, y proyectar tanto la política macroeconómica como la estrategia de desarrollo.¹²

En síntesis, el SCN es una herramienta que tienen los gobiernos para conocer el grado de avance de la producción, consumo, inversión, ahorro, necesidad de fondeo externo, comercio exterior, etc, y sirve para la toma de decisiones y el diseño de la política económica. El SCN es al gobierno lo que la contabilidad es al empresario. Los agentes que hacen de la economía subterránea su *modus vivendi* destinan su tiempo a la producción ilegal de bienes o servicios y tienden a burlar la ley mediante operaciones de lavado de dinero: esta economía pone en riesgo el equilibrio del SCN.

Para atajar a la delincuencia organizada se fortalece el SCN con la reforma al art 4o, fracc XIX *bis*, de la *LCNBV*, que faculta a la CNBV a realizar, a solicitud de la SHCP y del MPF, actividades de investigación en entidades financieras y demás personas sujetas a su supervisión, con propósitos de detección de recursos y obtención de información para efectos de lo dispuesto en la *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFEPIORPI)*, así como para la persecución de las conductas que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie, para la comisión del delito de terrorismo nacional o internacional.

El 17 de octubre de 2012 se publicó en el *DOF* la *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Recursos de Procedencia Ilícita*, vigente a partir del 17 de julio de 2013. Dicha ley tiene la finalidad de combatir el *blanqueo* de capitales mediante la instauración de un régimen jurídico proclive a dar seguimiento puntual a aquellas operaciones realizadas por *empresas fachada* que pudieran derivar en el tipo penal regulado en el art 400 *bis* del *CPF*, que convierte a la CNBV en el brazo financiero del MPF. La reforma financiera a la *LCNBV* viene a complementar la que también es denominada *ley antilavado*, ya que resultará más complicado obtener el amparo de la justicia federal.

El art 2o de la *LFEPIORPI* dispone que su objeto es proteger el sistema financiero y la economía nacional con medidas y procedimientos dirigidos a prevenir y detectar actividades u operaciones con recursos de procedencia ilícita, mediante la colaboración interinstitucional para la recabación de elementos útiles necesarios para investigar y perseguir los delitos relacionados con dichos recursos, a efecto de dañar las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento. En el art 17 de la *LFEPIORPI* se establece un catálogo de actividades y actos considerados vulnerables y de obligados a dar información a la CNBV, la SHCP y el SAT sobre aquéllas. Además, la reforma a la *LCNBV* establece restricciones a las operaciones con efectivo, sea con moneda de curso legal o metales preciosos (véase la siguiente tabla).

¹² Francisco Almagre Vázquez, *El sistema de cuentas nacionales y sus aplicaciones*, Instituto Politécnico Menéndez, Romero, A. Martín; Del Encanto Bancario y Bursátil (2a. ed.), URE Editores, 2017; ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/unhhuahua/sp/detail.action?docID=5513354>.
Created from urn:cnhhuahua:sp on 2019-03-15 14:55:40.

Actividades vulnerables

<i>Actividad</i>	<i>Valor para identificar</i>	<i>Monto para dar aviso</i>
I. Juegos con apuesta, sorteo y concursos realizados por organismos descentralizados o particulares.	325 SMVDF	645 SMVDF
II. A) Tarjetas de servicios y de crédito emitidas por entidades comerciales.	805 SMVDF	1 285 SMVDF
B) Tarjetas prepagadas.	645 SMVDF	645 SMVDF
III. Cheques de viajero emitidos o comercializados por entidades comerciales.	Cualquier valor	645 SMVDF
IV. Operaciones de mutuo, garantía, préstamo o crédito por entidades comerciales.	Cualquier valor	1 605 SMVDF
V. Servicios de construcción, desarrollos inmobiliarios o de intermediación en la transmisión de la propiedad o constitución de derechos sobre dichos bienes.	Cualquier valor	8 025 SMVDF
VI. Venta de metales y piedras preciosas, relojes, joyas.	805 SMVDF	1 605 SMVDF (Sólo si se paga con efectivo).
VII. Subasta o comercialización de obras de arte.	2 410 SMVDF	4 815 SMVDF
VIII. Comercialización de vehículos (nuevos o usados) terrestres, aéreos o marítimos.	3 210 SMVDF	6 420 SMVDF
IX. Prestación del servicio de blindaje de vehículos terrestres (nuevos o usados) y de bienes inmuebles.	2 410 SM	4 815 SMVDF
X. Prestación del servicio de traslado o custodia de dinero o valores.	Cualquier valor	3 210 SMVDF
XI. Prestación de servicios profesionales independientes (compraventa de inmuebles o empresas; manejo de cuentas bancarias, ahorro o de valores; organización de capital para operar una empresa, así como la constitución, fusión, escisión y administración de personas morales y fideicomisos).	Cualquier valor	En todos los casos, siempre que dichas operaciones se relacionen con una operación financiera.
XII. A) Prestación del servicio de fe pública de notarios , tratándose de lo siguiente: <i>a)</i> derechos reales sobre inmuebles; <i>b)</i> otorgamiento de poderes; <i>c)</i> constitución de sociedades, modificación patrimonial y la compraventa de acciones y partes sociales; <i>d)</i> constitución o modificación de fideicomisos traslativos de dominio o de garantía; <i>e)</i> otorgamiento de contratos de mutuo o crédito, con o sin garantía.	Cualquier valor	<i>a)</i> 16 000 SMVDF <i>b)</i> En todos los casos <i>c)</i> 8 025 SMVDF <i>d)</i> 8 025 SMVDF <i>e)</i> En todos los casos

<i>Actividad</i>	<i>Valor para identificar</i>	<i>Monto para dar aviso</i>
B) Prestación de servicios de fe pública de corredores públicos: <i>a)</i> realización de avalúos; <i>b)</i> constitución de empresas; modificación patrimonial; fusión, escisión o compra-venta de acciones o partes sociales; <i>c)</i> constitución, modificación o cesión de derechos de fideicomiso; <i>d)</i> otorgamiento de contratos de mutuo o créditos mercantiles.	<i>a)</i> 8 025 SMVDF <i>b)</i> Cualquier monto <i>c)</i> Cualquier valor <i>d)</i> Cualquier valor	En todos los casos
C) Actos de fe pública de otros servidores.	Cualquier valor	En todos los casos
XIII. Recepción de donativos de sociedades o asociaciones sin fines de lucro.	1 605 SMVDF	3 210 SMVDF
XIV. Prestación de servicios de comercio exterior como agente o apoderado aduanal: <i>a)</i> vehículos; <i>b)</i> máquinas para juegos de apuestas y sorteos; <i>c)</i> equipos para elaborar tarjetas de pago; <i>d)</i> joyas, relojes, piedras y metales preciosos; <i>e)</i> obras de arte; <i>f)</i> materiales de resistencia balística.	<i>a)</i> Cualquier valor <i>b)</i> Cualquier valor <i>c)</i> Cualquier valor <i>d)</i> 485 SMVDF <i>e)</i> 4 815 SMVDF <i>f)</i> Cualquier valor	En todos los casos, sin necesidad de duplicar información (art 19, <i>LFEPIORPI</i>).
XV. Constitución de derechos personales de uso o goce de bienes inmuebles (rentas de casa-habitación, comercio o bodegas).	1 605 SMVDF (al mes)	3 210 SMVDF (al mes)

Operaciones prohibidas con moneda de curso legal o metales preciosos

I. Constitución y transmisión de derechos reales sobre bienes inmuebles (CTDR).	8 025 SMVDF
II. CTDR sobre vehículos , nuevos o usados, marítimos, aéreos o terrestres.	3 210 SMVDF
III. CTDR relojes, joyería, metales preciosos y piedras preciosas (por pieza o por lote) y de obras de arte.	3 210 SMVDF
IV. Adquisición de boletos para participar en juegos con apuesta, concursos y sorteos , así como la entrega o pago de premios.	3 210 SMVDF
V. Prestación del servicio de blindaje para cualquier vehículo o para bienes inmuebles.	3 210 SMVDF
VI. CTDR sobre títulos representativos de partes sociales o acciones de personas jurídico-colectivas.	3 210 SMVDF
VII. Constitución de derechos personales sobre bienes inmuebles; vehículos nuevos o usados, marítimos, aéreos o terrestres, así como blindaje de dichos bienes.	3 210 SMVDF

7.9 Otras facultades

Facultades de la CNBV

- Consulta
- Elaboración y publicación de estadísticas
- De ejecución (intervención administrativa y gerencial)
- De protección de los intereses del público
- Proporcionar la asistencia que les soliciten las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países
- De carácter laboral
- De imposición de medidas correctivas
- De sanción
- Llevar el Registro Nacional de Valores (RNV)

7.9.1 Facultades de consulta

Para valorar los términos del registro contable de sus operaciones, las entidades financieras acuden regularmente a la unidad administrativa competente de la CNBV, con la finalidad de preguntar los criterios bajo los cuales registrarán las operaciones en los estados financieros, además, forzosamente aplicarán los criterios contables reconocidos por la comisión. Diario llegan al órgano desconcentrado ininidad de consultas, tanto de entidades financieras como del gobierno federal, lo cual responde a la especialidad financiera de la comisión.

7.9.2 Elaborar y publicar estadísticas

En la página web de la CNBV existe un apartado en el que se publican diariamente estadísticas en relación al comportamiento de las entidades bancarias y bursátiles, siendo una herramienta invaluable para el público usuario de los servicios financieros, toda vez que contarán con los elementos suficientes para ahorrar o invertir sus excedentes en alguna institución sólida y confiable. La CNBV emite periódicamente un boletín para cumplir con lo dispuesto por la fracc XXIII, del art 4o de la *LCNBV*. Mediante la difusión de información financiera se persigue promover la transparencia y autorregulación de las instituciones financieras, así como proveer a los mercados y al público en general información suficiente y confiable que permita el análisis y seguimiento de estas instituciones y de los mercados en que participan.

La reforma de enero de 2014 prevé que la CNBV podrá publicar muestras representativas de bases de datos relacionadas con operaciones y servicios de las entidades o de segmentos de los mercados del sistema financiero, siempre que la información correspondiente no contenga información reservada o confidencial, en términos del secreto financiero (bancario, bursátil y fiduciario). Dicha previsión representa en la especie una regulación prudencial y, a la postre, resulta favorable a la protección del público.

7.9.3 Facultades de ejecución

Por *ejecución* debe entenderse el acto mediante el cual un subordinado da cumplimiento a una orden dictada por el superior jerárquico. En ese tenor de ideas, la ejecución es el acto y efecto de ejecutar, acción entendida como la realización de las operaciones especificadas por el programa de un ordenador; es decir, poner por obra algo. La CNBV, en ejecución de sus facultades, autoriza la organización y constitución de entidades financieras, como las instituciones de banca múltiple, las sociedades de inversión y las uniones de crédito. Entre otras de las funciones de ejecución se encuentra ordenar la revocación de la autorización discrecional que otorga a esas entidades, función que es resuelta por la junta de gobierno de la CNBV, la cual delegará la facultad en un área competente del citado órgano desconcentrado.

7.9.4 Facultades de protección a los intereses del público

La protección de los intereses del público es la razón de la existencia de autoridades de supervisión y regulación, recordemos que el hombre es egoísta por naturaleza y que la falta de una autoridad regulatoria convertiría el mercado financiero en una selva, en la que los más fuertes impondrían su voluntad sin aspavientos. Se habla de *la mano invisible* en la teoría de **Adam Smith**, es decir, del individualismo que llevará forzosamente al bien colectivo, pero se olvida que como seres humanos tenemos virtudes y defectos, y uno de ellos es el egoísmo, ante lo que necesariamente el Estado se ve obligado a actuar por conducto de las autoridades y, de esa forma, evitar la ley de la selva. En México falta aún que la autoridad regule ciertas actividades que laceran la economía del contratista financiero (ahorrador e inversionista) y que repercuten en el desenvolvimiento general tanto de la microeconomía como de la macroeconomía, ejemplo de ello son las altas tasas de interés que aún cobra la banca a sus clientes por la prestación de sus servicios.

Información dada a conocer por la CNBV coloca la ganancia de los 46 grupos de banca múltiple en más de 121 000 millones de pesos, y solamente para tener una idea de la renta bancaria y la penetración en el mercado de los cinco bancos más fuertes, estos últimos concentraron 84 % de la utilidad al haberse quedado en sus bolsillos con 108 000 millones de pesos aproximadamente. No en balde el director general de finanzas de BBVA Bancomer, eufórico por los 31 000 mdp que ganó el banco en 2013, señaló que había sido “un año espectacular”.

En ese sentido, se espera que la reforma financiera venga a meter orden en el oligopolio bancario, aunque, a decir verdad, el que esto escribe es escéptico, después de que hay voces que critican que se haya diluido el efecto de las normas financieras con el arreglo entre el gobierno y los banqueros para ajustar a modo la legislación financiera. La utilidad de los bancos creció en el orden de 23 % al cierre de 2013, con respecto al ejercicio 2012, lo que se traduce en un crecimiento dieciocho veces mayor al que tuvo la economía nacional, que mantuvo una evolución raquítica al colocarse en 1.3 % del producto interno bruto.

Con la reforma financiera de 2014 se derogó el art 137 *bis* de la *LIC*, que facultaba a la CNBV a efecto de que suspendiera o limitara de forma parcial la celebración de operaciones activas pasivas y de servicios reguladas en el art 46 de la misma ley cuando

do los bancos no contarán con la infraestructura o los controles internos necesarios o se apartarán de las disposiciones legales. Ahora se regula en el art 128 de la *LIC*, pero se adiciona un párrafo que regula la facultad de la CNBV, como medida cautelar, ante el desacato de las instituciones de crédito de publicar mediante el sitio electrónico la suspensión de operaciones que tengan ordenada.

7.9.5 Proporcionar la asistencia que les soliciten las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países

La interacción de las autoridades financieras de los distintos países que componen el mapa mundial, es muy importante a partir de que se originaron los procesos de globalización. La colaboración entre autoridades es un instrumento invaluable para la contención de los delitos financieros que traspasan las fronteras. Recordemos que un delito puede tener una ejecución en determinado territorio y seguir surtiendo sus efectos en otras latitudes. En ese tenor de ideas, a la CNBV le corresponde, de conformidad con la *LCNBV*, coordinarse con sus pares, afrontar la globalización del delito y entregar los informes requeridos por aquéllas; claro, siempre y cuando exista un tratado o acuerdo internacional suscrito en el país.

7.9.6 Otorgar recursos a otras instituciones públicas

La reforma a la *LCNB*, publicada en el *DOF* del 10 de enero de 2014, vigente a partir del día siguiente, autoriza a la CNBV a destinar recursos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) a fin de realizar ordenadamente la liquidación o concurso de las instituciones de banca múltiple y demás entidades sujetas a la supervisión de dicha autoridad, pero en todo caso los recursos canalizados deberán usarse en los gastos que impliquen las publicaciones, así como otros inherentes a dichos procedimientos. Lo anterior resulta por la imposibilidad de realizar las erogaciones con el patrimonio de las instituciones insolventes o por falta de liquidez. Como resultado de la formulación normativa, se zanja la laguna de ley que no disponía de un mecanismo para liberar recursos presupuestales de la comisión a la entidad liquidadora.

7.9.7 Facultades de carácter laboral

La *Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (LRfXIII Bis 123)*, publicada en el *DOF* del 10 de diciembre de 1983, es de observancia general en toda la República y rige las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de las instituciones de crédito (banca comercial y banca de desarrollo), BdeM y Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi).

Al respecto, la CNBV tendrá la tarea de supervisar que la relación de trabajo entre los empleados y funcionarios de las entidades financieras se ajuste a las disposiciones normativas de la ley citada, para lo cual tendrá la facultad de realizar visitas de inspección. El art 27 de dicha ley establece que la CNBV deberá (en todo tiempo) supervisar,

por medio de la CNBV, que las instituciones cumplan con las obligaciones que les imponga la ley y demás disposiciones aplicables, así como proveer lo necesario para su debida y cabal aplicación.

El régimen de suplencia de la *LRfXIIIBis123* está contenido en el art 5o del cuerpo legal citado, el cual dispone que a las relaciones laborales materia de la ley les serán aplicables, en cuanto no se opongan a ella, las disposiciones contenidas en los títulos tercero, cuarto, séptimo, octavo y décimo de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, y como régimen supletorio, propiamente dicho, en lo no previsto, se aplicarán en orden la *Ley Federal del Trabajo*, el *Código Federal de Procedimientos Civiles*, las leyes del orden común, la costumbre, el uso, los principios generales del derecho y la equidad. Aunado a lo anterior, los trabajadores de las instituciones mencionadas con antelación quedan sujetos al régimen de seguridad social previsto en la *Ley del Seguro Social* y en la *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*.

Por ejemplo, la CNBV podrá comprobar el cumplimiento irrestricto por parte de las entidades financieras sujetas a su supervisión de los días de descanso obligatorio señalados en la *Ley Federal del Trabajo*, así como los que la SHCP, por medio de la comisión, determine, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables. También corresponderá a la CNBV aprobar los tabuladores de los salarios del personal bancario sometidos a su consideración por parte de las entidades financieras, las que para tales efectos tendrán en cuenta las condiciones generales de la localidad en que se preste el servicio, y los demás elementos que puedan allegarse, a efecto de que a cada puesto se le clasifique dentro del tabulador que le corresponda de acuerdo con la calidad, cantidad y responsabilidad del trabajo, dentro de cada institución.

El art 3o, último párrafo de la ley, adicionado y vigente a partir de enero de 2014, dispone que las remuneraciones, jubilaciones, pensiones, derechos, obligaciones y cualquier prestación aplicable al personal de confianza de las instituciones de banca de desarrollo serán establecidas en los tabuladores y manuales de remuneraciones, jubilaciones, derechos y obligaciones que se establezcan en los términos del art 43 bis de la *LIC*, por lo que a dichos trabajadores no les resultarán aplicables las condiciones generales de trabajo de la respectiva institución.

Así mismo, la reforma financiera de enero de 2014 se hizo extensiva al art 42, reformando las fracs XVIII y XIX y adicionando la *XIX bis*. El precepto citado determina algunas facultades del consejo directivo del banco de desarrollo, entre las que se encuentran la de aprobar —a propuesta del comité de recursos humanos y desarrollo institucional y sin requerir autorizaciones adicionales de dependencia alguna de la administración pública federal— la *estructura orgánica, tabuladores de sueldos y prestaciones, política salarial y el otorgamiento de percepciones extraordinarias* por el cumplimiento de metas sujetas a la evaluación del desempeño, teniendo en cuenta las condiciones del mercado laboral imperante en el sistema financiero mexicano.

De igual forma, el consejo directivo podrá establecer *políticas de ascensos, promociones y jubilaciones*; lineamientos de selección, *reclutamiento y capacitación*; criterios de *separación*; las demás prestaciones económicas y de seguridad social establecidas en beneficio de los servidores públicos que laboren en la sociedad; así como la remuneración de los consejeros y comisarios designados por los titulares de los certificados de aportación patrimonial de la serie B.

El consejo directivo también se encuentra facultado para *aprobar las condiciones generales de trabajo de la institución* a propuesta del citado comité, considerando la

opinión del sindicato correspondiente, de conformidad con el art 18 de la *Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Finalmente, aprobará el manual de remuneraciones, jubilaciones, derechos y obligaciones aplicable al *personal de confianza* a propuesta del comité de recursos humanos y desarrollo institucional.

7.9.8 Facultades de imposición de medidas correctivas

La CNBV tiene la facultad de imponer medidas correctivas y programas de cumplimiento forzoso a las entidades financieras que se encuentren en problemas operativos y estructurales, con la finalidad de proteger los intereses del público usuario de los servicios financieros. Las medidas correctivas implementadas por las entidades financieras tienden —como su nombre lo indica— a “enderezar el barco antes del hundimiento”; es decir, son de carácter preventivo como acontece con los programas de cumplimiento forzoso, y en todo momento buscan sanear la entidad financiera para evitar que un problema evitable se convierta en una crisis sistémica. Las medidas correctivas constituyen un instrumento invaluable al alcance de la CNBV, para lograr que las instituciones financieras mantengan el índice de capitalización exigido.

7.9.9 Facultades de sanción

Existe una diversidad de sanciones administrativas que la CNBV aplica a las entidades financieras y otras personas morales que se apartan de las disposiciones jurídicas consagradas en las leyes financieras, sanciones que tienen la finalidad de proteger los intereses del público usuario de los servicios financieros y mantener las sanas prácticas en el mercado financiero. En la unidad 23, titulada “De las sanciones a los intermediarios financieros”, se hará referencia a la facultad que tiene la CNBV para imponer sanciones a las entidades financieras a las que por mandato de ley tiene la facultad de supervisar, vigilar e inspeccionar, entre las que destacan la revocación o cancelación de la autorización, la clausura administrativa, la intervención administrativa o gerencial, la suspensión, inhabilitación o destitución de un servidor público.

El art 4o, fracc XXVII, de la *LCNBV*, dispone que corresponde al órgano regulador aplicar las disposiciones y sanciones a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple en las que el gobierno federal tenga el control por su participación accionaria y a las instituciones de banca de desarrollo. Las sanciones las impondrá de conformidad con la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, que correspondan a los órganos internos de control, sin perjuicio de las sanciones que en términos de la propia ley compete aplicar a la SFP.¹³

¹³ Pese a que en la reforma de 2014 se anunciara la desaparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP), aún se encuentra pendiente la reforma que creará una Fiscalía Anticorrupción (Véase nota en Menéndez, Romero, Fernando. *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuaasp/detail.action?docID=5513354>.
Created from urnchiuhuaasp on 2019-03-15 14:55:40.

7.9.10 Llevar el Registro Nacional de Valores (RNV)

El título IV, cap I, de la *Ley del Mercado de Valores (LMV)* regula lo concerniente al RNV, y en ese tenor de ideas señala, en su art 70, que la CNBV es la autoridad administrativa encargada de llevar dicho registro. Éste se constituye en un instrumento de consulta fundamental para el inversionista. La *LMV* dispone que se inscriban en el RNV todas las personas físicas y jurídicas que participen directa o indirectamente en los mercados de valores, excepto los inversionistas, así como los actos y contratos referentes a estos mercados y las emisiones de valores de las cuales se vaya a realizar oferta pública. Adicionalmente, se registra en el RNV aquella información pública que emana de las entidades reguladas por la CNBV que pueda resultar de interés para los inversionistas, tales como los hechos relevantes, la información financiera periódica y las calificaciones de riesgo de emisoras de deuda y fondos de inversión.

7.10 Estructura orgánica de la CNBV

De conformidad con el art 10 de la ley de la CNBV, para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus facultades contará con lo siguiente:

- Junta de gobierno
- Presidencia
- Vicepresidencias
- Contraloría interna
- Direcciones generales
- Demás unidades administrativas necesarias

7.10.1 Junta de gobierno

La junta de gobierno de la CNBV es la máxima autoridad de la institución, se encuentra integrada por diez vocales, el presidente de la comisión (también será presidente de la junta) y dos vicepresidentes de la propia comisión que aquél designe; es decir, la junta está integrada por trece servidores públicos, los cuales son designados por la SHCP, el BdeM, la CNBV, la Consar y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).

Órgano o dependencia	Número de vocales
SHCP	Cinco
BdeM	Tres
CNBV	Tres
Consar	Uno
CNSF	Uno

sistema financiero mexicano, con excepción del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Según algunos autores, el IPAB no es parte integrante de la junta de gobierno de la CNBV, porque no es considerado una autoridad en la materia. A nuestro parecer, el secretario ejecutivo del IPAB debería integrar cada uno de los órganos reguladores del sistema financiero mexicano. La actual integración de la junta de gobierno da como resultado que, por un lado, las autoridades financieras no tomen decisiones aisladas entre ellas y, por el otro, que al instrumentar acciones lo hagan en colaboración.

Las facultades de la junta de gobierno son las siguientes:

- Determinar la amonestación, suspensión, remoción o inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios y delegados fiduciarios de las entidades financieras.
- Acordar la intervención administrativa o gerencial de las entidades.
- Imponer sanciones administrativas.
- Autorizar la constitución y operación de las sociedades de inversión.
- Examinar y aprobar los informes generales de labores de la CNBV, así como de las entidades financieras.
- Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y de egresos de la CNBV.
- Aprobar el nombramiento y la remoción de los vicepresidentes y el contralor interno de la CNBV, a propuesta del presidente de la misma.
- Aprobar las condiciones generales de trabajo de la comisión.
- Constituir comités con fines específicos.

7.10.2 Presidencia

El presidente es la máxima autoridad administrativa de la CNBV y es designado por el secretario de Hacienda y Crédito Público. Al ser el presidente la máxima autoridad administrativa de la CNBV, él tiene la facultad de nombrar a los vicepresidentes de la comisión, y estará auxiliado para el desempeño de sus facultades y funciones por servidores públicos y unidades administrativas.

El nombramiento del presidente de la CNBV debe recaer en una persona de proba- la solvencia técnica y moral, toda vez que requiere contar con un representante legal que se haya desenvuelto con honestidad y honradez, y, además, con un funcionario que tenga la suficiente capacidad profesional para el desempeño del encargo tan impor- tante que reviste la supervisión, inspección y vigilancia de las entidades financieras adscritas a la CNBV, aunado a que deberá acreditar experiencia en materia financiera.

El art 15 de la *LCNBV* enumera los requisitos que debe reunir la persona que funja como presidente del citado órgano desconcentrado, para lo cual será pertinente que el titular de la SHCP tome en consideración a cabalidad tal disposición normativa, para evitar el arribo de una persona desorientada tanto moral como profesionalmente a la cúspide de la CNBV; de lo contrario, seguramente redundaría en perjuicio del público contratista de servicios financieros.

El nombramiento del presidente de la comisión deberá recaer en una persona que reúna los requisitos mencionados en el cuadro siguiente.

Requisitos para fungir como presidente de la CNBV

Requisito	Ratio iuris
Ser ciudadano mexicano por nacimiento, no adquirir otra nacionalidad y encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.	El sentido nacional, el arraigo y compromiso con el país por parte del presidente de la CNBV es de suma importancia para el óptimo desarrollo de la institución, aunado a que permite el conocimiento y sano desarrollo de la misma al ser dirigida por una persona con solvencia nacional y profesional.
Haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano.	Tiene por objeto evitar que el presidente de la CNBV, en determinado momento, se vea inmiscuido en un conflicto de intereses al fungir como tal y ser accionista de una entidad financiera supervisada por la comisión.
No desempeñar cargos de elección popular, ni ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de las entidades (hay una excepción establecida en art 16 bis 7 de la LMV).	Sería absurdo nombrar a una persona que tuviera litigio pendiente con la comisión, por cuanto tendría una carga negativa en contra de la institución.
No tener litigio pendiente con la comisión.	La CNBV tiene la obligación legal de contar en su seno con funcionarios y empleados públicos de sabida y reconocida calidad moral, dada la importancia y trascendencia en el ejercicio de sus funciones de supervisión, inspección y vigilancia, que al final repercute en las entidades y usuarios de los servicios financieros.
No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional que le imponga más de un año de prisión, y si se tratare de delito patrimonial, cometido intencionalmente, cualquiera que haya sido la pena, ni inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano.	

Nota: al resto de los miembros de la junta de gobierno, vicepresidentes, contralor interno y directores generales únicamente les serán exigidos los requisitos de idoneidad establecidos en el art 15, fraccs III a V, de la ley de la CNBV, de conformidad con la reforma de enero de 2014.

Así mismo, el presidente de la CNBV (como todo servidor público) tiene que cumplir con una serie de obligaciones legales, además de que también debe ejercer los derechos establecidos en la *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*. Ese cúmulo de derechos y obligaciones legales podemos traducirlos como las facultades que ejercerá. De conformidad con el art 16 de la citada ley, a la máxima autoridad administrativa de la comisión le corresponde:

Facultades del presidente de la CNBV

- *Representar* legalmente a la comisión en el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las que asignan la *LCNBV* u otras leyes a la junta de gobierno.
- *Declarar la intervención de entidades financieras y designar al interventor*. El presidente de la CNBV declarará con acuerdo de la junta de gobierno en su caso, la intervención administrativa o gerencial de las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en riesgo el sistema financiero estableciendo el curso a seguir, una vez que las autoridades de las entidades que las rigen o de las que dependen de ellas, no han dado cumplimiento a las acciones que las rigen o de las que dependen de ellas.

Continúa

- *Imponer sanciones.* Corresponde al presidente de la CNBV imponer las sanciones que corresponda, de acuerdo con las facultades que le delegue la junta de gobierno, así como conocer y resolver sobre el recurso de revocación, en los términos de las leyes aplicables y las disposiciones que emanen de ellas, así como proponer a la junta la condonación total o parcial de las multas.
- *Autorizar, suspender o cancelar* la inscripción de valores en la sección de valores del Registro Nacional de Valores e Intermediarios.
- *Ejecutar* los acuerdos de la junta de gobierno.
- *Rendir informes* de forma anual, o cuando la junta de gobierno se lo solicite, sobre las labores de las oficinas a su cargo; además, deberá obtener aprobación de la junta para todas las disposiciones de carácter general que sean pertinentes y deberá presentar informes sobre la situación financiera de las entidades. De igual forma, tiene el deber de informar a la SHCP sobre asuntos concretos que la dependencia le solicite, así como al BdeM sobre la liquidez y solvencia de las entidades.
- Informar al BdeM sobre la liquidez y solvencia de las entidades cuando éste se lo solicite (reforma de enero de 2014), según las nuevas atribuciones del instituto emisor que lo facultan para supervisar a los bancos.
- *Presupuestal.* Formulará anualmente los presupuestos de ingresos y egresos de la comisión, los cuales una vez aprobados por la junta de gobierno serán sometidos a la autorización de la SHCP; también informará a la junta de gobierno sobre el ejercicio del presupuesto de egresos. La SHCP establecerá criterios en materia de estímulos económicos que deberán ser observados por el presidente de la comisión en su propuesta a la junta de gobierno. De igual forma, la CNBV proporcionará a la citada secretaría la información que solicite.
- *Propondrá nombramientos y remociones* a la junta de gobierno, respecto a los vicepresidentes y al contralor interno de la comisión, y podrá sugerir el nombramiento de los directores generales de ésta.
- *Organizativa.* Presentará a la junta de gobierno proyectos de disposiciones relacionadas con la organización de la CNBV y con las atribuciones de las unidades administrativas.

7.11 Ingresos y patrimonio de la CNBV

Por un lado, la CNBV cuenta con su presupuesto, independiente del que le corresponde a la SHCP, pues de conformidad con lo que dispone el art 18 de su ley, las entidades del sector financiero, las sociedades emisoras, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, el fondo de protección de dichas sociedades, así como las federaciones y demás personas físicas o morales, deberán cubrir a la comisión los derechos correspondientes, a fin de que sean destinados a la cobertura del presupuesto de la misma, si al finalizar el ejercicio presupuestal existiera saldo (un sobrante) proveniente de los ingresos obtenidos por la comisión por concepto de derechos, su presidente transferirá la parte no comprometida (no erogada) de su presupuesto a una reserva especial, la que será canalizada a la cobertura de gastos correspondientes a ejercicios posteriores.

Por otro lado, la comisión recibe recursos presupuestarios y para tal efecto, en los meses de septiembre y octubre, su presidente entrega a la SHCP el anteproyecto del

presupuesto de egresos de la Federación, para que a más tardar el 15 de noviembre el Ejecutivo federal —por conducto de la SHCP— entregue a su vez el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, la cual tiene la facultad exclusiva de examinar, discutir y aprobar el mismo. Hace unos años, el entonces presidente **Vicente Fox** demandó controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados por la modificación a algunas partidas del presupuesto de egresos de la Federación (PEF). El Ejecutivo se arrogaba la facultad de elaborar el presupuesto sin modificación alguna, mientras que la cámara baja sostenía que la fracc IV del art 74 constitucional le otorgaba la facultad de examinar, discutir y aprobar el PEF.

7.12 Relaciones laborales entre la CNBV y sus trabajadores

Todo ente gubernamental está obligado a cumplir con determinado número de leyes que rigen su actuación. Recordemos que en un Estado social de derecho las autoridades, en su calidad de representantes de los órganos y unidades administrativas de los poderes de la Unión, se ven en la imperiosa necesidad de restringir su actuación a lo que establecen las leyes que los rigen. La *CPEUM* es el cuerpo legal cúspide de nuestro sistema normativo, de allí que las autoridades del Estado mexicano tengan que realizar las actividades que única y exclusivamente les sean atribuidas por la Carta Magna. En esa tesitura, la CNBV se rige por la disposición consagrada en el art 90 de la *CPEUM* en cuanto a la organización de la administración pública federal, pero para hacer frente a las relaciones laborales que existen entre la comisión y sus trabajadores tiene que acatar los postulados insertos en el apartado B, del art 123 de nuestro código fundamental.

7.12.1 Marco jurídico

Las relaciones laborales entre la comisión y sus trabajadores se regirán por las normas contenidas en el apartado B, del art 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y por la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE)*, *Ley Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional* y por las condiciones generales de trabajo de la misma comisión, de conformidad con el art 20 de la *LFTSE*.

Marco jurídico laboral de los trabajadores de la CNBV

- Art 123, apartado B de la *CPEUM*
- *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE)*
- *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE)*
- *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)*
- *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP)*
- Condiciones generales de trabajo

7.12.2 Trabajadores

Los trabajadores de la CNBV son de confianza o de base, los primeros son todos aquellos que ejercen funciones de dirección, programación, asesoría, investigación, académicos, representación legal, auditoría, supervisión, regulación, inspección, vigilancia, fiscalización, los que se relacionen directamente con la representatividad del órgano y todos aquellos que formen parte del régimen de aplicación del Sistema del Servicio Profesional de Carrera (SSPC). Es decir, corresponde a los nombramientos que por lo regular no tienen la estabilidad que otorgan las leyes a los trabajadores de base, un ejemplo de ello lo constituye el hecho de que los trabajadores de confianza están imposibilitados para formar parte de los sindicatos de los trabajadores de base, aunque cabe reconocer que paulatinamente se les ha ido reconociendo el derecho de sindicación, siempre y cuando sea por medio de la creación de sindicatos en los que sus agremiados sean exclusivamente trabajadores de confianza.

Clasificación de los servidores públicos de la CNBV

De base (trabajadores de nacionalidad mexicana que sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no existan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo). Son todos aquellos trabajadores que no son de confianza y que son inamovibles. Al crearse categorías o cargos, la clasificación de base o de confianza que les corresponda se determinará expresamente por la disposición legal que formalice su creación. El trabajador de base puede solicitar licencia para presentar exámenes y acceder al SPC.

De confianza. Por la característica de la función que desempeña, mas no por el nombre que se le da. Los servidores públicos de carrera en la administración pública federal son considerados trabajadores de confianza. Los inspectores, supervisores, directores generales, gerentes y subgerentes son trabajadores de confianza de la CNBV.

De libre designación (tienen acceso al SPC). Nombrado por el que será el superior jerárquico sin necesidad de ser examinado por medio del subsistema de ingreso. Son trabajadores de confianza.

De gabinete o de apoyo (no pueden realizar labores encomendadas a los servidores públicos de carrera de la CNBV). Es la unidad administrativa adscrita al presidente y vicepresidentes de la CNBV, así como a los directores generales, para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo de cualquier nivel, de conformidad con el presupuesto autorizado. Son trabajadores de confianza.

7.12.3 Servicio civil de carrera en la CNBV

El servicio civil de carrera en la CNBV se rige por las disposiciones que regulan el Sistema del Servicio Profesional de Carrera para la administración pública federal (SSPC), el cual es un sistema de nuevo cuño que pretende ofrecer una prestación del servicio público con mayor profesionalismo y seriedad. El SSPC es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. En la administración pública federal, la *Ley del Servicio Profesional de Carrera (LSPC)*, publicada en el *DOF* del 10 de abril de 2003, tiene por objeto establecer las bases para la organización, el funcionamiento y desarrollo del SSPC en las secretarías

de Estado, Consejería Jurídica del Ejecutivo federal, así como en los órganos desconcentrados como la CNBV.

El servidor público de carrera de la CNBV ingresará al sistema mediante un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta ley. Existirá incompatibilidad en el desempeño del servicio profesional de carrera con el ejercicio de cualquier otro cargo, profesión o actividad que impida o menoscabe el estricto cumplimiento de los deberes del servidor público de carrera. Cada dependencia establecerá las tareas inherentes a los diversos cargos a su adscripción, de acuerdo con la *LSPC* y su reglamento, sin perjuicio de lo dispuesto en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* y en las demás disposiciones laborales aplicables.

7.12.4 Jurisdicción burocrática

El art 123, apartado B, de la *CPEUM* dispone que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, y que al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. También determina que el Congreso de la Unión, sin contravenir las bases del apartado B, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores. Por su parte, la fracc XII del apartado B del artículo citado establece que los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un tribunal federal de conciliación y arbitraje (TFCA) integrado según lo previsto en la ley reglamentaria. En ese tenor de ideas, la CNBV —al ser parte de uno de los poderes de la Unión (el Ejecutivo federal)— tendrá que dirimir los conflictos que se llegasen a presentar con los trabajadores a su servicio en el TFCA.

7.12.5 Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

El art 123, apartado B, fracc XI, de la *CPEUM* establece las bases de la seguridad social para los trabajadores burocráticos, como los que prestan sus servicios en la CNBV. El fundamento legal de la seguridad social para los trabajadores al servicio de la CNBV se encuentra en la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE)*, ordenamiento jurídico que en su art 1º regula el ámbito de aplicación de la ley al establecer que se aplicará:

- A los trabajadores pertenecientes al servicio profesional de carrera de la administración pública federal centralizada.
- A los trabajadores de las entidades de la administración pública federal que por ley o por acuerdo del Ejecutivo federal se incorporen a su régimen, y a pensionistas y familiares derechohabientes de unos y otros.
- A las dependencias y entidades de la administración pública en los estados y municipios y a sus trabajadores, en los términos de los convenios que el ISSSTE cele-

- A los diputados y senadores que durante su mandato constitucional se incorporen individual y voluntariamente al régimen de la ley.
- A las agrupaciones o entidades que, en virtud de acuerdo de la junta directiva, se incorporen al régimen de la *LISSTE*.

7.12.6 Condiciones generales de trabajo del personal de base de la CNBV

El art 87, de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, dispone que corresponde a los titulares de las dependencias la fijación de las condiciones generales de trabajo del personal de la institución, previa opinión del sindicato correspondiente, las cuales podrán revisarse cada tres años. En ese tenor de ideas, el presidente de la CNBV tiene entre sus facultades precisamente la fijación de las condiciones laborales generales de los trabajadores del personal de base de la comisión. Cabe mencionar que dichas condiciones generalmente son más benévolas que las establecidas en la ley burocrática, y su característica principal es que no deben contradecir las estipulaciones contenidas en la *LFTSE*, tomando en consideración que ésta determina los derechos mínimos de un trabajador, razón por la cual en las condiciones generales de trabajo bajo ninguna circunstancia se podrá otorgar un número menor de derechos a la clase trabajadora.

7.13 Supervisión indirecta de las entidades financieras

En los sistemas mundiales de supervisión de las entidades financieras por parte de las autoridades reguladoras existen dos clases de supervisión: directa e indirecta. La primera hace referencia a la actividad de supervisión, inspección y vigilancia efectuada directamente por los supervisores e inspectores de la CNBV; mientras que la segunda, es la realizada por conducto de auditores externos contratados por la comisión. Se habla de *supervisión indirecta* cuando una entidad privada coadyuva con la CNBV en la supervisión, inspección y vigilancia de las entidades financieras. En México, las entidades de ahorro y crédito popular (EACP) pagan directamente al supervisor auxiliar (Federación). Cada federación establece las cuotas o aportes que cancelarán las EACP federadas o supervisadas.

En el caso de Chile, la supervisión la ejerce un ente estatal de tipo cooperativo —Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía—, que a su vez delega la supervisión en organismos auxiliares privados (como la Federación, calificadoras privadas, auditores externos).

7.13.1 Auditor externo

La auditoría es el proceso de acumular y evaluar evidencias —que lleva a cabo una persona independiente y competente— sobre la información cuantitativa de una entidad económica específica, con el propósito de determinar e informar el grado de co-

correspondencia entre la información cuantificable y los criterios establecidos. Existe la auditoría de gestión, que es aquella que se realiza para evaluar el grado de eficiencia y eficacia con que se han alcanzado los objetivos previstos por la organización y con que se han manejado sus recursos.

El auditor externo deberá considerar las actividades de auditoría interna y su efecto, si lo hay, sobre los procedimientos de auditoría externa. La auditoría interna es una actividad de evaluación establecida dentro de una entidad, como un servicio a ésta. Sus funciones incluyen —entre otras cosas— examinar, evaluar y monitorear la adecuación y efectividad de los sistemas de contabilidad y de control interno. Si bien el auditor externo tiene la responsabilidad única por la opinión de la auditoría expresada y por la determinación de la naturaleza, la oportunidad y el alcance de los procedimientos de auditoría externa, ciertas partes del trabajo de auditoría interna pueden ser útiles para dicho auditor.

El auditor externo es el profesional contratado por la CNBV, que coadyuvará con ésta en el ejercicio de sus facultades de inspección y siempre que así lo prevean las leyes. La CNBV puede en todo tiempo —y de acuerdo con los recursos presupuestales— contratar los servicios de auditores, así como de otros profesionistas, para que la auxilien en el desempeño de esas facultades. En la contratación de los servicios mencionados deberá evitarse cualquier conflicto de interés entre los auditores externos y demás profesionistas que sean contratados y la entidad supervisada o persona, o la propia comisión. Los auditores externos emitirán un dictamen, el cual es un documento en el que consta la opinión de un perito en materia contable, en relación con los estados financieros de las entidades sujetas a la supervisión de la CNBV. Para la realización de auditorías sobre el riesgo tecnológico de sus sistemas informáticos en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, la CNBV nombrará auditores externos, quienes podrán comprobar el funcionamiento, la disponibilidad, la integridad y la seguridad de dichos sistemas.

Cuestionario

1. Haga referencia brevemente a los antecedentes de la CNBV.
2. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la CNBV?
3. ¿Qué significa que la CNBV tenga autonomía técnica y facultades ejecutivas?
4. ¿Cuál es el objeto de la CNBV?
5. Mencione en qué se traduce la supervisión de la CNBV a las entidades financieras.
6. Nombre las entidades financieras que supervisa la CNBV.
7. ¿En qué estriba la facultad de regulación de la CNBV?
8. ¿Cuáles son los ingresos de la CNBV?
9. ¿Cuál es el régimen jurídico aplicable en materia del servicio civil de carrera en la CNBV?

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar)

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Obtendrá una panorámica general de la Consar, en relación con su naturaleza jurídica, sus facultades y su estructura orgánica.

8.1 Creación

En el año de 1992 fue cuando se estableció el llamado *sistema de ahorro para el retiro*, que creó un nuevo ramo de seguro conocido precisamente como *seguro de retiro*, el cual comprendió una aportación patronal de 2 % sobre el salario pagado a los trabajadores tanto del sector privado (afiliados al IMSS) como del sector público (inscritos en el ISSSTE), con un límite de veinticinco salarios mínimos. El cambio más importante no fue la creación en sí de este nuevo seguro, sino que las cuotas a cargo de los patrones ya no fueran entregadas para su inversión y administración a los mencionados institutos, sino que fueran canalizadas a las instituciones de crédito para su inversión en cuentas abiertas a nombre de los propios trabajadores, para complementar los recursos disponibles para su vejez.

Posteriormente, mediante una reforma a la *Ley del Seguro Social*, aprobada en 1995, se tomó la decisión de crear las afores y las siefores, estableciendo que los recursos de las aportaciones de los patrones, del gobierno federal y de los trabajadores, correspondientes a los ramos de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez habrían de canalizarse a la afore que el propio trabajador eligiera, a fin de ser invertidos mediante las siefores, para permitir que con esos recursos el trabajador se pensionara al final de su vida laboral. Es decir, el sistema dejó de ser de reparto y se transformó en uno de capitalización.

En 1995 se llevó a cabo una de las reformas estructurales más importantes en materia de seguridad social en la historia de nuestro país, que reorientó los mecanismos entonces vigentes para la cobertura financiera del retiro de los trabajadores afiliados al IMSS. La Consar fue creada y regulada por primera vez mediante la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR)*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de mayo de 1996.

La reforma al sistema de pensiones transformó el régimen anterior de “reparto” por un sistema basado en cuentas individuales, capitalizadas y totalmente financiadas. Esta reforma, que si bien fue diseñada para mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, es también una herramienta adicional en la consolidación de la economía nacional, al contribuir a la expansión del ahorro, al promover el desarrollo dinámico de nuestros mercados financieros y al constituirse como fuente amplia y permanente de capital de largo plazo, aunque necesariamente debe evolucionar a un sistema que asegure un retiro honroso para los trabajadores.

De acuerdo con **Max Ortega y Ana Alicia Solís de Alba**, “entre 1995 y 1997, el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León revirtió el progreso de la seguridad social iniciado en 1917. El desmantelamiento y la privatización se impusieron metódicamente desoyendo las críticas y aplastando las resistencias sindicales”,¹ demoliendo con dicha política de corte neoliberal el Estado de bienestar, por lo que el sistema de público reparto se sustituyó con un sistema de capitalización de cuentas individuales.

Al respecto, **Roberto del Cueto Legaspi**, subgobernador del Banco de México, sostiene que en el pasado los sistemas de pensiones tanto del IMSS como del ISSSTE funcionaron bajo el sistema conocido como *de reparto*. Es decir, se trataba de sistemas en los cuales las contribuciones de los patrones y los trabajadores para los ramos tales como el de cesantía en edad avanzada y vejez, que dan derecho a recibir pensiones vitalicias a los trabajadores afiliados y sus familiares, eran entregadas a dichos institutos para su inversión y administración; de tal manera que, con cargo a los recursos de las reservas acumuladas mediante este procedimiento, se pagaran las pensiones correspondientes.

En ese orden de ideas, **Robin Blackburn** alude al proceso privatizador de los activos públicos que había sido puesto en marcha por quienes darían la puntilla al sistema de pensiones: los neoliberales.

Las acciones de ferrocarriles y telecomunicaciones privatizadas podían ser adquiridas por las gestoras de fondos con el dinero aportado por los afiliados al plan, así se ofrecían nuevos y suculentos viveros a bancos, entidades financieras, gestoras de fondos y bolsas de

¹ **Max Ortega y Ana Alicia Solís de Alba**, *Privatización y despojo. Las pensiones del ISSSTE*, Editorial Menéndez, Romero, Fernando, *Derecho bancario y fideicomiso* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urmhhuahua/sp/detail.action?docID=5513354>.
Created from urnchihuahua on 2019-03-15 14:55:40.

valores. Así mismo, las gestoras de fondos podrían adquirir títulos estadounidenses, estimulando los mercados bursátiles de este país.

Lo que a la postre generó la pérdida de los ahorros de los trabajadores tras la implosión de la Gran Crisis de 2008, que como mencionamos, afectó a los diversos subsistemas del sistema financiero internacional, entre éstos, a las administradoras de fondos para el retiro, pues como *polvo de hadas*² que no crean nada, los fondos de inversión del *casino financiero* se quedaron con recursos de los trabajadores.³

A partir del 1o de julio de 1997 se inicia el funcionamiento del nuevo esquema de pensiones y con la entrada en vigor de éste nacen las administradoras de fondos para el retiro conocidas como *afores*, que son las encargadas de administrar los recursos de las cuentas individuales y las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (*siefores*), las cuales invierten los recursos de los trabajadores en instrumentos que, principalmente, preservan el poder adquisitivo de los mismos. En 2007, el Congreso de la Unión creó la nueva *Ley del ISSSTE*, por lo que los trabajadores inscritos en ese instituto podrán canalizar sus aportaciones al organismo denominado PENSIO-NISSTE.

8.2 Naturaleza jurídica, misión, visión y objetivo

El art 2o de la *LSAR* establece que la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro están a cargo de la Consar como órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la ley. Es decir, se encuentra jerárquicamente subordinada a la dependencia hacendaria, razón por la cual —al igual que la CNBV y la CNSF— no goza de personalidad jurídica ni de patrimonio propios, aunque sí tiene cierta autonomía técnica y administrativa.

La Consar se registró por lo dispuesto en el art 90 de la *CPEUM*, dado que es parte de la administración pública federal centralizada, y le sería aplicable la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, tratándose de las regulaciones referidas a los órganos desconcentrados que —como mencionamos— carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios. Tal ausencia es representada por la necesidad en la que se ve sumida la comisión para “limosnear” los recursos presupuestales que para tal fin le sean analizados por la SHCP, mediante su presupuesto de erogaciones para el ejercicio fiscal correspondiente.

La Consar tiene por objeto supervisar y vigilar el funcionamiento de las entidades financieras adscritas al sistema de ahorro para el retiro (administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas en el manejo de fondos para el retiro), para proteger los intereses del público; además, vigilará el estricto cumplimiento de las leyes del Seguro Social, del Infonavit y del ISSSTE por parte de aquellas en la materia de ahorro para el retiro. Tratándose de las instituciones de crédito, la supervi-

² Cfr. *El lobo de Wall Street*, película protagonizada por Leonardo Di Caprio, con la dirección de Martin Scorsese o bien, el largometraje *Wall Street: Money Never Sleeps*.

³ Menéndez, Romero, Fernando. *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/unmhilibrary/docview/1133331>.

Roberto Blackburn, citado por Mar. Ortega y Anna Alicia Solís de Alba, ob cit, pag 113.

sión se realizará exclusivamente en relación con su participación en los sistemas de ahorro para el retiro.

Es una misión de la Consar proteger los ahorros para el retiro de los trabajadores, desarrollando un entorno de competencia que permita el ejercicio informado de sus derechos para que obtengan pensiones dignas, y la visión de la máxima autoridad en el sistema de ahorro para el retiro se traduce en que los jubilados de México cuenten con un sistema de previsión social integral, de cobertura amplia, que les brinde los elementos necesarios para vivir dignamente; con un regulador confiable, eficaz e independiente que garantice una adecuada administración del ahorro para el retiro y contribuya al desarrollo de los mercados financieros y a incrementar la cultura de la previsión, en un entorno económico y social estable.

Ahora bien, se preguntará el lector qué son los sistemas de ahorro para el retiro; pues bien, son aquellos regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, de los patrones y del Estado sean manejadas mediante cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de éstas.

8.3 Ámbito de acción

De conformidad con la *LSAR*, corresponde a la Consar supervisar y vigilar en el ámbito de sus atribuciones a las administradoras de fondos para el retiro (afores) y a las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (siefores).

Las afores son entidades financieras constituidas por personas físicas, morales, mexicanas o extranjeras, captadoras de los ahorros aportados por el patrón, el gobierno y el trabajador durante toda la vida activa del mismo, para invertirlos en actividades productivas de bajo riesgo, que creen infraestructura y generen empleos; garantizando en su operatividad una tasa de rendimiento fija, que siempre será superior a la de la inflación, con el objetivo de proteger el poder adquisitivo del ahorro del trabajador.

8.4 Marco jurídico

La Consar debe aplicar un cúmulo de leyes que se relacionan con los sistemas de ahorro para el retiro, para cumplir con su función fiscalizadora de las entidades financieras inscritas al sector. En ese tenor de ideas, la Consar debe aplicar la siguiente normatividad:

Marco jurídico de la Consar

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (art 90)
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*
- *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*

Continúa

Continuación

- *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*
- *Ley del Seguro Social*
- *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*
- *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*
- *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*
- Reglamento Interior de la Consar
- Reglamento de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*
- Circulares
- Acuerdo por el que se establecen las reglas generales sobre el sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores sujetos a la ley del ISSSTE
- Reglas generales relativas al SAR, ISSSTE y FOVISSSTE
- Reglas generales relativas al IMSS, Infonavit, ISSSTE y FOVISSSTE
- Manual de organización de la Consar

8.5 Facultades de la Consar

La Consar —organismo desconcentrado y subordinado a la SNCP— tiene una serie de funciones determinadas específicamente por la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, entre las que cabe destacar la de supervisión y vigilancia de las entidades encargadas de administrar los ahorros para el retiro.

Entre las facultades de la Consar se encuentra la expedición de disposiciones de carácter general, así como aquellas que tienen que ver con la regulación prudencial que para efectos preventivos y correctivos emita la propia comisión. También emite las disposiciones conducentes para regir las relaciones coordinadas con dependencias y entidades de la administración pública federal. Otra facultad de gran importancia para la comisión es el otorgamiento de autorizaciones a entidades federativas para que lleven a cabo operaciones en los sistemas de ahorro para el retiro, además de la revocación de dicho permiso.

Facultades de la Consar

- Regular —mediante la expedición de disposiciones de carácter general— lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro: la recepción, el depósito, la transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, el manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la administración pública federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los

Continúa

referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento.

- Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación en los sistemas de ahorro para el retiro. Tratándose de las instituciones de crédito, esta facultad se aplicará en lo conducente.
- Emitir, en el ámbito de su competencia, la regulación prudencial a que se sujetarán los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.
- Emitir reglas de carácter general para la operación y el pago de los retiros programados.
- Establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los sistemas de ahorro para el retiro.
- Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a que se refiere esta ley, a las administradoras y sociedades de inversión.
- Conocer los nombramientos de los consejeros, directores generales, funcionarios de los dos niveles inmediatos inferiores y comisarios de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito.
- Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro. Tratándose de las instituciones de crédito, la supervisión se realizará exclusivamente respecto a su participación en los sistemas de ahorro para el retiro. La CNBV, la CNSF y la Consar, de común acuerdo, establecerán las bases de colaboración para el ejercicio de sus funciones de supervisión.
- Administrar y operar, en su caso, la base de datos nacional del SAR.
- Imponer multas y sanciones, así como emitir opinión a la autoridad competente, en materia de los delitos previstos en esta ley.
- Actuar como órgano de consulta de las dependencias y entidades públicas, en todo lo relativo a los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de la materia fiscal.
- Celebrar convenios de asistencia técnica.
- Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro, en el cual se deberá considerar un apartado específico donde se mencionen las carteras de inversión de las sociedades de inversión.
- Dar a conocer a la opinión pública reportes sobre comisiones, número de trabajadores registrados en las administradoras, estado de situación financiera, estado de resultados, composición de cartera y rentabilidad de las sociedades de inversión, cuando menos en forma trimestral.
- Elaborar y publicar estadísticas y documentos relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro.

8.6 Estructura orgánica

La Consar —al igual que la CNBV y la CNSF— tiene una estructura que configura cada una de sus áreas y unidades administrativas, unas con mayor jerarquía que otras, pero todas complementando su labor para lograr el objetivo de proteger los ahorros de las personas que, después de acumular años de trabajo, tienen derecho a un retiro honroso. Los órganos de gobierno de la comisión son la junta de gobierno, la presidencia y el comité consultivo y de vigilancia, según lo dispone el art 6o de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*. También cuenta en su estructura orgánica con vicepresidencias, secretariado técnico, direcciones generales y un órgano interno de control.

8.6.1 Junta de gobierno

La junta de gobierno de la Consar se encuentra integrada por el titular de la SHCP y una presidencia conformada por un titular, dos vicepresidentes y once vocales. Los vocales que participan en dicha junta son el secretario de Trabajo y Previsión Social, el gobernador del Banco de México, el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el director general del IMSS, el director general del Infonavit, el director general del ISSSTE, el presidente de la CNBV y el presidente de la CNSF.

Los tres vocales restantes son designados por el secretario de Hacienda y Crédito Público, deben ser dos representantes de organizaciones nacionales de trabajadores y uno de las correspondientes a los patrones; además, deben formar parte del comité consultivo y de vigilancia y ostentar la mayor representatividad. Ahora bien, ¿qué sucede si el titular de la SHCP se ausenta de alguna sesión o reunión de trabajo? Será suplido por el presidente de la Consar. El quórum de la junta de gobierno se integrará con la presencia de ocho de sus miembros y las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los presentes.

En todo caso, por cada miembro propietario será nombrado un suplente, funcionario que deberá ostentar como mínimo el rango inmediato inferior al del miembro propietario. Los miembros suplentes pueden ser removidos libremente por las dependencias, entidades o instituciones que los hayan designado. Los representantes suplentes de las organizaciones obreras y patronales serán designados en los mismos términos que los miembros propietarios. La junta de gobierno contará con un secretario, el cual podrá expedir constancias de los acuerdos de los órganos colegiados de la propia comisión. La junta de gobierno conocerá de las excusas que tengan sus miembros para deliberar, resolver y votar asuntos concretos. Dichos miembros deberán exponer los razonamientos que impidan su participación en la sesión, en la cual habrán de discutir esos asuntos.

Facultades de la junta de gobierno de la Consar

- Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones para la organización, operación, funcionamiento y fusión de las administradoras y sociedades de inver-

Continúa

sión; las autorizaciones para la adquisición de acciones de las administradoras y del capital fijo de las sociedades de inversión, en los términos de esta ley, y las autorizaciones para que las administradoras realicen actividades análogas o conexas a su objeto social.

- Ordenar la intervención administrativa o gerencial de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito (puede delegar la función al presidente de la Consar mediante su publicación en el *DOF*).
- Amonestar, suspender, remover e inhabilitar al personal que preste sus servicios a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito (puede delegar la función al presidente de la Consar mediante su publicación en el *DOF*).
- Expedir las reglas de carácter general relativas al régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión, previa opinión favorable del Comité Consultivo y de Vigilancia.
- Determinar mediante reglas de carácter general el régimen de las comisiones que las instituciones de crédito, administradoras o empresas operadoras podrán cobrar por los servicios que presten en materia de los sistemas de ahorro para el retiro, previa opinión favorable del Comité Consultivo y de Vigilancia.
- Establecer mediante disposiciones de carácter general los términos y condiciones a los que deberán sujetarse las administradoras, respecto a los gastos que genere el sistema de emisión, cobranza y control de aportaciones, mismos que deberán cubrir al IMSS, así como respecto a cualquier otro servicio que este instituto le preste a las referidas administradoras.
- Conocer de las violaciones de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro a esta ley, reglamentos y disposiciones generales aplicables, e imponer las sanciones correspondientes por el crédito (puede delegar la función al presidente de la Consar mediante su publicación en el *DOF*).
- Conocer y aprobar el informe semestral sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro, que le sea presentado por el presidente de la comisión, a fin de remitirlo al Congreso de la Unión y solicitar informes generales o especiales al presidente de la comisión.
- Conocer y tomar en consideración el informe anual de labores desarrolladas por la comisión, que le sea presentado por el presidente de la misma.
- Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, para ser remitidos a la SHCP para su aprobación definitiva. Igualmente, aprobará los informes sobre el ejercicio del presupuesto de conformidad con las disposiciones legales aplicables.
- Nombrar y remover a los vicepresidentes, su secretario y al suplente de éste, a propuesta del presidente de la comisión.
- Aprobar la estructura y organización de la comisión, así como el establecimiento o supresión de las delegaciones de la misma; aprobar el proyecto de regla-

Continuación

mento de esta ley y el proyecto de reglamento interior, determinando las atribuciones que correspondan a cada unidad administrativa.

- Resolver sobre otros asuntos que el presidente de la comisión someta a su consideración.

8.6.2 Comité Consultivo y de Vigilancia

El Comité Consultivo y de Vigilancia es un órgano tripartito integrado por los sectores obrero, patronal y del gobierno, que tiene como finalidad velar por los intereses de las partes involucradas, a efecto de que siempre se guarde armonía y equilibrio entre los intereses mencionados, para el mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro. Se encuentra integrado por diecinueve miembros: seis representantes de los trabajadores y seis representantes de los patrones, el presidente de la Consar y uno por cada una de las siguientes dependencias y entidades: la SHCP, la STyPS, el IMSS, el ISSSTE, el Infonavit y el Banco de México.

Los miembros del Comité Consultivo y de Vigilancia deberán ser ciudadanos mexicanos por nacimiento, que no adquieran otra nacionalidad y deben estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos; tener conocimientos en materia financiera, jurídica o de seguridad social; acreditar el nombramiento respectivo de la dependencia, entidad u organización que los proponga; y no ser funcionarios o consejeros de algún participante en los sistemas de ahorro para el retiro. Los cargos de los miembros de la junta de gobierno y del Comité Consultivo y de Vigilancia serán honorarios y no devengarán salario o remuneración alguna por su desempeño.

8.6.3 Presidencia

El presidente de la Consar es la máxima autoridad administrativa del citado órgano desconcentrado, lo que se traduce en que las vicepresidencias y direcciones generales, así como el contralor, se encuentran subordinados jerárquicamente a aquél. Así mismo, el titular de la comisión tiene la ineludible responsabilidad de ejecutar los acuerdos dictados por la junta de gobierno. El titular de la Consar y el personal conforman una organización considerada como un cuerpo administrativo dotado de unidad jerárquica. La función de administrador del presidente de la Consar implica que tiene entre sus responsabilidades la planeación eficiente y eficaz de los procesos y actividades internos de la institución.

En ese tenor de ideas, el presidente de la Consar tiene en su haber un conjunto de facultades de índole administrativa, como puede ser la que se refiere al nombramiento y remoción de diversos funcionarios que prestan sus servicios a la citada comisión, o bien, las que se refieren a la publicación de estadísticas. Así mismo, la confección del reglamento interno de la institución también tiene que ver con la función administrativa del titular de la Consar, además de la imposición de sanciones y, otra muy importante, que es la aprobación al proyecto del presupuesto de egresos.

El presidente de la Consar ejerce la rectoría de la institución, razón por la cual es el supremo director de ésta, entendiendo por dirección el elemento de la administración con el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador; esto es de total importancia dentro de las instituciones, toda vez que la administración es la esencia y el corazón de lo administrativo. Otra razón de su importancia radica en que este elemento de la administración es el más real y humano.

El presidente de la Consar es nombrado por el secretario de Hacienda y Crédito Público y debe reunir ciertos requisitos de índole natural, profesional, éticos, etc, entre los que destacan los siguientes.

Requisitos que debe reunir el presidente de la Consar

- *Ser ciudadano mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.* Esto con la finalidad de que sean personas de nacionalidad mexicana por nacimiento, con la idiosincrasia y arraigo nacional, quienes funjan como cabeza de la institución. ¿Quién mejor que un mexicano para conocer los problemas que aquejan al país? Al adquirir otra nacionalidad se supone que se tiene obligación moral con dos naciones, y como reza el dicho “el que sirve a dos amos con alguno queda mal”.
- *Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.* Por derechos civiles y políticos deben entenderse aquellos regidos por el principio de la libertad, llamados también *derechos de primera generación*, que comenzaron a ser exigidos en el siglo XVI. Incluyen el derecho a la vida y la integridad física, a pensar y expresarse libremente, a participar del gobierno del propio país, a no ser detenido sin un motivo legal, a ser juzgado con garantías de imparcialidad y a tener propiedades, entre otros. Se exige al presidente de la Consar estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, dado que esto implica responsabilidad de su parte.
- *Gozar de reconocida experiencia en materias económica, financiera, jurídica o de seguridad social.* La titularidad de cualquier institución debe recaer en una persona que tenga amplia solvencia profesional, ética y moral; además, por sobre todas las cosas, debe ser un líder nato con sentido y formación humanista. Desafortunadamente, en ocasiones se privilegia el compadrazgo para acceder a niveles primarios en la estructura organizacional de una institución.
- *No tener nexos patrimoniales con los accionistas que formen el grupo de control de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, sujetos a la supervisión de la comisión, ni con los funcionarios de primer y segundo nivel de los mismos.* La finalidad de establecer este requisito radica en evitar, en la medida de lo posible, conflictos de intereses que afecten la institución. Imagínese por un momento al presidente de la Consar fungiendo como tal y en su carácter de accionista de una afore a la que tiene la obligación legal de supervisar. ¿Trataría con el mismo rasero a ésta y a las demás afores?
- *No ser cónyuge ni tener relación de parentesco consanguíneo dentro del segundo grado con dichas personas.* La finalidad de esto es evitar conflictos de intereses.
- *No haber sido inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano, y gozar de reconocida solvencia moral.* El nombramiento del presidente de la Consar debe recaer en una persona proba, honesta y recta en su actuar, dado el manejo y la administración de recursos humanos y financieros que están a su disposición.
- *No desempeñar cargo de elección popular, ni ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.* La finalidad de lo anterior es evitar conflictos de intereses.

Nota: La limitación consistente en no ser accionista de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, no será aplicable tratándose de las acciones del capital variable emitidas por sociedades de inversión en bolsa de valores.

Facultades del presidente de la Consar

Administrativas

- Dirigir administrativamente a la comisión.
- Presentar a la junta de gobierno un informe semestral de labores y del SAR.
- Proponer a la junta de gobierno (JG) proyectos de disposiciones.
- Proponer a la JG la estructura de la Consar.
- Proponer a la JG el nombramiento y remoción de altos funcionarios de la Consar.
- Nombrar y remover al demás personal de la comisión.
- Ejecutar los acuerdos de la JG; tratándose de reglas de carácter general, ordenar su publicación en el *DOF*, para su debido cumplimiento.

Legales

- Tener a su cargo la representación legal de la comisión.
- Ejercitar acciones, excepciones y defensas en litigios (facultad delegable).
- Absolver posiciones o rendir declaración en juicio.
- Representar a la JG en los juicios de amparo en los que aquélla sea parte.
- Emitir las resoluciones de los recursos de revocación interpuestos en contra de la imposición de sanciones.

De supervisión

- Realizar la supervisión de entidades del SAR.
- Ejecutar los acuerdos de intervención administrativa o gerencial.
- Proveer en los términos de la *LSAR* (y demás relativas) el eficaz cumplimiento de sus preceptos.

Presupuestales

- Formular y presentar a la aprobación de la JG el presupuesto de ingresos y egresos de la Consar.
- Informar periódicamente a la JG sobre el ejercicio del presupuesto.
- Informar a la SHCP anualmente, y cuando ésta se lo solicite, sobre su actuación y en casos concretos que la misma requiera.

Delegables

- Informar a la JG sobre el estado y el ejercicio de las facultades que le hayan sido delegadas por ésta.

El presidente de la comisión representará a dicho órgano administrativo desconcentrado ante asociaciones, organismos y entidades nacionales e internacionales, pudiendo delegar esta facultad en las distintas unidades administrativas de la Consar. En las audiencias de conciliación y mediación, este será suplido por el vicepresidente de

operaciones, el vicepresidente financiero, el vicepresidente jurídico, el coordinador general de estudios económicos o el director general jurídico, en el estricto orden indicado.

8.6.4 Vicepresidencias

El art 2o, del Reglamento Interior de la Consar, establece que ésta contará con unidades administrativas que coadyuvarán en la consecución de las funciones que la *LSAR* le encomienda al órgano desconcentrado en estudio, entre las que se encuentran las vicepresidencias, subordinadas al presidente de la comisión. De conformidad con el reglamento, existen tres vicepresidencias: de operaciones, financiera y jurídica. La junta de gobierno y la presidencia, en el ejercicio de sus facultades, se auxiliarán de las vicepresidencias, de la Coordinación General de Estudios Económicos, de las direcciones generales y de las direcciones generales adjuntas.

Las vicepresidencias se encuentran adscritas a la presidencia, y a las primeras se encuentran adscritas las direcciones generales siguientes:

Vicepresidencia de operaciones

- De planeación operativa
- De supervisión operativa

Vicepresidencia financiera

- Dirección general de planeación financiera y estudios económicos
- Dirección general de supervisión financiera

Vicepresidencia jurídica

- Dirección general normativa y consultiva
- Dirección general adjunta de normatividad

Facultades de los vicepresidentes de la Consar

Programáticas

- Planear, formular, dirigir y evaluar los programas anuales de labores y programas específicos que determinen las disposiciones aplicables, así como las actividades de las unidades administrativas a ellos adscritas, conforme a las políticas y lineamientos que determine el presidente de la comisión.

De acuerdo

- Acordar con el presidente de la comisión los asuntos de su competencia.
- Informarle sobre el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas que tengan adscritas.

Continúa

- Preparar los asuntos de su competencia, que el presidente de la comisión deba someter a la consideración y aprobación de la JG.

- Ejercer las funciones y resolver los asuntos que sean competencia de las unidades administrativas a su cargo.
- Resolver los asuntos que les sean señalados por delegación o que les correspondan por suplencia.
- Emitir opinión al Comité Consultivo y de Vigilancia sobre los asuntos de su competencia, que le corresponda conocer a dicho comité.

El *Diccionario de la lengua española* establece entre los significados del vocablo *secretario* el de “persona encargada de escribir la correspondencia, extender las actas, dar fe de los acuerdos y custodiar los documentos de una oficina, asamblea o corporación”.⁴ En ese sentido, la mayoría de las instituciones que albergan en su seno una junta de gobierno cuentan con un funcionario que auxilia profesionalmente a ésta en el desarrollo de sus sesiones, sean públicas o privadas. Ese funcionario público generalmente es conocido como *secretario*, *secretario técnico* o bien, como *secretario ejecutivo*. Su labor es trascendental, toda vez que al hacer las veces de un amanuense profesional toma apuntes de las cuestiones de primer orden y de los acuerdos adoptados en las sesiones por sus integrantes.

En la estructura orgánica de la Consar existen dos secretarios: el secretario de la Junta de gobierno y el secretario del Comité Consultivo y de Vigilancia. En su carácter de funcionarios de la comisión les corresponde verificar que se cuente con el quórum de asistencia y votación requerido; levantar las actas de las sesiones, suscribirlas para constancia, someterlas a la aprobación y firma del presidente de la junta de gobierno, así como resguardarlas; dar el debido seguimiento para que se cumplan los acuerdos y expedir las constancias relativas.

8.6.6 Direcciones generales

Las direcciones generales son unidades administrativas que se encuentran adscritas a las vicepresidencias de la Consar y que tienen la misión de coadyuvar, en el ámbito de su competencia, en las funciones de supervisión y vigilancia por parte de la comisión a las entidades financieras que participan de los sistemas de ahorro para el retiro.

Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.). IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/universidadnariño/detail.action?docId=5503354>. Consulta: 14 de mayo de 2007).

Existen seis direcciones generales y una dirección general adjunta, las cuales se mencionan en seguida.

Direcciones generales de la Consar

Dirección general	Competencia
Planeación y regulación operativa	Diseñar los diversos aspectos de la normatividad, en materia operativa, de los participantes en los SAR.
Supervisión operativa	Supervisar los diversos aspectos establecidos en la normatividad, en materia operativa, de los participantes en los SAR, entre otros aspectos: en materia de registro; transferencias de cuentas de trabajadores entre sociedades de inversión; asignación de cuentas; dispersión de recursos; estados de cuenta; devolución de pagos injustificados; unificación y separación de cuentas; transferencia de acreditados; agentes promotores; retiros, traspasos, comisiones, contabilidad de los participantes en los SAR, etcétera.
Planeación y regulación financiera	Diseñar los diversos aspectos establecidos en la normatividad en materia financiera de los participantes en los SAR, entre otros, aquellos en materia de control de inversiones y riesgos, régimen de inversión, operaciones y registro contable de las sociedades de inversión, revelación de información, capitalización y reservas.
Supervisión financiera	Supervisar los diversos aspectos establecidos en la normatividad, en materia financiera, de los participantes en los SAR: aquellos en materia de control de inversiones y riesgos; régimen de inversión; operaciones y registro contable de las sociedades de inversión; revelación de información; capitalización y reservas.
Jurídica	Emitir opinión, en coordinación con las unidades administrativas responsables de la Consar, a la SHCP, al BdeM o a otras dependencias o entidades públicas, en todo lo relativo a los SAR, con excepción de la materia fiscal.
Adjunta de control legal interno	Proporcionar apoyo y asesoría jurídica a las diferentes unidades administrativas de la Consar, respecto a la legislación aplicable a la administración pública federal, así como orientación jurídica para el control legal interno a las unidades administrativas de dicha comisión.
De informática	Diseñar y administrar la base de datos de la Consar, en coordinación con las demás unidades administrativas de ésta, definiendo los criterios informáticos para recibir la información de los participantes en los SAR, de los institutos, de otras autoridades y de otras fuentes.
De administración	Administrar los recursos humanos, financieros y materiales de la Consar, para el correcto desempeño de las funciones en las diversas unidades administrativas de la misma.

8.6.7 Órgano de control interno

El contralor interno de la Consar es el funcionario que —nombrado por el titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP)⁵ y auxiliado en sus labores por el área de auditoría, quejas y responsabilidades— tiene la facultad de instaurar procedimientos administrativos en contra de los servidores públicos de la citada comisión y, en su caso, imponer sanciones administrativas que van desde la amonestación hasta la destitución e inhabilitación en el cargo. Los servidores públicos adscritos a cada una de las áreas mencionadas tendrán que formar el expediente del funcionario para que, una vez integrado éste en el área de quejas —dada la probable responsabilidad y ejecución del ilícito que se le atribuye— sea enviado al área de responsabilidades para la imposición de la sanción correspondiente.

El art 37, fracc XII, de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)*, ordena que corresponde a la SFP designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos; quienes dependan jerárquica y funcionalmente de la citada secretaría, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales federales, representando al titular de dicha secretaría.

Dichos servidores públicos ejercerán las facultades previstas en la *LOAPF*, en la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)* y en los demás ordenamientos legales y administrativos aplicables, relativas a la investigación, auditoría, visita, trámite de quejas y denuncias, sustanciación de procedimientos, imposición de sanciones, resolución de recursos, evaluación; mismos que confieren dichos ordenamientos a la SFP y a los órganos de control interno, así como lo previsto por el reglamento interior de la citada secretaría. La Consar proporcionará al titular del órgano interno de control los recursos humanos y materiales que requiera para la atención de los asuntos a su cargo. Así mismo, los servidores públicos de la comisión estarán obligados a proporcionarle el auxilio que requiera para el desempeño de sus facultades.

⁵ A la fecha (5 de diciembre de 2014), aún existe y funciona la SFP hasta tanto no sea creada la Fiscalía Anticorrupción, como se desprende del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Ley orgánica de la Administración Pública Federal*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2013, que en el artículo segundo transitorio establece:

Segundo. Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

[...]

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes.

8.6.8 Reforma financiera y datos relevantes sobre las afores

La reforma financiera a la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR)* —en vigor a partir de enero de 2014—, adicionó el art 8 con la fracc XIX *bis*, a efecto de facultar a la Consar para llevar a cabo la aprobación anual de los programas para el otorgamiento de estímulos económicos a los funcionarios de dicha comisión, por el cumplimiento de metas sujetas a la evaluación del desempeño, teniendo en cuenta las condiciones del mercado laboral imperante en el sistema financiero mexicano. Dichos estímulos tienen el objetivo de reconocer el esfuerzo laboral y la contribución de los funcionarios al logro de los objetivos de la comisión, sujetándose a los límites y erogaciones que se aprueben para dichos conceptos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La SHCP establecerá criterios en materia de estímulos económicos, que deberán ser observados por el presidente de la Consar en su propuesta a la junta de gobierno. Así mismo, la comisión proporcionará a la citada secretaría la información que solicite.

En el ámbito internacional se viene ejecutando la práctica de reconocer la labor de las autoridades financieras en la supervisión, inspección y vigilancia de las entidades financieras, después de que la crisis financiera internacional mostró que el conflicto de intereses y los sobornos que recibían diversos funcionarios públicos tenían su origen en la falta de principios relacionados con el servicio público, como la transparencia y la honestidad, relacionados con los bajos sueldos. Aunque no es pretexto para delinquir, el nulo reconocimiento económico al buen desempeño de los servidores públicos es parte de la desviación de su conducta, de ahí que los países de las economías más desarrolladas del mundo hayan pactado mejorar las condiciones laborales de los funcionarios públicos.

La inspección que practique la comisión se llevará a cabo mediante visitas, verificación de operaciones y auditorías de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de los participantes en los SAR. Cuando se presuma falta de cumplimiento por parte de los obligados a cubrir las cuotas y aportaciones a los sistemas de ahorro para el retiro, la Consar informará, según corresponda, a la SHCP, al IMSS, al Infonavit y a la SFP. En todo caso, la Consar tiene la facultad de imponer sanciones administrativas a las afores y participantes del sector por violación a la *LSAR* y demás leyes de seguridad social y, en caso de reincidencia, podrá determinar la sanción *in duplum*.

Las multas en ningún caso podrán ser mayores a 5 % del capital contable del participante, pero no se le relevará de cumplir con las obligaciones contraídas, que oscilarán entre los cien, doscientos, mil, cinco mil, diez mil, veinte mil y cincuenta mil SMVDF que se impondrán por cada cuenta individual, con motivo de algún acto irregular de las afores y demás participantes. Por ejemplo, tratándose de la obstaculización a la labor de los inspectores de la Consar, la multa será del orden de los veinte mil SMVDF. Si se cobran más comisiones al trabajador de las correspondientes, la multa será idéntica. La reforma financiera de 2014 tiene el objetivo de dotar de mayores instrumentos a la Consar, a efecto de que haga efectivas las multas a los participantes del sistema; además de que trata de poner un alto a los abusos cometidos por las afores en contra de los trabajadores, pues derivado de la crisis financiera de 2008 salió a la luz pública que estas empresas abusaron en el cobro de comisiones por la administración de las

cuentas de los trabajadores, que vieron reducidos sus recursos con las famosas *minusvalías* (140 mmdp en 2013), en tanto que aquéllas tuvieron grandes ganancias y utilidades (16 138 mmdp en 2013). Ese es el capitalismo desenfrenado que hay que evitar y en su lugar habría que darle paso a un capitalismo con rostro humano, si es que existe, en el que el Estado, por conducto de sus autoridades, anteponga el interés del desvalido.

Para mostrar sucintamente la pérdida de un trabajador (en su cuenta individual) con las minusvalías, *El Economista* informa que

El mes pasado Guillermo Córdoba recibió por parte de Profuturo GNP su estado de cuenta, en el documento la administradora de pensiones explicó que por concepto de retención de cuota, por la administración de sus recursos para el retiro, el trabajador pagó 679 pesos, sin embargo, no hubo ganancias porque la afore le reportó minusvalías cercanas a 14 000 pesos. Esperamos que con la RF2014 las afores calmen su voracidad y apetito, porque quien siempre paga los platos rotos es el operario que al término de su vida laboral recogerá migajas de “retiro” que lo obligarán a encontrar otra fuente de empleo.⁶

Otra de las problemáticas que presentan las afores es que 39.5 % de sus erogaciones totales se canalizan a las actividades comerciales, lo que incrementa las comisiones que cobran a los trabajadores y, en consecuencia, también los rendimientos que podrían obtener por la administración de su cuenta individual, lo que se conoce como *tasas de reemplazo*. Con motivo de los abusos de las afores, en enero de 2009, posterior a la crisis financiera, entró en vigor la reforma al art 37 de la *LSAR*, estableciéndose que aquéllas sólo podrán cobrar a los trabajadores con cuenta individual las comisiones con cargo a esas cuentas que establezcan de conformidad con las reglas de carácter general que expida la comisión.

En aras de promover un mayor rendimiento neto a favor de los trabajadores, las comisiones por administración de las cuentas individuales sólo podrán cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados y podrán cobrar cuotas fijas por los servicios que se señalen en el reglamento de esta ley y en ningún caso por la administración de las cuentas.

En boletín de prensa No. 30/2013, del 9 de diciembre de 2013, la Consar publicó que las comisiones para cobrarse durante 2014 por las afores disminuirían 7 % en promedio. “Se trata de la mayor disminución de comisiones desde la reforma de ley del 2008. Con esta disminución se generará un ahorro de más de \$9 234 millones de pesos para el periodo 2014-2018. De ser aprobadas por el H. Congreso de la Unión las reformas a la Ley de los SAR [...] se garantizaría una reducción futura más acelerada en comisiones.”⁷

En materia de comisiones, la Consar estableció cinco grandes objetivos:

- Acelerar el ritmo de reducción en las comisiones.
- Disminuir la dispersión de comisiones entre las afores.

⁶ *El Economista*, 9 de octubre de 2013, disponible en <<http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2013/10/09/las-afores-ganan-16138-millones>>

⁷ Disponible en <https://www.consar.gob.mx/sar/sar-empresas/pdf/boletines/2013/PP_30_2013.pdf>, sitio <http://bookcentral.proquest.com/individualasordenacion/docId=5513354>.

- Reducir comisiones por encima del crecimiento de los activos administrados.
- Lograr ahorros significativos para los ahorradores.
- Observar transparencia y criterios homogéneos en el proceso de autorización.

En ese sentido, las comisiones que la junta de gobierno de la Consar autorizó para las afores determinan una disminución importante, si se toma en consideración que en 2003 eran del orden de 3.32 % y para 2014 se fijan en 1.2 % en promedio. Las comisiones aprobadas por la junta de gobierno de la Consar, para el ejercicio de 2014, son las siguientes.

Afore	Comisión en 2013 (%)	Comisión en 2014 (%)	Variación (%)
Coppel	1.49	1.34	-10
Invercap	1.47	1.32	-10
Azteca	1.45	1.31	-10
Afirme	1.40	1.32	-6
MetLife	1.39	1.25	-10
Principal	1.36	1.24	-9
Profuturo GNP	1.27	1.17	-8
Sura	1.21	1.15	-5
Inbursa	1.17	1.14	-3
Banamex	1.16	1.09	-6
XXI Banorte	1.10	1.07	-3
Pensionissste	0.99	0.99	0
Promedio	1.29	1.20	7

Tabla elaborada con datos de la Consar.

Con la reforma financiera de 2014 las afores seguirán cobrando una única comisión, pero ahora integrada por un componente calculado como un porcentaje sobre el saldo administrado (la junta de gobierno seguirá autorizando cada año este componente para garantizar una tendencia decreciente) y un componente calculado sobre el desempeño en la administración de los fondos (la junta de gobierno deberá autorizar la metodología de cálculo. Si no autoriza la comisión propuesta por la afore, ésta deberá cobrar la comisión más baja del mercado y no el promedio, como ocurría con anterioridad a la RF2014).

En ese sentido, el abuso de las afores se ha encontrado con un dique, dado que ahora una parte de las comisiones que cobran estarán **sujetas al desempeño de la administración de los recursos de los trabajadores**, por lo que tendrán que diversificar la cartera en lugar de subutilizar los ahorros de los trabajadores. Al analizar el histórico de la Consar se llega a la conclusión de que las afores han sido verdaderos “vampiros” de los trabajadores. Ojalá que con las nuevas disposiciones financieras se otorgue mayor beneficio a los trabajadores, pero aun así consideramos que estos fondos no deberían ser administrados por el Estado. Sabemos que la lógica neoli-

beral se resiste a la estatización de las afores, por considerar que el Estado es el problema y no la solución de los fenómenos económicos.

En las afores, cada uno de los **49 millones de trabajadores** tiene una cuenta individual, personal, única e intransferible, en la que se van acumulando a lo largo de su vida laboral los recursos que de forma periódica (cuotas y aportaciones) entregan el trabajador, el gobierno y el patrón. Las cuotas y aportaciones se calculan con base en el salario base de cotización, de conformidad con el art 168 de la LSS, pero en todo caso el límite establecido en la ley es de 25 salarios mínimos (arts 25 transitorio y 28). A su vez, cada cuenta individual se subdivide en cuatro subcuentas:

1. **Retiro, vejez y censantía.** Esta subcuenta es obligatoria para el patrón, quien debe aportar de forma bimestral 2% del salario base de cotización (SBC) para el retiro y 3.15% del SBC para la cesantía en edad avanzada y vejez (CEAV). El gobierno federal aporta bimestralmente la cuota social o solidaria, que representa 0.255% del SBC por concepto de CEAV, así como una cantidad equivalente a 5.5% del salario mínimo general. Mientras que el trabajador aporta 1.125% del SBC (bimestralmente). El fondo se incrementa mensualmente entre 8% y 8.5% del salario del trabajador.
2. **Aportaciones voluntarias.** Se integran por los ahorros que de forma voluntaria entrega el trabajador durante su vida laboral y que puede realizar mediante aviso que dé al patrón para que éste haga un descuento a su salario y entregue ese monto directamente a la afore que corresponda. En esta subcuenta no existe un mínimo ni un máximo, la cantidad que se ahorra la determina voluntariamente el trabajador, tomando en consideración su plan de retiro.
3. **De vivienda.** En ésta participa únicamente el patrón de forma bimestral, con un equivalente a 5% del SBC de cada trabajador, recursos que serán canalizados al Infonavit por conducto del Fondo Nacional de la Vivienda, pero que deberán registrarse en la afore correspondiente; además, debe informarse al trabajador de su estatus y evolución en cada estado de cuenta que se le entregue en su domicilio. Estos recursos pueden solicitarse para obtener un crédito por medio del Infonavit o pueden retirarse al final de la vida laboral.
4. **Aportaciones complementarias o adicionales.** Con esta subcuenta se persigue el objetivo de acrecentar el monto de la pensión, ya sea que las aportaciones las realice el patrón o el mismo trabajador. Se podrá disponer de éstas llegado el retiro del operario.

A efecto de que el lector conozca la cauda de recursos administrados por las afores, cabe mencionar que existen aproximadamente 49 millones de cuentas individuales (22 218 670 activas y 27 271 000 inactivas), cada una se encuentra conformada por las cuatro subcuentas a que ya nos referimos con antelación. **Max Ortega** sostiene que

De 1998 a 2007, durante casi diez años, fue un verdadero saqueo a los trabajadores por el cobro de comisión sobre flujo (es decir, lo que se iba depositando mensualmente a las cuentas de los trabajadores) más comisión sobre saldo (lo que tiene acumulado el trabajador en la cuenta). Con las reformas que se hicieron a partir de 2008, sólo se cobra comisión sobre saldo. De cualquier forma es una comisión muy alta. En el 2012, la comisión

que cobraban oscilaba entre 0.99 y 1.9 % sobre el saldo total, cada mes. O sea que mientras los trabajadores pierden en sus fondos de ahorro, las Afores ganan.⁸

Ortega y Solís de Alba se manifiestan en contra de los abusos de las afores hacia los trabajadores, porque de un contraste histórico, desde la creación de las administradores hasta nuestros días, se puede evidenciar con las documentales pertinentes que las famosas minusvalías (que no son otra cosa que pérdidas en los ahorros de los trabajadores) se han presentado de forma sistemática.

Hasta 2007 imperó un esquema en el que se cobraban dos comisiones: una sobre flujo y otra sobre saldo. Con la comisión sobre flujo se cobraba además un porcentaje anual sobre los recursos administrados, lo que convertía el subsistema de ahorro en un negocio redituable para las empresas y, en contraposición, en un retiro famélico para los trabajadores.⁹

Afortunadamente, a partir de 2008 se eliminó la comisión sobre flujo y la LSAR mantuvo el cobro de comisiones sobre saldo, lo que se tradujo en la reducción del abuso al eliminar **costos disimulados** o **subrepticios**, derivados de un subsistema plagado de metalenguaje. A continuación se muestra una tabla comparativa entre la tasa de rendimiento anual de las afores y la tasa anual de cetes a 28 días, para que el lector compruebe que las “grandes ganancias” por rendimientos de las afores son raquíticas y generarán minipensiones o sufridos retiros para los trabajadores.

Año	Tasa de rendimiento anual de afores	Tasa anual de cetes a 28 días
2001	3.63	1.8
2002	2.77	1.1
2003	2.91	1.6
2004	1.79	2.0
2005	2.58	5.0
2006	3.54	3.9
2007	2.51	3.8

Actualmente, las afores administran aproximadamente dos billones de pesos del ahorro de los trabajadores, monto equivalente a 15 % del PIB. Las nuevas reglas de asignación determinan que las **cuentas activas** son las que han recibido, por lo menos, una aportación en el último año. Antes de la RF2014, se consideraba que una cuenta era activa cuando recibía seis aportaciones consecutivas. Dichas cuentas serán asignadas a las afores que tengan mayor rendimiento neto y mejor desempeño en servicios. Cabe mencionar que las cuentas que se encuentren en una prestadora de servicios serán licitadas a las afores que ofrezcan la mejor combinación de comisiones, rendi-

⁸ **Max Ortega y Ana Alicia Solís de Alba**, *Privatización y despojo de las pensiones del ISSSTE*, Editorial Itaca México, 2012, pág. 114.
⁹ Menéndez, Romero, Fernando, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/unmh/faq/detail.action?docId=5513354>.
Created from urn:chihuahua:sp on 2019-03-15 14:55:40.

mientos y servicios. Los recursos de las **cuentas inactivas** se transmitirán a la prestadora de servicios más pequeña.¹⁰

Datos revelados por la Consar arrojan que se puede prescindir de los servicios financieros ofrecidos por las afores, dado que, en un comparativo entre la tasa de rendimiento anual de las afores y la tasa anual de cetes a 28 días, se encontró que no ofrecieron rendimientos por arriba de los que otorgan los instrumentos de deuda gubernamental, tal como se muestra a continuación.

Aunado a lo anterior, como mera explicación de los recursos que se destinan para proteger al trabajador, toméense en cuenta también los recursos a que hacen referencia los arts 106 y 107 de la LSS, que disponen la forma como se integrará la cuenta individual del trabajador: por las **prestaciones tanto en especie como en dinero del seguro de enfermedades y maternidad**.

Así, se tiene que corresponde al patrón una cuota diaria de 13.9 % de un SMGVDF y 70 % determinado, tomando como base 1 % del salario base de cotización, respectivamente; el gobierno federal cubrirá cada mes una cuota diaria por cada asegurado equivalente a 13.9 % de un SMGVDF y 5 % determinado, en relación con el 1 % del salario base de cotización. A los trabajadores les corresponderá pagar 25 % determinado, en relación con el 1 % del salario base de cotización.

Para los asegurados cuyo salario base de cotización sea mayor a tres veces el SMGVDF, se cubrirá además (prestaciones en especie) de la cuota correspondiente de 13.9 % de un SMGVDF, la *cuota adicional patronal* equivalente a 6 % y otra *adicional obrera* de 2 %, de la cantidad que resulte de la diferencia entre el salario base de cotización y tres veces el salario mínimo citado.

8.6.9 Participación de instituciones y autoridades financieras del exterior en las afores

La reforma financiera de enero de 2014 modificó el art 21, que tiene la finalidad de reconocer la participación, directa o indirecta, de las instituciones financieras del exterior en el capital social de las administradoras, la cual se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales aplicables y en las disposiciones que emita la SHCP para proveer a la observancia de los mismos. De igual forma, se permite a las autoridades financieras del exterior adquirir partes sociales o acciones de las afores, siempre y cuando lo hagan temporalmente y por motivos prudenciales; es decir, ante un evento imprevisto de “gran calado”, como una crisis financiera que obligue a los gobiernos a realizar un rescate financiero. La Consar determinará en un plazo de 90 días hábiles, después de recibida la solicitud, si la afore se encuentra en el supuesto de rescate.

La Gran Crisis de 2008 planteó el problema de la intervención de gobiernos extranjeros en diversas entidades financieras mediante la compra de acciones, como fue

¹⁰ De acuerdo con el art 1o, fracc CII, de las Disposiciones de Carácter General en Materia de Operaciones de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las prestadoras de servicios son las administradoras que presten los servicios de registro y control de cuentas individuales a los trabajadores que no hayan elegido administradora y cuyos recursos correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, sean de carácter obligatorio. Menéndez-Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), (JURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urhhuahua/sp/reader/urhhuahua/reader.action?docId=5518354>).

el caso del gobierno de Estados Unidos, que adquirió un porcentaje importante de las acciones de Citigroup, institución financiera del exterior que, a su vez, tiene la mayoría de las acciones del Banco Nacional de México. El *tsunami* financiero demostró que los mercados no se autorregulan ni tienden al equilibrio, como se había creído y promovido en los circuitos financieros, y aun más, de pronto convirtió en socialista al Estado, que desde siempre ha reprobado la política de otros en las nacionalizaciones y estatizaciones. No sin razón, se dice que EUA se convirtió en una república federal socialista con el rescate de una plétora de entidades financieras.

La medida del gobierno estadounidense originó que la SHCP realizara una errónea interpretación de la *LIC*, para dar vuelta al impedimento de que un gobierno extranjero se hiciera de un paquete accionario de una institución financiera establecida en el país, como es el caso de Banamex. El Senado de la República interpuso una controversia constitucional por diferir de la interpretación oficial de la SHCP, pero motivos e intereses políticos la enviaron a la congeladora. A partir de ese punto de inflexión, se decidió reformar la legislación financiera para prever la posibilidad de que gobiernos extranjeros adquieran temporalmente un porcentaje de las partes sociales o acciones de instituciones financieras establecidas en México, con motivo de los rescates financieros.

Para que se tenga una idea de la estrepitosa caída y de la necesidad de la canalización de recursos presupuestales de los gobiernos a las entidades privadas, es decir, de la socialización de las pérdidas —como muchos autores reconocen—, baste mencionar el caso de Lehman Brother, banco de inversión antiquísimo que ante sus malos manejos fue quebrado y liquidado por el gobierno estadounidense. Las agencias hipotecarias Fannie Mae y Freddie Mac, aunque no desaparecieron, fueron intervenidas por la Reserva Federal de Estados Unidos, igual como aconteció con la aseguradora AIG. **Ignacio Ramonet**, describe puntualmente el fenómeno:

En pocas semanas, después de los huracanes financieros de septiembre y octubre de 2008, los efectos del gran crac de Wall Street habían alcanzado los cinco continentes: la Bolsa de Reikiavik perdía el 94 % de su valor; las de Moscú y Bucarest, el 72 %; la de Shangai, el 69 %; las de Atenas y Bombay, el 50 %; la de Sao Paulo, el 45 % y la de Johannesburgo, el 40 %. En enero de 2008, el valor acumulado de ocho grandes Bolsas (Nueva York, Tokio, London, Frankfurt, París, Amsterdand, Bruselas y Lisboa) alcanzaba los 23.5 billones de euros. Diez meses después, se había encogido a la mitad.¹¹

Las afores también sufrieron daños colaterales por la implosión de las Bolsas, toda vez que éstas representan el lugar de concentración de las inversiones que se canalizan desde todos los subsistemas financieros, incluido el de ahorro para el retiro. Así mismo, grandes empresas quebraron por su participación en *credit default swaps* o colaterales invertidos en hipotecas *subprime* que prometían muchas utilidades. Recordemos que las afores administran las cuentas individuales, esto es, los recursos de los trabajadores que ahorran para su retiro, pero como no pueden mantenerse ociosos, las administradoras tienen que invertirlos en el mercado de valores mediante las sociedades financieras especializadas en fondos para el retiro.

¹¹ **Ignacio Ramonet**, *La catástrofe perfecta. Crisis del siglo y refundación del porvenir*, Biblioteca Pensamiento, Menéndez, Romero, Hernando: Derecho Bancario y Bursátil (2a. ed.), URTE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urcjhuanhuasp/detail.action?docID=5513354>.
Created from urnchihuahuasp on 2019-03-15 14:55:40.

Ahora bien, el art 21 *bis* (adicionado por la RF2014) dispone que las administradoras se abstendrán, en su caso, de efectuar la inscripción en el registro de las acciones a las que se refieren los arts 128 y 129 de la *LGSM*, y de las transmisiones de acciones que se efectúen cuando no exista la autorización de la Consar; además, deberán informar tal circunstancia a la comisión dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de ello. De esa forma, los derechos patrimoniales y corporativos inherentes a las acciones que correspondan a la administradora quedarán en suspenso y, por tanto, no podrán ser ejercidos hasta que se acredite que se ha obtenido la autorización o resolución que corresponda, lo que es conveniente para evitar que pudiesen repercutir en las sanas prácticas de los mercados financieros.

Cuestionario

1. ¿En qué fecha se crea la Consar?
2. Haga referencia a la naturaleza jurídica de la Consar.
3. ¿Cuál es el ámbito de acción de la Consar?
4. Señale el objeto de la Consar.
5. ¿Cuál es el marco legal de dicha comisión?
6. ¿Quién es la máxima autoridad de la Consar y quién lo nombra?
7. Mencione tres facultades de dicha comisión.
8. ¿Cuál es la diferencia entre la CNBV y la Consar?

UNIDAD 9

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Obtendrá una panorámica general del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, respecto a su naturaleza jurídica, sus facultades y su estructura orgánica.

9.1 Creación

El antecedente inmediato del IPAB fue el Fondo de Protección al Ahorro Bancario (Fobaproa), muy polémico hasta la fecha, en virtud de que ha suscitado grandes desavenencias entre los principales actores de los distintos institutos políticos. Por un lado, se encuentran los apologistas o defensores del Fobaproa y, por el otro, sus detractores, personajes que en su momento adujeron los siguientes razonamientos para la creación del mismo: el IPAB se rige por la *Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB)* (publicada en el *DOF* del 19 de enero de 1999) y por su estatuto orgánico (publicado en el *DOF* del 14 de junio de 2002).

En otras partes del mundo también se crearon instituciones encargadas de proteger el ahorro bancario. Concretamente en Estados Unidos de América, desde 1933 se

creó la *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC), dependencia del gobierno federal que tiene por objeto establecer un sistema de protección al ahorro bancario hasta por la cantidad de cien mil dólares. Al respecto, se dice que

La depresión forzó cambios dramáticos en las operaciones del sistema (el sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos de América) dando como resultado la *Ley de la Banca* de 1933, conocida como la *Ley Pública 73-66*, aún más ampliamente conocida como la *Ley Glass-Steagall*, abrogada por la *Ley de Modernización de los Servicios Financieros* (*Gram-Leach Bliley Act* de 1999) cuyo objetivo primordial radicó en establecer la FDIC como una entidad gubernamental de carácter temporal, además de separar los bancos comerciales de aquellos relacionados con las inversiones.¹

9.2 Ubicación y naturaleza jurídica

El IPAB —al igual que la Condusef— es parte integrante de la administración pública federal y coadyuva en la operación de un sistema de protección al ahorro bancario. En su carácter de organismo descentralizado del Estado tiene las atribuciones y facultades referidas en la *Ley de Protección al Ahorro Bancario*. El IPAB es el antecedente del Fondo de Protección al Ahorro Bancario, fideicomiso creado por el Estado para sanear las instituciones bancarias con recursos presupuestales; es decir, el Congreso de la Unión y el Ejecutivo federal decidieron, después de la crisis de 1994, socializar las pérdidas de algunos bancos que actuaron de forma irregular en el mercado financiero.

9.2.1 Ubicación

El IPAB es un ente de la administración pública federal paraestatal, de conformidad con los arts 90 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y 1o de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF). En ese tenor de ideas, el IPAB no se encuentra jerárquicamente subordinado a ninguna de las secretarías de Estado, pues al igual que otros organismos descentralizados (UNAM, IMSS, ISSSTE, Pemex, etc) cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.

9.2.2 Naturaleza jurídica

Como se ha mencionado que el IPAB es un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el *Gran diccionario enciclopédico ilustrado*, la palabra *descentralizar* significa “transferir parte de la autoridad del gobierno central a otros organismos cuya competencia es más restringida, bien en el ámbito territorial (entidades locales, provinciales, regionales, etc) o bien en el de su especialización objetiva (entidades estatales autónomas)”. Así, la descentralización consiste en “la acción de descentralizar”.²

¹ **Fernando Menéndez Romero**, *El Banco de México y la Reserva Federal de Estados Unidos de América*, Editorial Porrúa, México, 2005, pág 41.

² Menéndez, Romero, Fernando. *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://www.proquest.com/mexico/huasteca-de-la-union/docview/5813354>, México, 2002, pág 1092.

Por otra parte, para el *Diccionario jurídico mexicano*, el término *descentralización* en el derecho administrativo es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público.³

Por su parte, para **Andrés Serra Rojas**, maestro emérito y doctor *honoris causa* de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), “descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control”.⁴

9.3 Objeto del IPAB

El IPAB tiene por objeto —de conformidad con el art 67 de la *Ley para la Protección al Ahorro Bancario*— proporcionar a las instituciones, en beneficio de los intereses de los clientes de las instituciones de crédito, un **sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago**, mediante la asunción por parte del IPAB —en forma subsidiaria y limitada (hasta 400 000 udis)— de las obligaciones establecidas en la ley, a cargo de dichas instituciones, así como administrar los **programas de saneamiento financiero** que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos. Cabe mencionar que para la consecución de su objeto, el IPAB podrá otorgar financiamiento a las instituciones de crédito con la finalidad de desarrollar acciones de apoyo preventivo y saneamiento financiero.

9.4 Marco jurídico del IPAB

Fuentes primarias. *Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (LIPAB)* y estatuto orgánico del IPAB.

Fuentes supletorias. *Ley de Instituciones de Crédito*, *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, *Código de Comercio* y *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*. Las fuentes supletorias se aplicarán en estricto orden jerárquico.

9.5 Atribuciones del IPAB

La competencia principal del IPAB consiste en establecer un sistema de protección al ahorro bancario hasta por 400 000 udis, y a partir de ésta se generan otro tipo de facultades del instituto, entre las que destacan: establecer las políticas y directrices que debe seguir en su operación, así como decidir sobre el otorgamiento de apoyos para las instituciones de crédito, con la finalidad de prevenir riesgos y coadyuvar en su saneamiento.

³ *Diccionario jurídico mexicano*, 10a ed. UNAM-Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 1085.

⁴ **Andrés Serra Rojas**, *Descentralización administrativa*, 2da ed., Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 79.

Principales facultades del IPAB, de conformidad con la *Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario y el Estatuto Orgánico*

- Establecer las políticas y directrices que debe seguir el IPAB en su operación, de conformidad con el Sistema de Planeación Democrática Nacional (SPDN).
- Decidir sobre el otorgamiento de apoyos a las instituciones de crédito, con la finalidad de prevenir riesgos y coadyuvar en su saneamiento.
- Declarar la administración cautelar de las instituciones, la cual tendrá lugar cuando el instituto hubiere otorgado apoyo financiero a alguna institución.
- Aprobar las cuotas ordinarias y extraordinarias que deben cubrir las instituciones, las cuales no podrán ser menores del cuatro al millar y del tres al millar, respectivamente, sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan.
- Aprobar los presupuestos y programas financieros del instituto.
- Aprobar el programa anual de trabajo.
- Autorizar la constitución de comités y otros órganos delegados que le auxilien en el desempeño de sus atribuciones.
- Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento del instituto.
- Aprobar las reservas que sean necesarias para el buen funcionamiento del IPAB.
- Aprobar su estatuto orgánico.
- Aprobar su estructura administrativa básica.
- Aprobar su programa de ingresos y egresos.
- Aprobar la fijación de los sueldos y demás prestaciones de los servidores públicos que lo integran.
- Aprobar los nombramientos de apoderados, liquidadores y síndicos del instituto.
- Aprobar los programas de saneamiento que requieran las instituciones.

Con la RF2014 se modificó la fracc XIX de la *LIPAB* para determinar que el instituto tendrá la atribución de evaluar de manera permanente el desempeño que las instituciones y los terceros especializados, en su caso, tengan respecto a la recuperación, administración y enajenación de bienes, de conformidad con lo que establece esta ley y la LIC. El cambio estriba en que ahora la LIC regula lo concerniente a la liquidación y, consecuentemente, a la forma en que serán enajenados los bienes de las instituciones de banca múltiple.

La reforma de 2014 deroga diversas disposiciones de la *Ley de Protección al Ahorro Bancario (LIPAB)*, relativas al pago de obligaciones garantizadas y a la enajenación de bienes por parte del IPAB, toda vez que los supuestos normativos contenidos en la ley se regulan ahora en la LIC. La transferencia jurídica de normas previstas en la *LIPAB* a la LIC tiene por objeto dar un mayor orden en la materia, al integrar en un solo ordenamiento jurídico las disposiciones aplicables a las instituciones de banca múltiple con problemas financieros. Aunado a lo anterior, la RF2014 reformó la *LIPAB* para el efecto de que ésta determine el tratamiento de cuentas mancomunadas o que tengan más de un titular.

La reforma citada derogó los arts 8o y 9o de la *LIPAB*, referentes a la determinación y el cobro de la quiebra de una institución de banca múltiple.

banca múltiple, así como la forma de calcular el monto de las obligaciones denominadas en moneda de curso legal en los EUA, tomando en consideración el tipo de cambio publicado por el BdeM. En el mismo sentido se derogaron los arts 12 al 16 de la ley, relacionados con el procedimiento seguido por el IPAB para hacer el pago correspondiente al depósito de seguro por la liquidación de una institución de banca múltiple y la subrogación del instituto por concepto de derechos de cobro en la liquidación, suspensión de pagos o quiebra del banco.

La RF2014 adiciona el art 22 de la *LIPAB* para determinar en un segundo párrafo que a efecto de determinar las cuotas que el IPAB cobra a las instituciones de banca múltiple (no menores de cuatro al millar por operación pasiva), éstas tienen la obligación de entregar al instituto la **información de sus operaciones pasivas** para el **cálculo de las cuotas ordinarias**, de conformidad con las disposiciones generales que emita el instituto, previa aprobación de su junta de gobierno. El IPAB podrá efectuar visitas de inspección para revisar, verificar y validar la información.

El art 90 se adicionó con un segundo párrafo a la fracc III en materia de cuotas que deben cubrir los bancos al instituto. El dispositivo normativo establece que se considerará efectuado el pago en tiempo y forma cuando, habiendo transcurrido los plazos y cumplidas las condiciones establecidas en las disposiciones generales, el instituto hubiere recibido el monto de cuotas a cargo del banco de que se trate. En caso de que el instituto formule **observaciones o correcciones a la información** proporcionada por los bancos, éstos deberán aclarar o subsanar lo correspondiente y pagar, en su caso, las diferencias a su cargo. En todo caso, deberá concederse audiencia previa a los bancos para la atención de dichas observaciones o correcciones.

De igual forma, se deroga el art 58 de la *LIPAB* que regulaba los términos en los que el instituto podía adquirir, directamente o mediante fideicomisos, bienes propiedad de los bancos sujetos a sus programas de saneamiento financiero. El régimen de resolución bancaria ahora se regula en el Título Séptimo, cap II, secc I, aps A, B y C de la *LIC* (arts 147 a 164).

En relación con los **procedimientos de administración, enajenación y control de los bienes en poder del IPAB**, la RF2014 deroga los arts 61 a 64 *bis* de la *LIPAB* y en su lugar el legislador hace un reenvío a la *LIC* para regularlos en el Título Séptimo, cap II, secc II, aps A, B y C (arts 165 a 270). En la unidad correspondiente a las instituciones de banca múltiple y al ahorro bancario haremos alusión concreta a la parte del RF2014 que afectó al IPAB, en aras de evitar la duplicidad de información.

Ahora bien, en materia de **determinación e imposición de sanciones**, las fraccs I y II, del art 91 de la *LIPAB*, fueron reformadas a efecto de disminuir el monto de las sanciones económicas por la falta de entrega de datos, documentación e informes requeridos por el instituto, que ahora se establecen de 200 a 2 000 SMGVDF (anterior a la reforma, la multa era de 1 000 a 10 000 SMGVDF). Así mismo, se determina que por no cubrir en tiempo y forma las cuotas a su cargo, los bancos pagarán una multa equivalente a 30% y hasta 100% de la cuota omitida (anterior a la reforma, la multa era equivalente a la cuota omitida).

También se adiciona el art 93 a la *LIPAB*, para determinar que los afectados con motivo de la imposición de sanciones administrativas por parte del instituto, podrán acudir en defensa de sus intereses mediante el **recurso de revisión** previsto en el Título Séptimo, cap II.

En materia de **acceso a la información pública gubernamental**, el IPAB deberá hacer del conocimiento del público en general, mediante su portal de Internet, las sanciones que al efecto imponga por infracciones a la *LIPAB*. El peticionario deberá señalar los requisitos de identificación correspondientes (nombre de la institución infractora, precepto infringido, sanción impuesta y estado que guarda la resolución) para que los servidores públicos del IPAB entreguen la información solicitada, sin que esta última sea considerada como reservada o confidencial (art 94 de la *LIPAB*, adicionado por la RF2014).

9.6 Estructura orgánica del IPAB

El IPAB, para el ejercicio de sus atribuciones, contará con los siguientes órganos y unidades administrativas:

- Junta de gobierno
- Secretaría ejecutiva
- Secretarías adjuntas
- Direcciones generales

9.6.1 Junta de gobierno

La junta de gobierno es el máximo órgano del IPAB y conjuntamente con el secretario ejecutivo tendrán el gobierno y la administración del instituto. Se encuentra integrada por siete vocales: el secretario de Hacienda y Crédito Público, el gobernador del BdeM, el presidente de la CNBV y cuatro vocales designados por el presidente de la República, con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores, y en sus recesos, por la misma proporción de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Estos cuatro vocales serán designados por un periodo de cuatro años, sucediéndose cada uno de ellos en el cargo por periodos escalonados de un año, iniciándose el primero de enero de cada año. Al término de su periodo, únicamente podrán ser ratificados para otro periodo de cuatro años.

Integración de la junta de gobierno del IPAB

SHCP — Un vocal

BdeM — Un vocal

CNBV — Un vocal

Ejecutivo federal — Cuatro vocales

9.6.2 Secretario ejecutivo

El secretario ejecutivo del IPAB es la máxima autoridad administrativa y representará legalmente al instituto; será nombrado por la junta de gobierno. Dicho funcionario

público tendrá la administración del IPAB, contando con las más amplias facultades para efectuar los actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas; llevará a cabo cualquier clase de gestión judicial, extrajudicial y administrativa, sin perjuicio de las facultades que le delegue la junta de gobierno. En el desempeño de sus atribuciones será auxiliado por las secretarías adjuntas (protección al ahorro bancario, recuperación de activos, jurídica, administración, presupuesto y sistemas) y por las direcciones generales (normatividad y evaluación, comunicación social y enlace institucional, finanzas, cartera vencida, etcétera).

9.7 Patrimonio del IPAB

El patrimonio del IPAB lo integran los recursos que le son autorizados por la Cámara de Diputados en el presupuesto de egresos de la Federación. Además, se integrará por las cuotas que cubran las instituciones financieras (según el riesgo que representen, las cuotas que cubrirán serán mayores o menores); por los productos, rendimientos y otros bienes derivados de las operaciones que realice; por los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que obtenga de sus inversiones; por los recursos provenientes de financiamientos, y por los bienes muebles e inmuebles que adquiera para el cumplimiento de su objeto.

9.8 Relaciones laborales entre el IPAB y sus trabajadores

El art 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como sabemos, consta de dos apartados: A y B. El primero de éstos hace referencia, generalmente, a las relaciones laborales obrero-patronales, y decimos generalmente porque existen instituciones gubernamentales que, no obstante ser parte integrante de la administración pública federal, rigen su actuación por este apartado. El segundo de ellos hace alusión al vínculo laboral existente entre el Estado y sus trabajadores (poderes de la Unión, gobierno del Distrito Federal).

El apartado B, del art 123 de la Carta Magna, reglamenta sus disposiciones normativas por conducto de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*. El art 1o de dicha ley establece su ámbito de aplicación, que es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal y de las instituciones que a continuación se enumeran: ISSSTE, Contaduría Federal de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional (Lotenal), Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indígenista, CNVB, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil “Maximino Ávila Camacho”, Hospital Infantil y otros organismos descentralizados, similares a los anteriores, que tengan a su cargo la función de servicios públicos.

Los trabajadores y funcionarios públicos del IPAB están al servicio del Estado —y se les aplicará dicha normativa—, son trabajadores al servicio de uno de los poderes de la Unión, el Poder Judicial Federal, los organismos descentralizados que forman parte de la administra-

ción pública federal paraestatal en su carácter de organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores de los bancos de desarrollo

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (ap B, fracc XIII bis)
- *Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado*
- Ley orgánica del IPAB
- Estatuto orgánico del IPAB
- Condiciones generales de trabajo de los trabajadores del IPAB

Cuestionario

1. ¿Cuál es el antecedente del IPAB?
2. Señale la naturaleza jurídica de dicho instituto.
3. ¿Considera que el IPAB es una autoridad administrativa? ¿Por qué?
4. Haga referencia al objeto del IPAB.
5. Mencione el marco jurídico del IPAB.
6. ¿Cuál es la estructura orgánica de dicho instituto?
7. ¿Cómo se integra el patrimonio del IPAB?
8. Mencione tres facultades de ese organismo descentralizado.
9. ¿Qué función desempeña el secretario ejecutivo del IPAB?
10. ¿Qué ordenamientos se aplican en las relaciones laborales del instituto y sus trabajadores y cuáles fueron las últimas reformas a la *LIPAB*?

UNIDAD 10

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef)

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Obtendrá una panorámica general de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, respecto a su naturaleza jurídica, sus facultades y su estructura orgánica.

10.1 Creación

La Condusef se rige por la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF)*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de enero de 1999. Para que podamos referirnos a los antecedentes de la Condusef es menester que hagamos alusión a la figura del *ombudsman*, pues resulta claro que la comisión es el *ombudsman* financiero de nuestro país. Al amparo de ese ordenamiento, el 19 de abril de 1999 fue constituida la comisión, cuyos fines principales han sido promover la cultura financiera entre la población, defender los legítimos intereses de los usuarios de los servicios que prestan las instituciones financieras y proveer la equidad de las relaciones contractuales entre estos.

Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahuaasp/detail.action?docID=5513354>.

Created from urnchihuahuaasp on 2019-03-15 14:55:40.

El emblema del *ombudsman* fue instituido en la Constitución de Suecia en 1809. La posición geográfica, el aislamiento cultural y lingüístico fueron barreras que dificultaron la rápida difusión de la figura del *ombudsman* a nivel internacional. Posteriormente, se introdujo en Finlandia, Noruega, Dinamarca y República Federal Alemana en 1920, 1952, 1954 y 1959, respectivamente. Tras la Segunda Guerra Mundial esta institución se generalizó en la mayoría de los países democráticos.

En México el antecedente se remonta a 1847, en el estado de San Luis Potosí, en la *Ley de Procuraduría de Pobres*, que se ocupaba de la defensa de personas desvalidas que hubieran sufrido agravios por parte de alguna autoridad, la cual otorgaba facultades para denunciar y solicitar la reparación correspondiente. En 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, competente para conocer los conflictos entre particulares y prestadores de servicios.

Así mismo, en 1985, en la UNAM se instituyó la figura del *ombudsman* estudiantil. La Defensoría de los Derechos Universitarios es un órgano de carácter jurídico cuya finalidad es velar por la observancia de las disposiciones legales que norman la estructura y el funcionamiento de la UNAM, vigilancia que se traduce específicamente en el conocimiento de conflictos de carácter individual que se susciten entre las autoridades y el personal académico y los estudiantes, para tutelar y procurar el respeto de los derechos académicos que les concede la legislación universitaria.

Dentro de la universidad existen diversas instancias encargadas de dar solución a los conflictos de diferente naturaleza que se presentan entre las autoridades universitarias, el personal académico y los estudiantes. Esas instancias son, entre otras, el Tribunal Universitario, los distintos cuerpos colegiados académicos y los sindicatos.

La Defensoría de los Derechos Universitarios, de acuerdo con la competencia que fija su estatuto, también vigila que aquellas instancias observen la legislación universitaria al resolver conflictos conforme a sus procedimientos establecidos.

Por otra parte, en 1989 se estableció la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Más tarde, en 1990, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual tiene la naturaleza jurídica de un organismo autónomo del Estado, según lo dispone el apartado B del art 102 de la *CPEUM*.

10.2 Naturaleza jurídica de la Condusef

La Condusef es un organismo descentralizado de la administración pública federal (con domicilio en la Ciudad de México), de conformidad con los arts 90 de la *CPEUM* y 10 de la *LOAPF*. En ese tenor de ideas, la Condusef no se encuentra jerárquicamente subordinada a ninguna de las secretarías de Estado, pues al igual que otros organismos descentralizados (UNAM, IPAB, Pemex, etc) tiene personalidad jurídica y patrimonio propios. Además, cuenta con autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos y ejerce facultades de autoridad para imponer las sanciones que correspondan.

10.3 Objeto jurídico, objetivo prioritario y finalidad de la Condusef

La Condusef tiene por objeto proteger y defender los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas. La protección y defensa que la ley encomienda a la Condusef tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, otorgando a aquéllos los elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con éstas. La comisión tendrá como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los intereses de los usuarios de los servicios financieros frente a las entidades financieras, así como arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer la equidad en las relaciones entre éstos.

10.4 Marco jurídico de la Condusef

Las fuentes primarias del sistema para la protección y defensa de los usuarios de los servicios financieros es la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF)*, así como el estatuto orgánico de la Condusef. Cabe mencionar que las normas citadas con antelación serán aplicadas tratándose del procedimiento de conciliación y arbitraje, pero ello no será obstáculo para que en dichos procedimientos la Condusef resuelva conforme a la legislación financiera aplicable. Por ejemplo, tratándose de una queja en materia de otorgamiento de un crédito, forzosamente tendrá que aplicar la *Ley de Instituciones de Crédito*, pues con base en ésta fundamentará la resolución que dicte en el momento procesal oportuno.

La fuente supletoria del sistema es el *Código Fiscal de la Federación*, pero únicamente para efectos de notificaciones. Tratándose de resoluciones dictadas dentro de procesos de conciliación y arbitraje, seguidos conforme a lo dispuesto por la *LPDUSF*, no se aplicará el *Código Fiscal de la Federación*.

Fuentes primarias	Fuentes supletorias
Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSEF) estatuto orgánico de la Condusef	Código Fiscal de la Federación

10.5 Usuarios

Serán usuarios todas aquellas personas que hayan contratado un producto o servicio financiero o con alguna institución financiera y de cuya se desprenda – según apreciación

particular— un error o un cobro indebido, o bien, una responsabilidad para la institución financiera, sea un banco, una casa de bolsa, una compañía de seguros, una arrendadora financiera, etc. Cualquiera que sea la reclamación, ésta puede interponerse en la Condusef mediante la presentación de una queja. Ese es el derecho que tienen los usuarios de los servicios financieros de acudir a la autoridad competente cuando estimen que se les han conculcado sus derechos. La comisión tendrá la obligación legal de escuchar el dicho del quejoso y, en su caso, la de tratar de llevar a las partes conflictivas a una verdadera conciliación; de lo contrario, el procedimiento arbitral será una opción más.

El art 2o de la *LPDUSF* establece que para los efectos de la ley, el usuario (en singular o plural) es la persona que contrata, utiliza o —por cualquier otra causa— tenga algún derecho frente a la institución financiera, como resultado de la operación o servicio prestado.

10.6 Facultades de la Condusef

Las facultades de la Condusef, de conformidad con lo que establece el art 11 de la *LPDUSF*, son las siguientes:

Facultad de la Condusef

- Atender y resolver las consultas que le presenten los usuarios sobre asuntos de su competencia.
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre los usuarios y la institución financiera.
- Actuar como árbitro en amigable composición o en estricto derecho, en los conflictos suscitados entre los usuarios y las instituciones financieras, dictando al efecto los laudos correspondientes, por conducto del Comité de Laudos de la comisión.
- Emitir dictámenes técnicos, por conducto del comité de dictámenes técnicos, a los usuarios de los servicios financieros, así como recomendaciones a las autoridades federales y locales e instituciones financieras para alcanzar el cumplimiento del objeto de la ley y de la Condusef, y para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.
- Prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios, en las controversias entre éstos y las instituciones financieras que se sigan ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios contratados.
- Coadyuvar con otras autoridades financieras para lograr una relación equitativa entre las instituciones financieras y los usuarios, así como un sano desarrollo del sistema financiero mexicano.
- Formular recomendaciones al Ejecutivo federal, por conducto de la SHCP, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las

Continúa

materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento al objeto de la ley y al de la Condusef, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.

- Concertar y celebrar convenios con las instituciones financieras, con las autoridades federales y locales, así como con organismos, y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las de la Condusef.
- Elaborar estudios de derecho comparado relacionados con las materias de su competencia y publicarlos para apoyar a los usuarios y a las instituciones financieras.
- Proporcionar información a los usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las instituciones financieras, y elaborar programas de difusión sobre los diversos beneficios que se otorgan a los usuarios.
- Analizar y autorizar la información dirigida a los usuarios sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las instituciones financieras, vigilando en todo momento que la publicidad que éstas utilicen sea dirigida en forma clara, para evitar que la misma pueda dar origen a error o inexactitud.
- Informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las instituciones financieras y sus niveles de atención, así como de aquellas instituciones financieras que prestan los niveles más altos de reclamaciones por parte de los usuarios.
- Revisar y proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras, para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios.
- Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la sustanciación de los procedimientos de conciliación y de arbitraje previstos en la ley.
- Imponer las sanciones y las medidas de apremio establecidas en la ley.
- Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la Condusef.
- Determinar el monto que deberán registrar como pasivo contingente por parte de las instituciones financieras.
- Condonar, total o parcialmente, las multas impuestas por el incumplimiento de la ley.
- Las demás facultades que le sean conferidas por la ley o por cualquier otro ordenamiento jurídico.

10.7 Reforma financiera de enero de 2014

LA RF2014 modifica el marco normativo de la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de los Servicios Financieros (LPDUSF)*. En términos generales se prevé la facultad de la

Condusef para emitir recomendaciones a las entidades financieras y comunicarlas a

sus organismos o asociaciones gremiales y al público en general, con lo cual se pretende mejorar los servicios financieros que brindan aquellas. Se faculta a la Condusef para **regular los contratos de adhesión** y comprobantes de operaciones, así como para impedir la difusión de información engañosa de las instituciones financieras, sujetas a disposiciones previamente emitidas.

De igual forma, se contempla que los contratos de adhesión que celebren las entidades financieras no deberán contener cláusulas abusivas, facultando a la Condusef para que determine los supuestos bajo los cuales se considere que existen **cláusulas leoninas**, en protección al público usuario de los servicios financieros. Además, se regula la facultad de dicha comisión para **establecer disposiciones generales** con el fin de determinar las actividades que se apartan de las sanas prácticas de los mercados financieros. Al tiempo que propone una regulación más especializada en materia de contratos, supervisión, transparencia, información y publicidad, y regula **nuevos procedimientos** que resolverán de manera más clara y expedita las controversias que surjan como consecuencia de la interacción del usuario y la institución financiera.

La RF2014 prevé la existencia de un representante de unidades especializadas para la atención de sus clientes en cada entidad federativa en donde la institución financiera tenga oficinas o sucursales y surge el **sistema arbitral en materia financiera** con un novedoso procedimiento de solución de controversias que garantiza la imparcialidad, celeridad, transparencia, eficacia y eficiencia en el mayor beneficio para las partes. Aunado a lo anterior, se integra un comité especializado en materia financiera, con representantes de la Condusef, la CNBV, la CNSF, la Consar y la SHCP. Así mismo, la RF2014 da empoderamiento al cliente de las entidades financieras al reconocer el **carácter de título ejecutivo del dictamen técnico**.

En **materia conciliatoria** se ajustan las disposiciones normativas con la finalidad de que los servidores públicos que ejercen como conciliadores pasen de la observación pasiva a una participación más activa, buscando soluciones favorables al usuario en menor tiempo, al reducir los plazos del proceso.

En **materia de publicidad y propaganda** se unifican conceptos y definiciones para permitir que los contenidos y mensajes dirigidos a los usuarios sean homogéneos así lograr una mayor claridad y comprensión de los diferentes temas.

Finalmente, la RF2014 crea el **Buró de Entidades Financieras**, a cargo de la Condusef, con la finalidad de que los clientes de las entidades financieras tengan información importante para decidir conscientemente a la hora de tomar decisiones.

Por su parte, la *Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (LTOSF)* obliga a las sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo a registrar ante la Condusef las comisiones que cobran por los servicios de pago y créditos que ofrecen al público, así como sus correspondientes modificaciones. Se establece para el cliente la posibilidad de migrar la operación de que se trate a la entidad financiera que les ofrezca mejores condiciones, permitiendo la transferencia de sus créditos al consumo a otra entidad financiera, la que se encargará de finiquitar los contratos correspondientes, a efecto de que no se obstaculice la transferencia de las operaciones.

El art 5o de la *LPDUSF* fue adicionado por la RF2014, a efecto de determinar la facultad de la Condusef para promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial al propietario de la entidad financiera, así como regular las relaciones entre éstos, **así como**

supervisar y regular, de conformidad con lo previsto en las leyes relativas al sistema financiero, a las instituciones financieras, a fin de procurar la protección de los intereses de los usuarios.¹

Así mismo, se determina que **procurará el establecimiento** de programas educativos (antes de la reforma, la ley decía podrá elaborar) y de otra índole en materia de cultura financiera, para lo cual los elaborará y propondrá a las autoridades competentes. **Las instituciones financieras, por conducto de sus organismos de representación o por sí solas, colaborarán con la Condusef en la elaboración de dichos programas educativos.**

De lo anterior, se advierte que la comisión es —a partir de la reforma— una autoridad financiera con facultad para supervisar y regular a las entidades financieras, función trascendental si se toma en consideración que es el *ombudsman* del público usuario de los servicios financieros, y ahora de una forma activa podrá determinar la supervisión de todas las entidades financieras, con lo que la RF2014 viene a dotar a prácticamente todas las autoridades del sistema financiero mexicano de supervisar, en el ámbito de su competencia, a aquélla. Ahora, la Condusef podrá comprobar y contrastar la información que previamente haya solicitado a todas las instituciones que se encuentren bajo su supervisión.

10.8 Estructura orgánica de la Condusef

Para el buen despacho de los asuntos que le encomienda la ley, la Condusef cuenta con unidades administrativas, entendidas éstas como una esfera de competencia, facultadas por la ley y el estatuto orgánico para coadyuvar en las funciones que corresponde ejercer al *ombudsman* financiero. Aunado a lo anterior, la comisión, en su carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal, se encuentra sectorizada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia del Ejecutivo federal que funge como cabeza del sector financiero y es la encargada de interpretar, para efectos administrativos, las disposiciones jurídicas previstas en la legislación financiera. En este tenor de ideas, la Condusef tendrá la obligación de informar al Congreso de la Unión —por conducto de la citada secretaría— sobre las funciones ejercidas en el año de calendario. La estructura orgánica de la Condusef es la siguiente:

- Junta de gobierno
- Presidencia
- Vicepresidencias
- Direcciones generales
- Unidad de enlace interinstitucional
- Unidad de desarrollo y evaluación del proceso operativo
- Unidades administrativas desconcentradas
- Órganos colegiados
- Órgano interno de control

10.8.1 Junta de gobierno

La junta de gobierno es la máxima autoridad administrativa de la Condusef, y se encuentra integrada por un representante de la SHCP, uno del BdeM, otro de la CBBV, uno más de la CNSF, otro de la Consar, tres del Consejo Consultivo Nacional (CCN) y por el presidente de la Condusef, quien asistirá a las sesiones de la junta de gobierno con voz, pero sin voto. La junta será presidida por el representante de la SHCP.

A las sesiones de la junta podrán asistir como invitados —con voz, pero sin voto— servidores públicos de la Condusef, de dependencias federales y entidades, así como aquellas personas de las que se requiera su asistencia debido a la naturaleza, relevancia o trascendencia de los asuntos que se tratarán. Cabe mencionar que cada uno de los miembros de la junta tendrá su suplente, el cual forzosamente deberá ocupar el cargo inmediato inferior de los propietarios.

<i>Representante</i>	<i>Cantidad de miembros</i>
SHCP	1
Banco de México	1
CNBV	1
CNSF	1
Consar	1
Consejo Cosultivo Nacional	3
Presidente de la Condusef	<u>1</u>
Total	9

Entre las facultades más importantes de la junta encontramos la referente a determinar, aprobar y publicar las bases y criterios conforme a los cuales la Condusef considere que deba brindar defensoría gratuita a los usuarios de los servicios financieros, entendidos éstos como todas aquellas personas que contraten, utilicen o, por cualquier otra causa, tengan algún derecho frente a la institución financiera como resultado de la operación o servicio prestado. Entre otras facultades de la junta tenemos las siguientes.

Facultades de la junta de gobierno

- Aprobar los programas y presupuestos de la Condusef.
- Publicar las recomendaciones hechas a las instituciones financieras, con la finalidad de contribuir a la construcción de una cultura financiera y a la protección de los intereses de los usuarios.
- Establecer las políticas y los lineamientos que provean a la más adecuada difusión de los servicios ofrecidos por la Condusef.

Continúa

- Aprobar el estatuto orgánico de la Condusef, así como expedir las normas internas para su funcionamiento.
- Resolver lo relativo a la instalación de consejos consultivos regionales, estatales y locales.
- Examinar y aprobar los informes de labores de la Condusef.
- Aprobar las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que la Condusef deba celebrar con terceros en obras públicas; adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios relacionados con bienes muebles; así como las relativas a la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la comisión requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la *Ley General de Bienes Nacionales* considere del dominio público de la Federación.
- Aprobar anualmente —previo dictamen de los auditores externos— los estados financieros de la Condusef y autorizar su publicación.
- Autorizar las disposiciones relativas a la organización de la Condusef, así como las atribuciones que correspondan a sus unidades administrativas.
- Aprobar las condiciones generales de trabajo de la Condusef.
- Aprobar el nombramiento y la remoción de los funcionarios públicos del nivel inmediato inferior al del presidente de la Condusef.
- Aprobar los lineamientos para la evaluación de los programas y campañas publicitarias que las instituciones financieras pretendan realizar, para efecto de dar a conocer sus operaciones o servicios.
- Examinar y aprobar los informes de labores de la Condusef.
- Evaluar periódicamente las actividades de la Condusef.
- Resolver respecto a la condonación total o parcial de multas.
- Establecer los parámetros para determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías a que se refiere la ley.
- Requerir al presidente de la Condusef la información necesaria para llevar a cabo sus actividades de evaluación.
- Constituir comités con fines específicos cuando se consideren necesarios.
- Nombrar y remover al secretario y al prosecretario.
- Resolver sobre otros asuntos que el presidente de la Condusef someta a su consideración.

La junta de gobierno designará —de entre los servidores públicos de la comisión— a un secretario y a un prosecretario, este último auxiliará a aquél en el ejercicio de sus funciones y lo suplirá en caso de ausencia. Al secretario de la junta la corresponde elaborar la convocatoria, el orden del día y la carpeta que contenga la información y documentación que permitan el conocimiento de los asuntos que se tratarán en la sesión correspondiente. Así mismo, tiene la responsabilidad de enviar a los miembros de la junta de gobierno la información relacionada con los asuntos que serán tratados en

la sesión correspondiente, con una anticipación no menor de siete días hábiles a la reunión. Por último, levantará las actas de las sesiones de la junta y las someterá a la autorización y firma del presidente de la misma (el representante de la SHCP).

10.8.2 Presidente y vicepresidentes

El presidente tendrá a su cargo la dirección y administración de la Condusef, en el ámbito de su competencia, porque también la junta de gobierno de la comisión ejerce ambas facultades; la diferencia estriba en que cada uno las lleva a cabo en el ámbito de la competencia que determinan tanto la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros* como el Estatuto Orgánico de la Condusef.

El presidente será designado por el secretario de Hacienda y Crédito Público, cuyo nombramiento debe recaer en una persona con ciudadanía mexicana, por nacimiento o por naturalización; con título profesional a nivel licenciatura; que haya ocupado cargo de decisión en materia financiera, por lo menos durante tres años; que no esté desempeñando algún cargo de elección popular, ni sea accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de las instituciones financieras; que no tenga litigio pendiente con la Condusef, ni haya sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional que le imponga más de un año de prisión, o si se tratare de delito patrimonial cometido intencionalmente, cualquiera que haya sido la pena; que no esté inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano, y que sea de reconocida competencia y honorabilidad.

Como puede percatarse el lector, la persona que quiera fungir como presidente de la Condusef necesariamente debe reunir una serie de requisitos establecidos en la ley, los cuales tienen la finalidad de ser un filtro importante para impedir que personas de escasa solvencia moral, técnica y profesional arriben al máximo escalón administrativo de dicha comisión.

Es inconcuso que estos requisitos impuestos al funcionario público que pretenda fungir como presidente persiguen la finalidad de que la Condusef cuente con gente capaz, comprometida y honorable, que haga a un lado los intereses propios o que propicie un conflicto de intereses por su participación en otras instituciones, lo cual redundaría seriamente en la protección de los intereses del público usuario de los servicios financieros.

Requisitos para fungir como presidente de la Condusef

- Ser ciudadano mexicano.
- Contar con título profesional a nivel licenciatura.
- Haber ocupado cargos de decisión en materia financiera, por lo menos durante tres años.
- No desempeñar cargos de elección popular ni ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de las instituciones financieras.

Continúa

Continuación

- No tener litigio pendiente con la Condusef.
- No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional que le imponga más de un año de prisión o por delito patrimonial, cualquiera que haya sido la pena.
- No estar inhabilitado para ejercer el comercio.
- No encontrarse inhabilitado para ejercer un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano.
- Ser de reconocida competencia y honorabilidad.

El presidente de la Condusef tiene la representación legal del organismo descentralizado. Así mismo, funge como ejecutor de las altas decisiones y acuerdos establecidos en el seno de la junta de gobierno. También está facultado para imponer las sanciones que correspondan a las instituciones financieras, y como éstas pueden interponer el recurso de revisión en contra de aquéllas, el presidente de la Condusef conocerá y resolverá el mismo. Por otra parte, está facultado para proponer a la junta de gobierno la condonación total o parcial de las multas. Entre otras facultades del presidente de la comisión, tenemos las siguientes.

Facultades del presidente de la Condusef

- Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes al objeto de la comisión.
- Suscribir y negociar títulos de crédito, así como llevar a cabo operaciones de crédito.
- Formular denuncias y querellas, así como otorgar el perdón correspondiente.
- Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales (facultad indelegable).
- Solicitar la aprobación de la junta para todas las disposiciones de carácter general que crea oportunas (facultad indelegable).
- Presentar anualmente, a la aprobación de la junta, los presupuestos de la Condusef (facultad indelegable).
- Informar a la junta sobre el ejercicio del presupuesto de la Condusef (facultad indelegable).
- Informar a la junta sobre el ejercicio de las facultades que le sean conferidas, lo que hará anualmente o cuando ésta se lo solicite (facultad indelegable).
- Proponer a la junta el nombramiento y la remoción de los funcionarios del nivel inmediato inferior al de él (facultad indelegable).
- Nombrar y remover al personal de la Condusef.
- Presentar a la junta los proyectos relacionados con la organización de la Condusef y con las atribuciones de sus unidades administrativas (facultad indelegable).

Continúa

Continuación

- Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas.
- Efectuar las designaciones y los nombramientos de representantes ante las autoridades y organismos en los que se requiera la participación, opinión o apoyo de la Condusef.
- Designar a servidores públicos para que absuelvan posiciones y realicen toda clase de gestiones pertinentes ante autoridades judiciales o administrativas.
- Las demás que le atribuya la junta, la ley u otros ordenamientos jurídicos.

Cabe mencionar que el presidente de la comisión ejercerá sus facultades personalmente, o por conducto de los funcionarios públicos de ésta, previo acuerdo delegatorio de funciones. Así, tenemos que para la mejor organización y funcionamiento de la Condusef, los vicepresidentes, directores generales y demás servidores públicos de la comisión pueden ejercer funciones que en principio recaen en el presidente de aquélla, siempre y cuando no se trate de las facultades indelegables que mencionamos con anterioridad y la delegación de facultades se haga mediante acuerdos que deberán ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

Los vicepresidentes son titulares de las vicepresidencias técnica y jurídica, de delegaciones, de planeación y administración, y tienen las facultades siguientes.

Facultades de los vicepresidentes de la Condusef

- Acordar con el presidente los asuntos de su competencia e informarle sobre el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas que les sean adscritas.
- Proponer al presidente los asuntos de su competencia que deban someterse a la consideración y aprobación de la junta.
- Planear, formular, dirigir y evaluar los programas anuales de labores y los programas específicos que determinen las disposiciones aplicables, así como las actividades de las unidades administrativas a ellos adscritas.
- Ejercer en forma directa las funciones que sean competencia de las unidades administrativas a su cargo.
- Acordar con los directores generales de su adscripción los asuntos de su competencia.
- Constituir grupos de trabajo cuando existan asuntos de la competencia de dos o más vicepresidentes.
- Someter a la consideración de las unidades administrativas aquellos asuntos de su competencia, que puedan tener un impacto en las mismas.
- Desempeñar las comisiones y demás funciones que les encomiende en forma directa el presidente.

10.8.3 Órganos colegiados

El Consejo Consultivo Nacional y los consejos consultivos regionales, estatales o locales conforman los órganos colegiados auxiliares de la Condusef y el cuerpo de asesoría del *ombudsman* financiero; éstos tienen la facultad, en el ámbito de su competencia territorial, de opinar ante la Condusef sobre el desarrollo de los programas y actividades que realice; elaborar propuestas que contribuyan al mejoramiento de los servicios que presta la comisión; opinar ante ésta sobre tópicos relacionados con las políticas de protección y defensa a los usuarios de servicios financieros y sobre las campañas publicitarias que aquélla emprenda, con la finalidad de promover una cultura financiera entre los miembros de la sociedad.

10.8.4 Patrimonio de la Condusef

El patrimonio de la comisión está integrado por sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones; los recursos que directamente le sean asignados por el presupuesto de egresos de la Federación; el producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación de la ley; los bienes muebles e inmuebles que la Federación le transfiera para el cumplimiento de su objeto y aquellos que adquiera la comisión por cuenta propia y que destine también al cumplimiento de su objeto; los intereses, rentas, plusvalías y demás rendimientos que obtenga de las inversiones que lleve a cabo, y cualquier otro ingreso respecto al cual la comisión funja como beneficiaria.

Cabe mencionar que la Condusef es considerada una institución con acreditada solvencia, lo cual significa que ninguna autoridad podrá exigirle depósito, fianza o garantía alguna, ni aún tratándose del juicio de amparo en el que tenga el carácter de parte procesal.

Patrimonio de la Condusef

- Propiedades, posesiones, derechos y obligaciones
- Recursos presupuestarios
- El producto de las sanciones pecuniarias
- Bienes muebles e inmuebles transferidos
- Bienes muebles e inmuebles adquiridos
- Los rendimientos de las inversiones efectuadas
- Cualquier otro ingreso

10.9 Relaciones laborales con sus trabajadores

Las relaciones laborales entre la Condusef y sus trabajadores se regirán por las normas contenidas en el apartado B, del art 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y por la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE)*, regl-

mentaria del apartado B, del art 123 constitucional, así como por el estatuto orgánico y las condiciones generales de trabajo de la comisión, de conformidad con el art 20 de la *LFTSE*.

Marco jurídico de los trabajadores de la Condusef

- Art 123, apartado B de la *CPEUM*
- *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE)*
- *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (LISSSTE)*
- *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)*
- Condiciones generales de trabajo

Cuestionario

1. Mencione el país y el año en que nace jurídicamente la figura del *ombudsman*.
2. Haga referencia a tres antecedentes de la figura del *ombudsman* en México.
3. ¿Qué naturaleza jurídica reviste la Condusef?
4. Mencione el objeto jurídico, la misión y la visión de la Condusef.
5. ¿Cuál es la estructura orgánica de la Condusef?
6. Mencione tres de las facultades más importantes de la comisión.
7. ¿Qué función desempeña el Consejo Consultivo Nacional?
8. ¿Cómo se integra el patrimonio de la Condusef?
9. ¿Cuánto tiempo dura en su encargo el presidente de la comisión?
10. Haga referencia a las relaciones laborales entre la Condusef y sus trabajadores.

UNIDAD 11

Procedimientos para organizarse y operar como entidad financiera

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá la regulación legal y los procedimientos para organizarse y operar como entidad financiera.

1.1 Autorización del gobierno federal

Las autorizaciones relativas a la constitución, fusión, escisión y liquidación de entidades financieras serán otorgadas por la SHCP, CNBV, Consar y CNSF, oyendo la opinión del deM en algunos casos. La respuesta a la solicitud de autorización no podrá exceder de tres meses para que resuelva la autoridad competente, de conformidad con la *Ley Federal de Procedimientos Administrativos*, de aplicación supletoria a la legislación financiera. Transcurrido dicho plazo sin que la autoridad competente resuelva nada, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, y a petición del interesado se deberá expedir constancia de tal circunstancia, dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante la misma autoridad. De

la responsabilidad que resulte aplicable. Así mismo, los requisitos de presentación y plazos, así como otra información relevante, aplicables a las promociones que realicen las instituciones de crédito, deberán precisarse en disposiciones de carácter general. La *LFPA* dispone que igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que, transcurrido el plazo aplicable, la resolución deba entenderse en sentido positivo.

El art 8o de la *LIC* regula el procedimiento de autorización de las instituciones de banca múltiple. Al respecto, dispone que dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que la junta de gobierno de la CNBV haya resuelto otorgar la autorización a que se refiere el párrafo anterior, dicha comisión notificará la resolución, así como su opinión favorable respecto al proyecto de estatutos de la sociedad de que se trate, a fin de que se realicen los actos tendientes a su constitución o a la transformación de su organización y funcionamiento, según corresponda.

El promovente contará con un plazo de 90 días, contados a partir de dicha notificación, a efecto de que presente a la propia CNBV, para su aprobación, el instrumento público en que consten los estatutos de la sociedad en términos de la *LIC* para, posteriormente, proceder a su inscripción en el Registro Público de Comercio sin que se requiera mandamiento judicial al respecto. La autorización que otorgue la CNBV se encuentra sujeta a la condición suspensiva de que también la institución reciba la autorización para iniciar las operaciones activas, pasivas y neutras a que se refiere el art 46 de la *LIC*.

En términos generales, se puede decir que las autorizaciones para organizarse como entidad financiera tardan en promedio tres meses, plazo que puede aumentarse si se trata de escuchar la opinión de otras autoridades. En el supuesto de querer constituirse y organizarse como institución de banca múltiple, será necesario escuchar la opinión del BdeM, por lo que la autorización puede demorar seis meses, tomando en consideración los 90 días que tiene el promovente para presentar ante dicha comisión los estatutos de la sociedad. Ahora, por cuestiones de índole política, se puede demorar aún más, o bien, dejarse el proyecto en la “congeladora”.

El párrafo 1, del art 5 bis 1 de la *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, tiene el mismo contenido del art 17 de la *LFPA* en relación al plazo de tres meses que como máximo tiene toda autoridad para dar respuesta a una solicitud de un particular, con las especificaciones que ya se han referido; por lo que ante una posible pugna entre la norma general y la norma especial, esta última será la prevalente por cuanto regula situaciones específicas no contempladas en el marco general de la *LFPA*.

1.1.1 Autorización de la SHCP o de la CNBV

Las entidades financieras son autorizadas por la SHCP, la CNBV, la Consar y la CNSF. En el cuadro que se presenta a continuación se hace referencia —en distintas columnas— a las autorizaciones que corresponde otorgar a la SHCP y a la CNBV. Cabe mencionar que aunque la SHCP se encargue de autorizar a determinada entidad financiera para que se organice y opere, en todos los casos tendrá que escuchar la opinión tanto de la CNBV como del BdeM.

Autorizaciones que otorgan la SHCP, la CNBV, la Consar y la CNSF

SHCP	CNBV	Consar	CNSF
Aseguradoras	Bancos comerciales	Afores	Agentes de seguro
Afianzadoras	Sociedades financieras populares	Siefores	Ajustadores de seguro
Grupos financieros	Sociedades financieras comunitarias		
Casas de cambio	Organismos de integración financiera rural		
Almacenes generales de depósito	Federación		
Sociedad de información crediticia	Casas de bolsa		
Bolsa de Valores (concesión)	Especialistas bursátiles		
Institución para el depósito de valores	Institución calificadora de valores		
Contraparte central	Proveeduría de precios		
Fideicomisos de fomento económico	Sociedades de inversión		

1.1.2 Autorización y concesión

León Duguit sustentaba el criterio de que cuando el Estado proporciona enseñanza, transporte y sanidad, no ejerce un poder de mando; aun cuando esas actividades son dirigidas por un sistema de derecho público, el fundamento del Estado no es la soberanía, sino la noción de servicio público. El Estado moderno no es más que una comunidad o corporación de servicios públicos cuyos agentes son los gobernantes. Por tanto, es de entender que las funciones del Estado son todas aquellas actividades que los gobernantes ejercen para crear, organizar y asegurar el funcionamiento ininterrumpido de los servicios públicos. En consecuencia, cabe concluir que para esta doctrina la administración y servicios públicos son la misma cosa, los que pueden ser brindados directamente por el Estado, o bien, los particulares pueden realizarlos mediante la concesión o autorización que otorgue aquél.

Diferencia entre autorización y concesión

Autorización

Concesión

No cabe la discrecionalidad de la autoridad, dado que si se cumplen los requisitos de ley, debe otorgarla.	Es facultad discrecional de la autoridad concederla.
Se refiere a la prestación de una actividad considerada de interés público, mas no se trata de un servicio público.	Se refiere a la prestación de un servicio público.
La actividad pertenece al área prioritaria del desarrollo nacional (art 26, <i>CPEUM</i>).	Sobre una actividad que en principio corresponde prestar al Estado.
No existe conveniencia alguna, simplemente los particulares ejercen el derecho a participar en un área no reservada al Estado.	Por motivos de conveniencia se otorga a los particulares denominados <i>concesionarios</i> .
Persigue el beneficio colectivo, pero no soslaya el carácter ganancioso de los particulares.	Persigue el beneficio colectivo.
Es revocable e intransferible.	Es revocable e intransferible.
Entera impuestos al gobierno.	Entera derechos al gobierno.

Ahora bien, el dilema que encontramos en la legislación financiera es que, tratándose de la autorización para que las entidades financieras (algunas no concesionadas) tengan la posibilidad de operar en el mercado, ésta sea de carácter discrecional. Se cuestionará el lector qué consecuencia tiene la autorización discrecional. Una vez que los particulares reúnen todos y cada uno de los requisitos de ley para la constitución y funcionamiento de una institución financiera, corresponde a la autoridad decidir si la otorga, con lo cual parece una vacilada y un subterfugio legal para llamar de otra forma a la concesión administrativa. A todas luces, la autorización discrecional es disfrazada para ostentar el ropaje de la concesión administrativa, dado que esta última es por antonomasia de índole discrecional.

Jesús de la Fuente Rodríguez sostiene que

La autorización es una figura cuyo significado suele confundirse con mucha frecuencia con la concesión. Efectivamente, en el aspecto meramente superficial las coincidencias entre ambos términos son evidentes, pues los dos son actos de naturaleza administrativa que facultan a una determinada persona a la realización de alguna actividad sancionada por el derecho; sin embargo, en su aspecto fundamental, la doctrina jurídica ha desentrañado diferencias que las apartan en su concepción a una de la otra.¹

1.2 Requisitos mínimos para obtener la autorización

Las entidades financieras se ven en la imperiosa necesidad de reunir una serie de requisitos mínimos, si es que quieren actualizar la idea de operar en el mercado finan-

¹ **Jesús de la Fuente Rodríguez**, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, t. I, 4a. ed., Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 70-71.
<http://books.google.com/books?id=5513354>
 Created from urnchihuahua.sp on 2019-03-15 14:55:40.

Copyright © 2017. IURE Editores. All rights reserved.

ciero del subsector correspondiente. Ya **Thomas Hobbes** refería, en su obra *El Leviatán*, que el ser humano es egoísta por naturaleza y derivado del continuo estado de guerra en el que se encuentra se hace necesario que ceda parte de su libertad a una ficción (Estado) que lo gobierne y regule las relaciones entre unos y otros. Imagine por un momento el lector qué sucedería si el Estado no regulara, en su carácter de policía supremo, la actividad bancaria o bursátil. Seguramente cualquier institución de crédito o casa de bolsa, por el mero afán de hacer negocio, jugaría en el mercado —si pudiera denominársele así— con las reglas de la ley de la selva, sin tomar en consideración la solvencia técnica, profesional e incluso moral de sus accionistas. Por esa razón el Estado, por conducto de las autoridades competentes, exige un conjunto de requisitos para la constitución y el funcionamiento de las entidades financieras, dado que necesita comprobar la conveniencia del otorgamiento de la autorización, en protección de los intereses del público que contrata productos o servicios financieros.

Requisitos para obtener la autorización de la SHCP para operar como entidad financiera

- I. Constituirse como sociedad anónima de capital fijo.
- II. Tener por objeto la prestación del servicio correspondiente.
- III. La duración de la sociedad será indefinida.
- IV. Contar con el capital social y el capital mínimo que corresponda, conforme a lo previsto en esta ley (*LIC*).
- V. Su domicilio social estará en el territorio nacional.
- VI. La escritura constitutiva y cualquier modificación de la misma deberán ser sometidas a la aprobación de la SHCP. Una vez aprobadas la escritura o sus reformas deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio, sin que sea necesario un mandamiento judicial.

1.2.1 Constituirse como sociedad anónima

Una sociedad anónima es aquella sociedad mercantil que existe bajo una denominación social y se compone exclusivamente de socios, cuya obligación se limita al pago de sus acciones. La denominación se formará libremente, pero será distinta de la de cualquier otra sociedad y al emplearse siempre irá seguida de las palabras *sociedad anónima* o de su abreviatura (S.A.). El art 89 de la *LGSM* establece que para proceder a la constitución de una sociedad anónima se requiere que haya dos socios como mínimo, y que cada uno de ellos suscriba una acción por lo menos; que el capital social no sea menor de cincuenta mil pesos y que esté íntegramente suscrito (pagado); que se exhiba en dinero efectivo, cuando menos 20 % del valor de cada acción pagadera en numerario; y que se exhiba íntegramente el valor de cada acción que haya de pagarse, en todo o en parte, con bienes distintos del numerario.

11.2.2 Duración indefinida

Las entidades financieras tienen la obligación legal de organizarse conforme a la legislación financiera y, en tal sentido, también deben establecerse en el territorio nacional con una duración indefinida, toda vez que la seguridad del público usuario para contratar servicios financieros descansa precisamente en la confianza de que éstas permanecerán a lo largo del tiempo y no desaparecerán de la noche a la mañana. Aunado a lo anterior, no es óbice mencionar que no tendría razón de ser, por ejemplo, la autorización de un banco o una casa de bolsa, con todos los trámites que implica e incluso movilidad de recursos presupuestales, para que operaran durante un plazo efímero. Más bien, preocupa a la autoridad financiera el correcto desempeño de las entidades, y de infringir regularmente las disposiciones jurídicas vigentes, la autoridad se reserva la revocación del permiso o autorización concedido.

Por duración indefinida se debe entender un plazo indeterminado en el que las entidades del sector financiero tienen la posibilidad de realizar cotidianamente operaciones con el público usuario de los servicios. La autoridad permisionaria —ya sea la SHCP, o bien, la CNBV— tiene la facultad de otorgar las autorizaciones discrecionales para que, mientras aquéllas cumplan con los requisitos de ley, puedan participar en el mercado financiero.

11.2.3 Capital social

El capital social es el conjunto de bienes propios de la institución de banca múltiple, constituido por el valor inicial en dinero de los aportes o contribuciones de los accionistas o socios (personas físicas o jurídico-colectivas) que lo forman. Su función se traduce en respaldar y proteger el volumen y los riesgos que contraen las instituciones de banca múltiple por las operaciones celebradas. Su valor perdura inalterable durante la existencia de la sociedad, salvo los aumentos y disminuciones pactados por los socios con la aprobación de la SHCP. El capital social de las instituciones de banca múltiple está conformado por una parte ordinaria y podrá estar integrado por una parte adicional.

Generalmente existe un capital social ordinario (de libre suscripción) de las instituciones financieras que se integra por acciones de la serie “O”. El capital social adicional (de libre suscripción) se encuentra representado por acciones de la serie “L”, que podrán emitirse hasta por un monto equivalente a 40 % del capital social ordinario, previa autorización de la autoridad competente. Es decir, si el monto del capital social ordinario es de veinte millones de pesos, el capital social adicional podrá ser de hasta ocho millones de pesos. Las personas jurídico-colectivas extranjeras que ejerzan funciones de autoridad, en ningún caso pueden participar en el capital social de las instituciones financieras.

Las acciones serie “L” son de voto limitado y otorgan derecho de voto únicamente en los asuntos relativos a cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación, así como cancelación de su inscripción en cualquier bolsa de valores. Aunado a lo anterior, las acciones de la serie “L” pueden conferir a su tenedor derecho a recibir un dividendo preferente y acumulativo, así como a un dividendo superior al de las acciones representativas del capital ordinario, siempre y cuando así se establezca en los estatutos sociales de la institución emisora. En ningún caso, los dividendos de las acciones de la serie “L” podrán ser superiores a los de las otras series.

11.2.4 Capital mínimo

El Dr. **Jesús de la Fuente Rodríguez** sostiene que el capital mínimo “es la cantidad fija sin derecho a retiro, que deberá estar íntegramente pagado y establecerse en los estatutos de la entidad bancaria”.² Cabe mencionar que la obligación de las entidades financieras para respetar el capital mínimo establecido por la autoridad tiene su razón de ser, pues con él se trata de evitar que proliferen pequeñas instituciones poco consistentes que puedan derrumbarse en un periodo de crisis, aunado a que con éste se logra el buen funcionamiento de las instituciones pertenecientes al sistema financiero y el público usuario cuenta con un respaldo o garantía adicional a la cual pueden acogerse en defensa de sus ahorros e inversiones efectuadas en dichas entidades.

Por ejemplo, el capital mínimo de cada una de las instituciones de banca múltiple será la cantidad equivalente a 0.12 % de la suma del capital neto que alcancen en su conjunto dichas instituciones al 31 de diciembre del año inmediato anterior. En el transcurso del primer trimestre de cada año, la CNBV dará a conocer, mediante publicación en el *DOF*, el monto del capital mínimo con el que deberán contar las instituciones, a más tardar el último día hábil del año de que se trate. El capital mínimo deberá estar íntegramente pagado. Cuando el capital social exceda del mínimo, deberá estar pagado por lo menos en cincuenta por ciento, siempre que este porcentaje no sea inferior al mínimo establecido.

11.2.5 Domicilio social en el territorio nacional

El domicilio es el lugar o espacio físico donde puede ser localizada una persona física o jurídico-colectiva y es el sitio en donde cumple sus obligaciones. La determinación del domicilio de una entidad financiera es muy importante, toda vez que de presentarse un conflicto de intereses entre ésta y el usuario, de ella dependerá la identificación de la ley aplicable, en cuanto a la competencia del juez. Aunado a lo anterior, el domicilio representa el lugar donde el juez debe efectuar las notificaciones judiciales y el cumplimiento de ciertas obligaciones. Por esa razón se establece que las entidades financieras deberán señalar su domicilio social en territorio nacional, el cual comprende la extensión y los límites previstos en el art 42 de la *CPEUM*.

11.3 Documentación e información general que debe acompañarse en las solicitudes de autorización

Aunado a los requisitos que debe reunir una entidad financiera para tener la posibilidad de organizarse y funcionar e interrelacionarse con el público usuario —mediante los servicios financieros brindados—, es menester que las personas que realicen los trámites pertinentes ante la autoridad permisionaria anexen a la solicitud de autorización una plétora de documentos que en un término razonable (hasta seis meses) sean

² **Jesús de la Fuente Rodríguez**, *Análisis y jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito*. Exposición Menéndez, Romero, Fernando, *Derecho Bancario y Bursátil* (2a, ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuahasp/detail.action?docId=5518354>, Editorial Porrúa, México, 2000, pág 98.

verificados por aquélla para constatar si efectivamente la posible entidad financiera cuenta con la debida solvencia técnica, moral, institucional y económica para operar en el mercado financiero. Es decir, de la información exigida por la SHCP, o bien por la CNBV, aparecerá la conveniencia o disconformidad para autorizarla.

Anexos que deberán contener las solicitudes de autorización para organizarse y operar como entidades financieras

- I. Proyecto de estatutos de la sociedad, que contendrá la relación de socios, el capital que suscribirán y los probables consejeros y directivos.
- II. Plan general de funcionamiento de la sociedad, que comprenda por lo menos:
 - a) Los programas de captación de recursos y de otorgamiento de créditos en los que se definan las políticas de diversificación de operaciones pasivas y activas, así como los segmentos del mercado que preferentemente atenderán.
 - b) Las previsiones de cobertura geográfica.
 - c) Las bases para aplicar utilidades, en la inteligencia de que las sociedades a las que se autorice operar como instituciones de banca múltiple no podrán repartir dividendos durante sus tres primeros ejercicios, debiendo aplicarse las utilidades netas a reservas, salvo que tengan un índice de capitalización superior al 10 % requerido, así como suplementos de capital.
 - d) Las bases relativas a su organización y control interno.
- III. Comprobante de depósito en moneda nacional constituido en institución de crédito o de valores gubernamentales por su valor de mercado, a favor de la Tesorería de la Federación, por una cantidad igual a 10 % del capital mínimo con que deba operar la sociedad conforme a la *LIC*.
- IV. La demás documentación e información que a juicio de la SHCP se requiera para el efecto.

En los supuestos de que se niegue la autorización, se desista el interesado o se inicien operaciones en los términos previstos en la *LIC*, se devolverá al solicitante el principal y los accesorios del depósito a que se refiere la citada fracc III.

1.3.1 Solicitud formal

La solicitud formal es un documento mediante el cual los probables socios o representantes legales de una entidad financiera en potencia requieren o solicitan por escrito a la autoridad competente, ya sea la SHCP o la CNBV, su autorización para ofrecer al público usuario de servicios financieros un producto, o bien, uno o varios de los servicios que a la autorización y actividad se refieren en la clase de instituciones. En la solicitud formal

se especificará sucintamente el nombre o razón social de la entidad financiera, los productos o servicios que ofrecerá al público, así como los accionistas y posibles consejeros de la institución. Aunado a lo anterior, se debe hacer hincapié en la cobertura geográfica y los segmentos del mercado, y en la información considerada relevante por la autoridad permisionaria.

Autoridad ante la que se entrega la solicitud formal

Dirección General de Banca y Ahorro (SHCP)	Dirección General de Seguros y Valores (SHCP)	CNBV
• Banca múltiple • Sofom • Grupos financieros con banca múltiple • Filiales de instituciones financieras del exterior	• Casas de bolsa • Bolsas de valores • Organizaciones auxiliares de crédito • Instituciones de fianza • Instituciones de seguro • Instituciones para el depósito de valores	• Especialistas bursátiles • Uniones de crédito • Sociedades de inversión • Sociedades operadoras de sociedades de inversión

11.3.2 Proyecto de estatutos de la sociedad

El proyecto de estatutos de la sociedad —como su nombre lo indica— es un esquema o plan de la integración de la entidad que se redacta generalmente como prueba antes de darle la forma definitiva y presentarlo, es un requisito que impone la autoridad financiera. El proyecto de estatutos de la sociedad deberá contener un título en el que se haga referencia a la denominación, objeto, domicilio y duración de la entidad; por ejemplo: “BBVA Bancomer, Institución de Banca Múltiple, S.A. de C.V., con domicilio en [...] tiene como objeto social la prestación del servicio de banca y crédito [...] y tendrá una duración indefinida, de conformidad con las leyes mexicanas”.

Así mismo, se deberá hacer mención —en otro de los títulos— del capital social suscrito y pagado por parte de los socios, las acciones que podrán ser emitidas por la entidad, los derechos que confieren, beneficios distribuibles, derechos y obligaciones del accionista, aumento y disminución del capital, así como la representación y transmisión de las acciones. En otro título se hará referencia a los órganos de la sociedad (gobierno, administración y representación de la sociedad), las reglas a las que se deberán sujetar las convocatorias emitidas por el consejo de administración, al quórum para la remuneración de los consejeros. Finalmente, el último capítulo del proyecto contendrá las reglas operativas y contables referentes al ejercicio social, las cuentas anuales, la verificación, la aprobación, la publicidad y la aplicación del resultado.

11.3.3 Relación de socios

En la solicitud de autorización deberá hacerse la relación de los socios de la entidad, con la finalidad de que la autoridad de esta se informe de la solvencia técnica, financiera, mo-

ral y profesional de aquéllos, en beneficio del público usuario de los servicios financieros. Esto además tiene como fin que tanto la SHCP como la CNBV tengan un adecuado control sobre el poder accionario de cada uno de éstos, para evitar en la medida de lo posible prácticas financieras contraventoras de los postulados que rigen el derecho financiero mexicano, que afectan la democratización del capital de las entidades financieras y, por ende, el destino de las mismas.

11.3.4 Relación de probables consejeros y directivos del primero y segundo nivel

La materia financiera —contenida en cada uno de los ordenamientos especializados de los diversos sectores que integran el sistema financiero mexicano— es, por antonomasia, preventiva más que correctiva, y exige en cada una de las leyes integrantes del catálogo financiero que las personas que funjan como consejeros o directivos del más alto nivel cuenten en su haber con una formación sólida y una reputación impecable, razón por la cual la SHCP —por conducto de la Dirección General de Banca y Ahorro, la Dirección General de Seguros y Valores, o bien, por la CNBV— exige que en la solicitud se anexe la relación de dichos funcionarios, acompañando al efecto la documentación con la que se acredite fehacientemente la solvencia profesional, técnica y moral de aquéllos. Se preguntará el lector la finalidad de establecer tantos requisitos, recordemos que si bien es cierto que los servicios o productos ofertados por las instituciones financieras son canalizados por la iniciativa privada, también lo es que son considerados de interés público, por lo que la autoridad administrativa debe convertirse en una autoridad investigadora, para no arrepentirse después de otorgar la autorización respectiva.

11.3.5 Plan general de funcionamiento

El plan general de funcionamiento de la entidad financiera deberá comprender, por lo menos, los antecedentes de la institución, las políticas internas, un análisis del mercado en general y de los segmentos reales, además de un análisis minucioso de los sectores financieros; deberá incluir los programas de captación de recursos y de otorgamiento de créditos, en los que se definan las políticas de diversificación de operaciones pasivas y activas, y los segmentos del mercado que preferentemente atenderán; las previsiones de cobertura geográfica; las bases para aplicar utilidades, en la inteligencia de que las sociedades a las que se autorice operar como instituciones de banca múltiple no podrán repartir dividendos durante sus tres primeros ejercicios, debiendo aplicarse las utilidades netas a reservas; y las bases relativas a su organización y control interno.

11.3.6 Comprobante de depósito en moneda nacional

El comprobante de depósito en moneda nacional se constituye como una garantía para la autoridad, que otorgará permiso para la organización y el funcionamiento de las entidades financieras. Para la seriedad y trascendencia que implica el trámite, en

el supuesto de que la entidad financiera en potencia faltare a algunos de los requisitos establecidos en la legislación financiera para su constitución, o bien, si por alguna razón desistiera de su propósito de operar en el mercado financiero, esto será en detrimento de quienes “jugaron” con el tiempo de la autoridad financiera.

11.3.7 Otra documentación e información

Las entidades financieras, si quieren actuar con tal carácter, forzosamente deben cumplir con una serie de requisitos establecidos por la autoridad administrativa. Además, deberán entregar en todo momento el resto de la documentación e información que, para el ejercicio de sus funciones, soliciten la SHCP, el BdeM y la CNBV.

11.4 Otros trámites

La constitución y el funcionamiento de una entidad financiera no es una labor sencilla, dado que las autoridades financieras, para proteger los intereses del público usuario de los servicios financieros, revisan minuciosamente que aquellas entidades financieras en potencia cumplan a cabalidad con los requisitos y trámites establecidos en la legislación.

11.4.1 Inscripción en el Registro Público de Comercio

El Registro Público de Comercio (RPC) es una instancia gubernamental de corte federal que otorga publicidad a los actos mercantiles. En el RPC se inscriben tanto los actos mercantiles como todos aquellos que efectúan las sociedades mercantiles y los comerciantes, además de todos los que por disposición legal sea obligatorio registrar. La Secretaría de Economía (SE) es la dependencia gubernamental encargada de operar el RPC y al efecto podrá celebrar convenios de coordinación con los registros públicos locales, de conformidad con el art 116 de la *CPEUM*. La materia financiera tiene amplia relación con la mercantil, dado que surgió de esta misma, siendo las operaciones de las entidades financieras, constituidas en su mayor parte como sociedades anónimas, por ende, registrables ante el RPC.

El art 20 del reglamento del RPC establece que éste tiene por objeto dar publicidad a los actos mercantiles, así como a aquellos que se relacionan con los comerciantes y que conforme a la legislación lo requieran para surtir efectos contra terceros. Para la inscripción de los actos mercantiles que conforme a las leyes sean susceptibles de ello, se utilizarán las formas precodificadas que la secretaría, en términos de lo dispuesto por el art 20 del *Código de Comercio*, dé a conocer mediante publicación en el *DOF*. Los responsables de las oficinas del registro no podrán solicitar otros requisitos distintos a los que se incorporen en dichas formas.

11.4.2 Publicación en el *Diario Oficial de la Federación*

El *Diario Oficial de la Federación* es el órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional las leyes, los decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente, según lo establece el art 2o de la *Ley del Diario Oficial de la Federación* y gacetas gubernamentales. Cabe mencionar que los actos, documentos o avisos de los particulares, entre los que se encuentran las entidades financieras, se publicarán en el periódico oficial cuando así lo dispongan las leyes financieras. Por ejemplo, la autorización que otorga la SHCP a una institución de crédito para operar en el mercado necesariamente debe publicarse en el *DOF*, con la finalidad de hacerlo del conocimiento del público en general.

11.5 Requisitos especiales

Aunado a los requisitos mínimos que debe observar cada una de las entidades financieras que pretendan adquirir la autorización para operar en el mercado financiero, existe otra serie de requisitos especiales que deberán reunir, los cuales variarán según la entidad financiera en potencia; es decir, no serán los mismos requisitos adicionales o especiales que la autoridad solicite a una casa de bolsa que a una institución de crédito u organización auxiliar del crédito.

11.5.1 Casas de bolsa

Requisitos especiales para las casas de bolsa

- Inscripción en la sección de intermediarios del Registro Nacional de Valores
- Autorización de la inscripción por parte de la SHCP, a propuesta de la CNBV
- Adquirir una acción del capital social de SD Indeval, S.A. de C.V.
- Aprobación de su escritura constitutiva y estatutos por parte de la CNBV
- Inscripción de la escritura constitutiva y estatutos en el RPC
- Entrega de copia certificada de las actas de sus asambleas
- Acreditar ante la CNBV que cuenta con la infraestructura y sistemas necesarios

11.5.2 Sociedades financieras de objeto múltiple (Sofom)

Requisitos especiales para las Sofom

- Solicitud formal (que considere objetivos, integración del capital, segmentos de mercado, cobertura geográfica, etcétera).
- Anexos (proyecto de estatutos de la sociedad, relación de socios, organigrama y plan general de funcionamiento).

11.5.3 Administradoras de fondos para el retiro (afores)

Requisitos especiales para las afores

- Estudio justificativo
- Antecedentes de los socios fundadores, consejeros y funcionarios
- Estudio de factibilidad
- Presentación de programas
- Aval de la Consar

11.5.4 Organizaciones y actividades auxiliares del crédito (OAAC)

Requisitos especiales para las OAAC

Empresas de factoraje financiero

- Reglamento interior
- Nombre de los socios potenciales
- Cobertura geográfica
- Proyecto de los contratos
- Montos aproximados de financiamientos que se obtendrán en bancos, para financiar operaciones de factoraje financiero.

Almacenes generales de depósito

- Carta de intención de socios potenciales
- Carta compromisoria de entidades financieras que les proveerán recursos
- Proyectos de los contratos
- Política crediticia que pretenden implantar.

Continúa

*Continuación**Casas de cambio*

- Proyecto de estatutos sociales
- Relación de socios (señalar el capital que suscribirá cada uno)
- Datos personales y profesionales de los administradores de la sociedad
- Comprobante de depósito en moneda nacional en Nafin, a favor de la Tesorería
- Dos cartas de recomendación bancaria por cada socio accionista
- Nombre, dirección y teléfono del tramitador ante la SHCP
- Estudio de mercado que justifique la apertura de la casa de cambio
- Entrevista con todos y cada uno de los socios en la SHCP

11.5.5 Oficinas de representación de entidades financieras del exterior

Las entidades financieras del exterior que deseen establecer sus oficinas en el territorio nacional deberán presentar una solicitud por escrito y en triplicado ante la SHCP. En el supuesto de que dos o más entidades financieras del exterior deseen establecer conjuntamente una oficina, éstas deberán presentar una sola solicitud ajustándose a los requisitos expresados en la reglas aplicables para el establecimiento y operación de las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, publicadas en el *DOF* del 30 de mayo de 2000.

**Requisitos especiales para las oficinas de
representación, contenidos en la solicitud**

- Denominación de las solicitantes entidades financieras del exterior
- Motivos por los cuales se desea establecer la oficina
- Compromiso de someterse incondicionalmente a las leyes y autoridades mexicanas (actos y actividades que surtan efectos en el territorio nacional)
- Indicación precisa de la población o municipio donde estaría ubicada la oficina
- Documentación

**Documentos que deberán anexar
las oficinas de representación**

- Aquellos que acrediten que las entidades financieras del exterior han obtenido permiso de las autoridades competentes de su país de origen para actuar y constituirse con tal carácter.

Continúa

- Estatutos sociales vigentes de las entidades financieras del exterior, o bien, la documentación que acredite su constitución legal como entidades financieras.
- Autorización o conformidad expedida por la autoridad competente del lugar de constitución de las entidades financieras del exterior para establecer la oficina en el territorio nacional.
- La resolución o acuerdo de la asamblea o la resolución del órgano competente de las entidades financieras del exterior que apruebe el establecimiento de la oficina en el territorio nacional.
- El plan general de funcionamiento de la oficina.
- La documentación que acredite la personalidad y las facultades otorgadas al representante legal de las entidades financieras del exterior que promueva la solicitud para el establecimiento de la oficina, señalando un domicilio en el territorio nacional para oír y recibir todo tipo de notificaciones, así como el nombre de las personas autorizadas para tales efectos.
- La resolución o acuerdo de la asamblea, o la resolución del órgano competente de las entidades financieras del exterior, relativa a la designación de la persona física que fungirá como representante a cargo de la oficina, así como su curriculum vitae que incluya información suficiente acerca de su solvencia moral y su capacidad técnica y administrativa.
- Los estados financieros consolidados y auditados de cada una de las entidades financieras del exterior, formulados conforme a los principios contables generalmente aceptados en su país de origen, correspondientes a los dos ejercicios sociales previos a la solicitud de autorización.
- El programa de actividades que desarrollará la oficina, en el que se mencionen las actividades principales que ésta llevará a cabo en México, incluyendo, entre otras, las líneas de crédito que pretenda negociar con empresas establecidas en el territorio nacional y los planes de promoción a empresas o sectores.

Observación: toda la documentación que incluyan las solicitudes a que se refiere la regla, deberá estar debidamente certificada ante notario público y legalizadas por el cónsul mexicano del lugar de origen de las entidades financieras del exterior promoventes, o bien, debe estar apostillada, con excepción de la historia curricular del representante de la oficina, así como los estados financieros consolidados y auditados de cada una de las entidades financieras del exterior, correspondientes a los dos ejercicios sociales previos a la solicitud de autorización. Cuando la documentación a que se refieren las reglas se presente en un idioma distinto al español, ésta deberá acompañarse de una traducción oficial.

El trámite para la constitución de una oficina de representación de entidad financiera del exterior es gratuito, teniendo la autoridad hacendaria un plazo máximo de respuesta de seis meses, salvo que la autoridad administrativa deba escuchar la opinión de otras autoridades, según lo dispone el art. 20, bis 2, de la Ley de Instituciones

de Crédito. Si al término del plazo máximo de respuesta la autoridad no ha respondido, se entenderá que la solicitud fue resuelta en sentido negativo. La autoridad cuenta con un plazo máximo de 90 días naturales para requerirle al particular la información faltante.

El criterio de resolución del trámite se circunscribe a que el programa de actividades que desarrollará la oficina de representación en México se apegue estrictamente a las actividades permitidas por las reglas aplicables al establecimiento y operación de oficinas de representación de entidades financieras del exterior. Que se trate, preferentemente, de entidades financieras del exterior que tengan experiencia y prestigio a nivel internacional. Así mismo, que ya cuenten con financiamiento en el país de origen.

En cuanto a la información requerida a la oficina de representación en México, la SHCP, el BdeM y la CNBV —de conformidad con lo señalado en las reglas aplicables al establecimiento y operación de oficinas de representación de entidades financieras del exterior— tendrán en todo momento la facultad de solicitarle la que considere pertinente.

Cuestionario

1. En materia de autorizaciones de entidades financieras, ¿qué autoridad es la competente para otorgarlas?
2. Señale la diferencia entre autorización y concesión.
3. Haga referencia a los requisitos mínimos para obtener la autorización.
4. ¿Qué es el capital mínimo?
5. ¿Qué documentación e información general deben acompañar las solicitudes de autorización?
6. Defina el plan general de funcionamiento de una entidad financiera.
7. ¿Con qué objeto se solicita el comprobante de depósito en moneda nacional?
8. ¿Qué documentos se inscriben en el Registro Público de Comercio?
9. ¿Por qué se debe publicar en el *DOF* la autorización?
10. Mencione tres requisitos especiales para la organización de las casas de bolsa.

UNIDAD 12

Instituciones de banca múltiple

Objetivo particular: *al terminar la unidad, el alumno(a):*

Conocerá las operaciones y servicios de las instituciones de banca múltiple.

2.1 El servicio de banca y crédito

El servicio de banca y crédito se traduce en la captación de recursos del público en el mercado nacional (operaciones pasivas) para su colocación en el mismo público (operaciones activas) mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el capital principal y, en su caso, los intereses de los recursos captados. En este tenor de ideas, las operaciones bancarias se pueden clasificar en tres grandes grupos:

- a) Las operaciones activas para los bancos: que implican prestar recursos a sus clientes acordando con ellos una retribución que pagarán en forma de tipo de interés, o bien, hacer inversiones con la intención de obtener una rentabilidad.

- b) Las operaciones pasivas: aquellas en las que los bancos, básicamente, se dedican a la captación de recursos financieros y a cambio se comprometen a pagar —generalmente en forma de interés— una rentabilidad a los clientes, ya sean depositantes de dinero o de activos financieros.
- c) Servicios comisionarios: en los que las entidades financieras realizan operaciones de mediación (transferencias, giros, efectos tomados al cobro, etc) y de custodia (alquiler de cajas de seguridad, por ejemplo), cobrando por éstas las oportunas comisiones.

Precisamente, se les denomina *instituciones de banca múltiple* porque están facultadas por la LIC para llevar a cabo una diversidad de operaciones. Recordemos que durante la vigencia de la *Ley de Instituciones de Crédito* de 1897 prevaleció la banca especializada, la cual podía realizar operaciones específicas; por ejemplo, los bancos hipotecarios únicamente podían otorgar préstamos para la adquisición de inmuebles contra la garantía del mismo bien. Los bancos refaccionarios solamente podían conferir créditos para la adquisición de maquinaria. Durante la vigencia de dicha ley la banca era especializada, contrario a lo que sucede en nuestros días con la banca múltiple, la cual está facultada por la ley para celebrar un sinfín de operaciones.

Carlos F. Dávalos Mejía sostiene que las instituciones de banca múltiple realizan operaciones de intermediación financiera a través de servicios que ostentan tal naturaleza, consistentes en

La captación de recursos del público en el mercado nacional, por una parte, y su colocación entre el público, por otra, que presta una sociedad anónima susceptible de fundarse por personas privadas, y expresamente autorizada para ello por el gobierno federal, que queda obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, sin otros requisitos que los establecidos por las autoridades financieras y las leyes del mercado.¹

2.1.1 Concepto y análisis

Un concepto doctrinal del servicio de banca y crédito necesariamente tiene que aludir a la esencia del concepto: la captación y colocación de recursos por parte de una institución de crédito entre el público ahorrador. Así, para hacer referencia al servicio de banca crédito es menester desmenuzar cada una de las partes integrantes del concepto:

Servicio: son la organización y el personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. En ese sentido suele hablarse de servicio de correos, de incendios, de reparaciones, etcétera.

En la materia económica se entiende por *servicio* la prestación humana que satisface alguna necesidad social y que no consiste en la producción de bienes materiales. En derecho se entiende por *servicio público* la actividad llevada a cabo por la administración o —bajo cierto control y regulación de ésta— por una organización —especializada o no— destinada a satisfacer necesidades de la colectividad, tal es el caso de los servicios públicos de transporte y sanitario. Desde este momento cabe aclarar que

¹ Carlos Felipe Dávalos Mejía, *Derecho bancario y contratos de crédito*, t. II, 2a ed., Oxford University Press, 2017. Menéndez, Romero, Hermando, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/urcnuhhuasp/detail.action?docID=5513354>.
Created from urncihuahuasp on 2019-03-15 14:55:40.

el servicio de banca y crédito ya no es considerado un servicio público, dado que es prestado en gran parte por la iniciativa privada.

Banca: en sentido amplio se entiende por *banca* el conjunto de las instituciones bancarias o sistema bancario. La banca, en sentido general, es una rama de la actividad económica que pertenece al sector servicios de la economía. Ya en un sentido más restringido, la banca es el servicio que brindan ciertas instituciones financieras, debidamente autorizadas por la autoridad competente, que captan o recogen los recursos o ahorros del público para depositarlos en sus bóvedas. Así, el servicio de banca hace referencia a la custodia temporal de los recursos del público ahorrador e inversionista, que se remonta a dos mil años antes de nuestra era.

Crédito: **Alfredo Rocco** sostiene que “las operaciones de crédito implican un acto de confianza por parte del acreditante, de allí el origen de la palabra *crédito*, que significa ‘confianza’ (*credere*). Las instituciones de crédito tienen una responsabilidad social: canalizar los recursos del público a actividades productivas, lo cual realiza precisamente a través de las operaciones de crédito”, y en ese tenor de ideas deberán observar las disposiciones de la *LGSM*, la cual también regula todo lo concerniente a los títulos de crédito que “son todos aquellos documentos a los que va unido un derecho de crédito, de forma que quien tiene el documento tiene también el derecho.”²

El crédito es una operación antiquísima mediante la cual las personas que en determinado momento no tienen recursos suficientes para invertir, por ejemplo, son financiadas por instituciones financieras que hacen del crédito una actividad profesional.

Servicio de banca y crédito: una vez que hemos desglosado los tres conceptos fundamentales de la actividad principal de los bancos, se está en posibilidad de presentar un concepto doctrinal del servicio de banca y crédito, que puede ser definido como la actividad comercial de interés público en virtud de la cual las instituciones bancarias autorizadas por la autoridad competente reciben en custodia los recursos del público para su canalización o colocación en el mismo público, lo que inevitablemente generará un pasivo contingente que se pagará en determinado periodo.

En el estado de posición financiera, la persona que acudió a la institución bancaria en busca de un crédito, deberá reflejar éste como un pasivo, mientras que el banco registrará la operación como un activo; es decir, el otorgamiento del crédito será una operación activa para el banco y la captación de un depósito será registrada como una operación pasiva. El servicio de banca y crédito solamente podrá ser prestado por las instituciones de banca múltiple (banca comercial) y las instituciones de banca de desarrollo (banca mayoritariamente estatal), de conformidad con el art 2o de la *LIC*.

2.1.2 Operaciones que no se consideran de banca y crédito

Las operaciones bancarias que no son consideradas de banca y crédito son denominadas *operaciones de servicios* o *neutras*, toda vez que no implican ni una captación de recursos ni una derrama crediticia por parte de la entidad financiera, más bien representan —como su nombre lo indica— el obsequio o la asistencia que las instituciones de crédito brindan a sus clientes por tener depósitos en el banco. Las instituciones de crédito celebran un contrato con su cliente, en el que se establece una relación entre

ambos: el cliente debe pagar una cantidad de dinero, también conocida como *comisión*, y el banco deberá prestar un servicio determinado.

De conformidad con el penúltimo y antepenúltimo párrafos del art 2o de la *LIC* 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 (instituciones de seguros, de fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, etc) 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. Tampoco se considerarán operaciones de banca y crédito la captación de recursos del público mediante la emisión de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores, colocados mediante oferta pública, incluso cuando dichos recursos se utilicen para el otorgamiento de financiamientos de cualquier naturaleza.

12.2 Operaciones de las instituciones de banca múltiple

Ya se ha mencionado en los puntos que anteceden que las instituciones de crédito pueden realizar tres clases de operaciones: activas, pasivas y de servicios o neutras. Las *operaciones activas* para los bancos implican prestar recursos a sus clientes acordando con ellos una retribución que pagarán en forma de tipo de interés, o bien, llevar a cabo inversiones con la intención de obtener una rentabilidad. Las *operaciones pasivas* que consisten en captar fondos de los clientes son una de las fuentes de financiación para las entidades bancarias, en este caso, las entidades se comprometen a devolver a sus clientes la cantidad recibida más unos intereses que se pactan con anticipación. Las *operaciones neutras* o *de servicio* —como su nombre lo indica— consisten en la asistencia que prestan las instituciones de crédito a sus clientes por tener sus depósitos en éstas, y generalmente implican la contraprestación por parte de aquéllos, lo cual se traduce en el pago de una comisión.

Desde el punto de vista jurídico se concibe la operación bancaria como un negocio jurídico: contrato concluido por el banco en el desenvolvimiento de su actividad profesional y para la consecución de sus propios fines económicos. El estudio jurídico de las operaciones bancarias se resume, por tanto, en el análisis de los negocios jurídicos bancarios y de las relaciones que de tales contratos se derivan. Por tanto, el contrato bancario es el esquema jurídico de la operación bancaria conceptuado como todo acuerdo para constituir, regular o extinguir una relación que tenga por objeto una operación bancaria.

2.2.1 El crédito

En el *Diccionario de la lengua española* se entiende por *crédito* la cantidad de dinero, o cosa equivalente, que alguien debe a una persona o entidad, y que el acreedor tiene derecho de exigir y cobrar. La palabra *crédito* tiene cierta variedad de significados, todos ellos relacionados con la realización de operaciones que incluyen préstamos de diverso tipo. En sentido estricto, el crédito es la concesión de un permiso dado por una

persona a otra para obtener la posesión de algo perteneciente a la primera sin tener que pagar en el momento de recibirlo; dicho en otros términos, el *crédito* es una transferencia de bienes, servicios o dinero efectivo por bienes, servicios o dinero que se recibirá en el futuro.³

El crédito es una operación financiera en la que se pone a nuestra disposición una cantidad de dinero hasta un límite especificado y durante un periodo determinado. En un crédito, nosotros mismos administramos ese dinero mediante la disposición o retiro del mismo y su ingreso o devolución, atendiendo a nuestras necesidades. De esta manera podemos cancelar una parte o la totalidad de la deuda cuando lo consideremos pertinente, con la consecuente deducción en el pago de intereses.

Por permitirnos disponer de ese dinero debemos pagar a la entidad financiera comisiones, así como intereses, según las condiciones pactadas. En un crédito sólo se pagan intereses sobre el capital utilizado, el resto del dinero está a nuestra disposición, sin que por ello tengamos que pagar intereses. Llegado el plazo del vencimiento del crédito podemos negociar su renovación o ampliación. El propósito del crédito es cubrir los gastos, corrientes o extraordinarios, en momentos puntuales de falta de liquidez. El crédito conlleva normalmente la apertura de una cuenta corriente. Se distinguen dos tipos de crédito: cuentas de crédito y tarjetas de crédito.

12.2.2 Clasificación y análisis de las fuentes de financiamiento

Toda empresa, pública o privada, requiere de recursos financieros (capital) para llevar a cabo sus actividades, desarrollar sus funciones actuales o ampliarlas, y para iniciar proyectos que impliquen inversión. La carencia de liquidez en las empresas hace que recurran a fuentes de financiamiento para ampliar sus instalaciones, comprar activos, comenzar nuevos proyectos, ejecutar proyectos de desarrollo económico-social, implementar la infraestructura tecnomaterial y jurídica de una región o país para asegurar las inversiones. En resumen, todo financiamiento es el resultado de una necesidad.

Es importante conocer de cada fuente de financiamiento el monto máximo y el mínimo que otorga; el tipo de crédito que maneja y sus condiciones; los tipos de documentos que solicita; las políticas de renovación de créditos (flexibilidad de reestructuración); la flexibilidad que otorga al vencimiento de cada pago y sus sanciones; y los tiempos máximos para cada tipo de crédito.

En cuanto a los prototipos existen diversas fuentes de financiamiento, sin embargo, las más comunes son las internas y externas:

Fuentes internas: son generadas dentro de la empresa como resultado de sus operaciones y promoción, entre éstas se encuentran las siguientes:

- *Aportaciones de los socios*: esta fuente se compone de las aportaciones de los socios en el momento de constituir legalmente la sociedad (capital social) o con nuevas aportaciones a fin de aumentar éste.
- *Utilidades reinvertidas*: esta fuente es muy común, sobre todo en las empresas de nueva creación; para hacer uso de ella los socios deciden que en los primeros años

no repartirán dividendos, sino que éstos serán invertidos en la organización mediante la programación predeterminada de adquisiciones o construcciones (compras calendarizadas de mobiliario y equipo, según necesidades ya conocidas).

- *Depreciaciones y amortizaciones*: son operaciones mediante las cuales —y al paso del tiempo— las empresas recuperan el costo de la inversión, porque las provisiones para tal fin son aplicadas directamente a los gastos de la empresa, disminuyendo con esto las utilidades; por tanto, no existe la salida de dinero al pagar menos impuestos y dividendos.
- *Incrementos de pasivos acumulados*: son los generados íntegramente en la empresa. Como ejemplo tenemos los impuestos que deben ser reconocidos mensualmente, independientemente de su pago, las pensiones, las provisiones contingentes (accidentes, devaluaciones, incendios), etcétera.
- *Venta de activos* (desinversiones): como la venta de terrenos, edificios o maquinaria en desuso para cubrir necesidades financieras.

Fuentes externas: son aquellas otorgadas por terceras personas, por ejemplo:

- *Proveedores*: esta fuente es la más común, se genera mediante la adquisición o compra de bienes y servicios que la empresa utiliza para sus operaciones a corto y largo plazos. El monto del crédito está en función de la demanda del bien o servicio de mercado. Esta fuente debe analizarse con detenimiento, para determinar los costos reales teniendo en cuenta los descuentos por pronto pago, el tiempo de pago y sus condiciones, así como la investigación de las políticas de ventas de diferentes proveedores que existen en el mercado.
- *Créditos bancarios*: las principales operaciones crediticias ofrecidas por las instituciones bancarias, de acuerdo con su clasificación, son a corto y largo plazos. En México, el financiamiento no gubernamental disponible para las empresas proviene de operaciones bancarias tradicionales, principalmente utilizando pagarés bancarios con plazos de 60, 90 o 120 días de vencimiento, que en algunos casos pueden ser prorrogados. Los pagarés son emitidos por el prestatario para cubrir el préstamo, que puede estar garantizado por bienes de activo fijo u otras garantías.

Los préstamos de corto y largo plazos están disponibles en empresas financieras. El Banco de México —en cumplimiento de la política general del gobierno dirigida a reducir la inflación— supervisa el nivel de créditos extendidos por los bancos. Los bancos y las instituciones financieras pueden establecer sus propias tasas de interés para las operaciones de préstamo y ahorros.

2.2.3 Otro tipo de operaciones

Entre otro tipo de operaciones que celebran las instituciones de crédito se encuentran las siguientes:

- Cuenta maestra empresarial
- Fondos de inversión

- Actividades auxiliares del crédito
- Fideicomisos
- Operaciones derivadas

12.3 Operaciones pasivas

El nombre *operación* se da a cualquier transacción comercial o financiera. Se habla así de operaciones de bolsa, bancarias, comerciales, etc. Una operación puede ser al contado o a plazo, según se realice en un solo momento o se difiera el pago hasta una determinada fecha; puede ser de mercado abierto, cuando los valores o títulos se ofrecen directamente al público, o estar limitada a cierto ámbito específico, como los corredores registrados en la bolsa de valores; hay, asimismo, operaciones nacionales e internacionales. Toda empresa efectúa una inmensa cantidad de operaciones, de muy diversa naturaleza, mediante las cuales procura alcanzar sus objetivos.

12.3.1 Concepto

Las operaciones pasivas son los fondos depositados directamente por el cliente de la institución bancaria, de los cuales ésta puede disponer para la realización de sus operaciones de activo (otorgamiento de créditos y préstamos). En ese sentido, **Humberto Ruiz Torres** sostiene que estamos en presencia de las operaciones pasivas “cuando las instituciones de crédito reciben recursos del público. En virtud de ellas, las instituciones contraen adeudos y, por tanto, se generan pasivos a su cargo”.⁴

Las operaciones pasivas se encuentran registradas en el lado derecho del balance de situación, siendo el caso inverso de las cuentas de activo, ya que los saldos de estas cuentas aumentan con transacciones de crédito y disminuyen con las de débito. La adaptación de pasivos es de gran importancia para todo banco, toda vez que supone las actividades que realiza una institución bancaria para allegarse dinero, esencialmente del público en general. Para que un banco pueda desarrollarse es necesario que adquiera depósitos, pues sin esto es imposible crear una reserva suficiente que lo ayude a colocar estos fondos en préstamos e inversiones que le generen dividendos y que le permitan hacer frente a las demandas de retiro de dinero en efectivo solicitado por sus clientes.

2.3.2 Clasificación y análisis

Como las instituciones, en la contratación de estas operaciones, habrán de sujetarse a los términos y condiciones que se indican en la Circular 2019/95 del Banco de México, relativa a operaciones pasivas, activas y de servicios de la banca múltiple. A continuación, se hace referencia a cada una de las operaciones pasivas reguladas por la citada circular.

⁴ Menéndez, Romero, Fernando, Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urmhhuahua/sp/detail.action?docId=5513354>.
Humberto Ruiz Torres, *Derecho bancario*, Oxford University Press, México, 2003, pág 86.

Operaciones pasivas

Depósitos bancarios de dinero

- Depósitos a la vista
- Depósitos en cuentas de ahorro
- Depósitos retirables con previo aviso
- Depósitos retirables en días preestablecidos
- Depósitos a plazo fijo
- Depósitos regulares
- Depósitos irregulares
- Depósitos bancarios de títulos

Aceptar préstamos o créditos. El derecho mercantil regula la figura jurídica de préstamo mercantil, y la diferencia de éste con el préstamo o crédito del derecho civil estriba en que el deudor o acreditado es una institución bancaria.

Bonos bancarios y certificados bursátiles bancarios. Los bonos son obligaciones a mediano plazo con una rentabilidad preestablecida. Los certificados son documentos nominativos que representan el derecho patrimonial del partícipe.

Obligaciones subordinadas. Las instituciones pueden emitir obligaciones subordinadas de las previstas en el art 64 de la *Ley de Instituciones de Crédito*, las cuales podrán colocarse por la institución emisora sin intermediación de casas de bolsa.

Papel comercial con aval bancario. Es una fuente de financiamiento de corto plazo menos costosa que el crédito bancario, generalmente se usa para financiar capital de trabajo.

Tarjetas prepagadas bancarias. Las tarjetas prepagadas bancarias son medios de disposición de recursos e instrumentos de pago. Los recursos asignados a tales tarjetas constituirán un pasivo de la propia institución.

El art 46 de la *Ley de Instituciones de Crédito* muestra en veintiocho fracciones el catálogo de las operaciones que pueden realizar los bancos con sus clientes, y tratándose de las operaciones pasivas establece que pueden recibir depósitos bancarios de dinero (a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo o con previo aviso), aceptar préstamos y créditos, emitir bonos bancarios, así como emitir obligaciones subordinadas. El banco —al igual que otras instituciones— requiere de fondos para su supervivencia, y en ese sentido es que capta los ahorros e inversiones (recursos) del público para lograr su objeto social: canalizar la derrama crediticia a diversos proyectos productivos (artísticos, industriales, comerciales, etc) que generarán empleos y, al final del proceso, consecuentemente el desarrollo y el crecimiento económico del país.

Los depósitos bancarios de dinero *a la vista* son los recursos constituidos en la institución bancaria por parte del cliente mediante la formalización contractual, en virtud de la cual se establece que este último podrá retirar sumas determinadas de dinero en el momento deseado, siempre y cuando se haga de conformidad con los medios o instrumentos idóneos prefijados por el banco. Los depósitos a la vista se pueden instituir con los instrumentos entregados por el banco (chequera) o bien, sin éstos; en general, irán ligados a una tarjeta de débito que será entregada previamente por la institución crediticia al cliente. ¿Por qué se denominan *a la vista*? Porque el depositante puede disponer del dinero en cualquier momento y en el monto deseado, sin necesidad de dar

previo aviso al banco, únicamente deberá contar con la acreditación pertinente. Legalmente, el depósito a la vista significa un crédito contra el activo de un banco, un ejemplo de ello es la *cuenta de cheques*.

El depositante tiene derecho a hacer libremente remesas en efectivo para abono de su cuenta y a disponer, total o parcialmente, de la suma depositada mediante cheques girados a cargo del depositario. Los depósitos en dinero constituidos a la vista en instituciones de crédito se entienden entregados en cuenta de cheques, salvo convenio en contrario.

Los depósitos bancarios en *cuentas de ahorro* son aquellos en los que el cliente, persona física o moral, deposita un monto mínimo exigido por la institución de crédito, que entrega gratuitamente una libreta de ahorro en la que de manera periódica se realizarán las anotaciones pertinentes de cargo y abono, tales como la capitalización de los intereses. Por lo general, se trata de cantidades reducidas de dinero, para fomentar el ahorro entre las personas de ingresos menores. ¿Quién no ha oído en la vida cotidiana que un padre abre una cuenta de ahorros para alguno de sus hijos? Es una forma hábil de inmiscuir a las personas en la actividad financiera y, particularmente, de convertirse en el catalizador del apuntalamiento y acrecentamiento de la cultura financiera entre los miembros de una sociedad determinada. Cabe mencionar que el depósito en cuenta corriente no otorga la facilidad de librar cheques. El interés se computa diariamente y se acredita en forma mensual. La libreta hace las veces de un título ejecutivo en contra de la institución depositaria, sin necesidad de reconocimiento de firma u otro requisito previo alguno, la cual contiene las condiciones respectivas.

En el *depósito a plazo*, que se formaliza mediante el contrato, se estipula que el depositante (persona física o moral) no podrá retirar la suma depositada sino después de transcurrido el plazo pactado por las partes. Los depósitos en cuenta corriente asociados a *tarjetas de débito* son aquellos que se conciben como un instrumento que permite disponer del dinero por medio de tarjetas plásticas en cajeros automáticos o negocios afiliados, mediante un depósito previo en la cuenta abierta en la entidad de crédito emisora de que se trate.

El *depósito retirable con previo aviso* es formalizado en un contrato en el que se estipula que el depositante no podrá disponer de la suma depositada sino hasta que haya transcurrido cierto tiempo, a partir de la notificación que el propio depositante haga a la institución depositaria. En los contratos correspondientes tiene que establecerse el plazo en el cual deberá darse el aviso para los retiros y el monto máximo de estos. En el caso de estos depósitos no existe un plazo fijo y determinado, es decir, una fecha cierta en la cual el banco sepa que el depósito puede ser retirado. Por tanto, este aviso se realiza con el objeto de permitir que el banco tome las providencias necesarias para devolver el dinero. Cuando al constituirse el depósito, previo aviso, no se señale plazo, se entenderá que el depósito es retirable al día hábil siguiente a aquel en que se dé el aviso. Si el depósito se constituye sin mención especial de plazo, se entenderá retirable a la vista.

Los *depósitos retirables en días preestablecidos* se constituyen como un contrato de depósito entre una institución de crédito y una persona física o moral, de nacionalidad mexicana o extranjera, con una tasa de interés fija (se utilizan tasas de referencia de otros instrumentos bancarios, interbancaria de equilibrio, de rendimiento, etc) en la que sólo se podrán efectuar retiros con base al saldo existente y en los días que se

Ahora bien, los *depósitos irregulares de dinero* son aquellos que se constituyen en caja, saco o sobre cerrados, que no transfieren la propiedad al depositario, quedando su retiro sujeto a los términos y condiciones que se señalen en el contrato mismo, según se desprende del art 268 de la *LGTOC*. Los *depósitos regulares de dinero* son una suma determinada de dinero en moneda nacional o en divisas o moneda extranjera, que transfiere la propiedad al depositario y lo obliga a restituir la suma depositada en la misma especie.

El *depósito bancario de títulos de crédito* no transfiere la propiedad al depositario, a menos que, por convenio escrito, el depositante lo autorice a disponer de ellos con obligación de restituir otros tantos títulos de la misma especie. De no transferirse la propiedad al depositario, éste queda obligado a la simple conservación material de los títulos, a menos que, por convenio expreso, se haya constituido el depósito en administración, caso en el cual obliga al depositario a efectuar el cobro de los títulos y a practicar todos los actos necesarios para la conservación de los derechos que aquéllos confieran al depositante.

Por otra parte, es importante hacer referencia a otra de las operaciones pasivas de los bancos: *préstamos o créditos* concedidos por otras instituciones de crédito, ya sean nacionales o extranjeras. Cabe hacer mención que existe una diferencia entre préstamo y crédito. A no ser que tengamos cierta cultura financiera, probablemente todos hayamos confundido en alguna ocasión los términos *crédito* y *préstamo*. Seguramente los habremos utilizado de manera indistinta y habremos dicho “tengo que pedir un préstamo” o “pediré un crédito”, creyendo que significaban lo mismo. Lo cierto es que dichos conceptos no son idénticos y es conveniente tener claras sus diferencias.

Diferencia entre crédito y préstamo

Préstamo	Crédito
La entidad financiera pone a disposición del cliente una cantidad fija y el cliente adquiere la obligación de devolver esa cantidad más unas comisiones e intereses en un plazo acordado. Suele ser una operación a mediano o largo plazo y la amortización normalmente se realiza mediante cuotas regulares, mensuales, trimestrales o semestrales. De este modo, el cliente tiene la oportunidad de organizarse mejor a la hora de planear los pagos y sus finanzas personales. El préstamo es personal y se concede a particulares para uso privado, por tanto, generalmente se requieren garantías personales (avales) o garantías reales (prendas o hipotecas). La cantidad concedida normalmente se ingresa en la cuenta del cliente y éste deberá pagar in-	La entidad financiera pone a disposición del cliente el dinero que éste necesite, hasta una cantidad de dinero máxima de crédito. En un crédito sólo se pagan intereses sobre el capital utilizado, el resto del dinero está a disposición del cliente, pero sin que por ello tenga que pagar intereses. El crédito suele ser utilizado por profesionales, empresarios o autónomos, que necesitan liquidez en determinados momentos y que no saben exactamente cuándo ni cuánto necesitarán. También lo utilizan personas con ingresos regulares que quieren disponer de dinero según sus necesidades de cada momento. En el crédito, los tipos de interés suelen ser más altos que en el préstamo y el plazo de amortiza-

Continúa

Préstamo	Crédito
tereses desde el primer día, calculándose éstos sobre la cantidad que se le ha concedido. No admite renovación, al vencimiento del plazo establecido hay que efectuar un nuevo contrato de préstamo. Generalmente, se utiliza para adquirir bienes de larga duración, como viviendas y coches; es decir, productos de los que se conoce su precio.	ción generalmente es más corto. Aunque esto siempre depende de las condiciones que se pacten con la entidad financiera. Al término del plazo, el crédito admite la posibilidad de renovación y ampliación cuantas veces se necesite, del máximo disponible. Suele tener tipos de interés más altos que los de un préstamo.

Los *bonos bancarios* son obligaciones a mediano plazo (entre tres y cinco años) con una rentabilidad preestablecida, por tanto, son títulos de renta fija. Son productos financieros emitidos por la banca comercial. La *LIC* les da el tratamiento de títulos de crédito a cargo de la institución emisora, que producen acción ejecutiva respecto a la misma, previo requerimiento de pago ante fedatario público. Se emiten en serie mediante declaración unilateral de voluntad de la institución crediticia, la cual se hará constar ante la CNBV.

Son títulos de crédito emitidos por una institución de banca múltiple, con objeto de adquirir recursos a plazos de vencimiento que pueden ir desde uno hasta tres años, para el financiamiento de proyectos de inversión propios de su actividad, que se garantizan con el patrimonio de la propia institución y cuyo rendimiento se determina con base en una tasa de referencia, que puede ser la de los Cetes, la TIIE o la TIIP a 28 días, más un diferencial que se determina al momento de la emisión, y que son pagaderos a veintiocho o noventa y un días; o bien, por la tasa de descuento a la que se coloquen en el mercado.

Existen *bonos bancarios de desarrollo* (Bondes), que también son títulos de crédito emitidos por un banco de desarrollo o sociedad nacional de crédito, colocados en el mercado por medio del BdeM, con objeto de que el emisor obtenga recursos a mediano o largo plazo. Esto es, desde 364 hasta 1 092 días, para financiar proyectos de inversión propios de su actividad y cuya garantía es el respaldo absoluto del gobierno federal mexicano, pagando un rendimiento cada veintiocho o noventa y un días, con base en una tasa de referencia más un margen determinado al momento de la colocación en el mercado.

Requisitos que deben reunir los bonos bancarios emitidos por las instituciones de crédito

- La mención de ser bonos bancarios y títulos al portador
- La expresión de lugar y la fecha en que se suscriban

Continúa

Continuación

- El nombre y la firma de la emisora
- El importe de la emisión, con especificación del número y el valor nominal de cada bono
- El tipo de interés que en su caso devengarán
- Los plazos para el pago de intereses y del capital
- Las condiciones y las formas de amortización
- El lugar de pago único
- Los plazos o términos y condiciones del acta de emisión

Los bonos bancarios pueden tener cupones anexos para el pago de intereses y, en su caso, recibos para las amortizaciones parciales. Los títulos también tienen la facultad de amparar uno o más bonos. Las instituciones emisoras tendrán la facultad de amortizar anticipadamente los bonos, siempre y cuando en el acta de emisión, en cualquier propaganda o publicidad dirigida al público y en los títulos que se expidan, se describan claramente los términos, las fechas y condiciones de pago anticipado.

Cualquier modificación a los términos, las fechas y condiciones de pago debe hacerse con el acuerdo favorable de las tres cuartas partes, tanto del consejo de administración de la institución de que se trate como de los tenedores de los títulos correspondientes. La convocatoria de la asamblea correspondiente debe contener todos los asuntos que se tratarán en la asamblea, incluyendo cualquier modificación al acta de emisión y publicarse en el *DOF*, y en algún periódico de amplia circulación nacional por lo menos con quince días de anticipación a la fecha en que la asamblea deba reunirse. La emisora deberá mantener los bonos en custodia en alguna de las instituciones para el depósito de valores reguladas en la *Ley del Mercado de Valores*, entregando constancia a los titulares de los mismos.

Los *ajustabonos* son documentos con plazos de 1 092 y 1 820 días; son títulos nominativos de mediano y largo plazos denominados en moneda nacional, en los cuales se consigna la obligación directa e incondicional de pagar el valor nominal del monto de dinero ajustado de acuerdo con la evolución del índice nacional de precios y cotizaciones (INPC). Los primeros ajustabonos se emitieron en 1989 con el objetivo primordial de regular las variables monetarias. Al estar indexados al INPC ofrecen una protección al inversionista respecto a los efectos de la inflación. Su valor nominal es de 100 pesos y se ofrecen a una tasa de interés sobre el valor nominal del documento. Pueden ser adquiridos por personas físicas o morales, nacionales o extranjeras.

Los *certificados bancarios* son documentos expedidos por las instituciones bancarias que representan una deuda frente a la persona que los adquiere, es decir, son títulos emitidos por instituciones que representan una participación sobre un conjunto de valores o bienes constituidos en fideicomisos y que otorgan derechos sobre los productos que se obtengan de esos bienes o valores. Son documentos nominativos sin valor nominal que representan el derecho patrimonial del partícipe. En estos certificados se incluyen los siguientes datos:

- Valor liquidativo de la participación a fecha de emisión del certificado
- Nombre del fondo

- Entidad gestora
- Entidad depositaria
- Número de participaciones que se otorgan y datos del registro

Ahora bien, el participante encontrará que el valor de cada participación varía, porque el fondo valora diariamente sus inversiones de acuerdo con las cotizaciones de los mercados. ¿Se pueden corroborar los rendimientos generados por un certificado bancario? La única opción disponible para obtener rendimientos consiste en vender algunas o la totalidad de las participaciones, en cuyo caso deberá tributarse por los rendimientos obtenidos.

Una *obligación* es un documento en el que se reconoce una deuda y se compromete a su pago. En sentido general, una obligación es un vínculo moral que compromete a quien la ha contraído a realizar determinadas acciones, pero en la práctica comercial y financiera la palabra se refiere a un título que deja constancia de una deuda. Las obligaciones son documentos de renta fija, de carácter particular, emitidos por entidades privadas y pagaderos al portador con rendimientos periódicos. Su valor nominal oscila entre los 10 y los 100 pesos, y pueden venderse a la par; es decir, por su valor nominal, o por encima o por debajo de la par, o sea, con prima o con descuento. Estas obligaciones corresponden a los instrumentos del mercado de capitales con renta fija. Su adquisición se realiza luego de llevarse a cabo la oferta pública por parte de la entidad, en la que se indica el número de documentos comprometidos, las tasas de rendimientos ofrecidos, el valor nominal de cada documento y la casa de bolsa o agente colocador.

Las amortizaciones de las obligaciones pueden ser variadas, lo más común es que se lleven a cabo en un plazo prefijado y estipulado en el comunicado de emisión, pero puede darse también la amortización parcial por reducción del valor nominal a lo largo de cierto periodo, por ejemplo, 20 % cada año durante un periodo de cinco años.

Las obligaciones presentan diversas formas o características que permiten clasificarlas de la siguiente forma:

- Obligaciones clásicas
- Obligaciones indexadas
- Obligaciones con cláusula de participación en beneficios
- Obligaciones convertibles
- Obligaciones con *warrant*
- Obligaciones subordinadas

Las *obligaciones clásicas* son aquellos títulos de renta fija con interés constante, pagadero periódicamente. Son los verdaderos títulos de renta fija.

Las *obligaciones indexadas* son la respuesta a tiempos y mercados financieros más turbulentos y volátiles, donde los tipos de interés, sobre todo a largo plazo, resultan difícilmente previsibles. Estos documentos ofrecen pagos de intereses totalmente diferentes a lo largo de su vida, determinados de acuerdo con el comportamiento de las tasas de interés y la inflación.

Obligación con cláusula de participación en los beneficios. En este tipo de obligaciones, además de recibirse a cambio una retribución de carácter fijo (intereses), aparece una cláusula que permite al tenedor, por ciertas circunstancias, participar en los resul-

tados de la sociedad. Esto es, reciben, por un lado, su interés derivado del propio documento adquirido y, por otro, son considerados en la repartición de los beneficios de la sociedad.

Las *obligaciones convertibles* dan derecho a sus tenedores a canjear los títulos por acciones, generalmente del propio emisor, en determinados periodos de tiempo y bajo condiciones prefijadas. Por ejemplo, los títulos convertibles pueden canjearse por acciones de la sociedad. El canje es un derecho, mas no una obligación, por lo que el inversionista podrá cambiarlos, de acuerdo con las perspectivas bursátiles. Desde el punto de vista de los emisores, las obligaciones convertibles son una forma de endeudarse primero para luego adquirir nuevos socios y mayores capitales propios.

Obligaciones con warrant. El *warrant* es una especie de cupón ajeno a las obligaciones que permite al inversor adquirir acciones de la sociedad emisora a un precio prefijado, generalmente más favorable que el del mercado. El *warrant* es un derecho separable, por lo que el tenedor del mismo puede ejercitarlo o venderlo en el mercado. Es similar a la obligación convertible, pero se diferencia en que esta obligación se cambia directamente por la acción y no hay amortización previa.

Las *obligaciones subordinadas* son títulos de crédito que ostentan los mismos requisitos y características que los bonos bancarios, que podrán ser: no susceptibles de convertirse en acciones, de conversión voluntaria en acciones y de conversión obligatoria en acciones. Así mismo, las obligaciones subordinadas según su orden de prelación podrán ser preferentes o no preferentes. El término *subordinación* alude al hecho de que al momento de una posible liquidación de la sociedad emisora, los tenedores se colocan antes de los accionistas para su liquidación.

Las obligaciones deben contener lo siguiente:

- Nombre, nacionalidad y domicilio del obligacionista, excepto cuando se trate de obligaciones al portador
- La denominación, el objeto y el domicilio de la sociedad emisora
- El importe del capital pagado de la sociedad emisora, así como el de su activo y su pasivo
- El importe de la emisión
- El tipo de interés pactado
- El término señalado para el pago del interés y del capital
- El lugar del pago
- El lugar y la fecha de la emisión
- La firma autógrafa de los administradores de la sociedad
- La firma autógrafa del obligacionista

2.4 Operaciones activas

Las operaciones activas son los financiamientos que otorgan las instituciones de crédito a los clientes. Para el otorgamiento de sus financiamientos, las instituciones de crédito tienen la obligación legal de estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de éstos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros o la situación económica de

los acreditados, y la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso, fueren necesarias. Los montos, plazos, regímenes de amortización y, en su caso, periodos de gracia de los financiamientos, deberán tener una relación adecuada a la naturaleza de los proyectos de inversión y con la situación presente y previsible de los acreditados. La crisis de 1994 en México se debió, principalmente, a la ausencia del ejercicio en el control crediticio de las instituciones de crédito, lo que necesariamente llevó a la quiebra del sistema bancario nacional.

12.4.1 Concepto

Las operaciones activas celebradas por la banca se traducen en movimientos de recursos que salen de la institución de crédito y van a parar a los bolsillos de personas físicas o morales denominadas *clientes*, quienes tienen el interés de canalizarlos a una actividad o proyecto productivos, y que al término de una periodicidad determinada restituirán el principal más los accesorios convenidos. Generalmente, se dice que es el fondeo que hace el banco, mediante sus oficinas de crédito, a sus clientes para que puedan actualizar su designio económico.

12.4.2 Clasificación y análisis

Las operaciones activas —al igual que las pasivas— se desenvuelven en una línea de diversidad mercantilizada. En un entorno de competencia disfrazada en el mercado —prácticamente, las instituciones crediticias uniforman las tasas y cuotas bancarias que cobrarán— cabe hacer un ejercicio de democratización para que en realidad los usuarios de los servicios financieros se vean beneficiados por una verdadera competencia. Ya el Banco de México ha sostenido en diversos foros y comunicados que es menester que las instituciones de crédito hagan frente a su responsabilidad social de canalizar el crédito a las actividades productivas del país, y que al tiempo cobren tasas de interés justas y equitativas, como en los países en los que tienen su oficina matriz. Al efecto, el banco central emitió en 2007 las reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de crédito respecto a las cuentas básicas de nómina y para el público en general, a las que se refiere el art 48, *bis* 2, de la *Ley de Instituciones de Crédito*.

Clasificación y análisis de las operaciones activas

Compra de giros. Son cheques de otros bancos fuera de plaza, que se aceptan para abono en cuentas de cheques, su propósito es proporcionar liquidez a la clientela mediante la negociación en firme. Se establece una línea de crédito por cierto monto con un año como plazo máximo, así como la comisión por la prestación de este servicio.

Préstamo quirografario. Crédito a corto plazo documentado por un pagaré, en el cual no existe garantía real o tangible, sólo la firma de los suscritos. Satisface las necesidades de efectivo y proporciona liquidez inmediata para cubrir gastos imprevistos o necesidades eventuales de carácter transitorio. Se aplica a todo tipo de mercado. Se cobran intereses sobre el periodo, de acuerdo con el plazo de la operación.

Crédito en cuenta corriente para servicio de caja (líneas de sobregiros). Crédito a plazo máximo de un año revolvente hasta por el monto que se autorice, mediante una cuenta de cheques. Se otorga a personas físicas o morales. Proporciona fondos que pudieran requerirse por horas, en una cuenta de cheques. Se pagan intereses ordinarios por las disposiciones e intereses moratorios después de haber dispuesto sin liquidar en un máximo de 48 horas.

Crédito comercial. Es un medio de pago por el cual el banco se obliga, por cuenta de un comprador, a pagar a un vendedor una cantidad determinada, dentro de un plazo fijo y mediante el cumplimiento de un hecho; comúnmente, la entrega de documentos que demuestran el embarque de mercancías.

Crédito de habilitación o avío. Financiamiento a mediano y largo plazos. En específico, es el adecuado para financiar inventarios y gastos directos de explotación de las empresas de producción de bienes y servicios. Satisface las necesidades de financiamiento que tenga la empresa, fortaleciendo su ciclo productivo y para incrementar los activos circulantes.

Crédito refaccionario. Financiamiento a mediano y largo plazos, destinado a fortalecer o acrecentar los activos fijos (maquinaria de trabajo), para aumentar la producción agrícola, ganadera, industrial y de servicios.

Crédito hipotecario, industrial, agrícola y ganadero. Esta operación se formaliza mediante un contrato-pagaré para acreditar disposiciones. Debe hipotecarse el inmueble en donde está instalada y en operación la unidad industrial en escritura pública, inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Financiamiento de inventarios en exhibición (FIVE). Es un financiamiento que permite adquirir y mantener una variedad de unidades automotrices en exhibición, sin llegar a efectuar el pago total de inmediato.

Su propósito es evitar inmovilizaciones de tesorería durante el tiempo que transcurre la adquisición de bienes y su venta se formaliza mediante un contrato de apertura de crédito con garantía prendaria, de unidades nuevas en exhibición. Debe contar con un contrato de apertura de crédito, pagarés prendarios con plazo máximo de 120 días, y tiempo suficiente para que las unidades sean vendidas. Sólo se debe financiar 80 % del valor de la factura del fabricante.

Financiamiento de ventas. Es una operación que permite financiar a distribuidores de bienes duraderos. Sus ventas a plazo agilizan el ritmo de conversión a efectivo de documentos por cobrar, derivados de la venta a plazo. Está dirigido al mercado de línea automotriz y de maquinaria y equipo agrícola. Se formaliza mediante un contrato con garantía prendaria y uno de compraventa con reserva de dominio. El plazo no será mayor a 24 meses.

Préstamo personal. Está orientado a solucionar problemas de liquidez inmediata de personas físicas con suficiente solvencia moral y económica. Está dirigido a profesionistas independientes que cumplan los requisitos señalados para tener acceso a la evaluación paramétrica.

Tarjeta de crédito. Es un medio de pago con el cual su legítimo tenedor puede adquirir bienes y servicios en los negocios afiliados en la República Mexicana y en el extranjero, con sólo la presentación de su plástico y mediante la firma de un pagaré. Se formaliza mediante la presentación de una solicitud de crédito.

Préstamo hipotecario. Financiamiento en el que la hipoteca es una garantía real constituida sobre bienes inmuebles que no se entregan al acreedor y que dan derecho a éstos, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a ser pagado con el valor de los bienes de acuerdo con el grado de preferencia establecido por la ley. Pueden utilizarse para promover la construcción de vivienda e inmuebles comerciales, para locales, oficinas, etc, o bien, para satisfacer necesidades financieras.

Fondos de fomento (redescontados). El gobierno federal, con el propósito de estimular el crecimiento económico del país, ha instituido fideicomisos operados por la banca de desarrollo y el BdeM, mediante éstos canaliza financiamientos a tasas de interés preferenciales a favor del acreditado, descontando la cartera de crédito a las instituciones de banca múltiple.

Previo al momento de otorgar financiamiento, las instituciones de crédito tienen la obligación de estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión, los plazos en que se recuperarán éstos, las relaciones que guarden los distintos conceptos de los estados financieros (estado de resultados y de posición financiera) o la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso, fueren necesarias. El monto, plazo, régimen de amortización y periodo de gracia del financiamiento deberá tener una relación adecuada con la naturaleza de los proyectos de inversión y con la situación presente y previsible de los acreditados.

En procesos de reestructuración de operaciones en los que el acreditado se encuentre en insolvencia o sujeto a concurso, suspensión de pagos o quiebra, se podrá modificar el plazo, la tasa y demás características del crédito, cuando el consejo de administración, a propuesta del supervisor crediticio, apruebe los nuevos términos del financiamiento, debiendo llevar a cabo un estudio que soporte la viabilidad del proyecto, o bien, el análisis de suficiencia de la fuente de recursos con los que se atenderán las obligaciones contraídas. Para el otorgamiento de recursos adicionales se requerirá autorización expresa del consejo.

12.5 Operaciones de servicios

Las operaciones neutras o de servicios son todos aquellos negocios accesorios a las operaciones principales de las instituciones de crédito. Las operaciones citadas son, en general, calificadas de bancarias sólo porque son realizadas profesionalmente por instituciones de crédito. Se efectúan mediante la celebración de contratos de prestación de servicios, de mandato, mediación o comisión.

Las operaciones neutrales tienen tal nombre dado que no se registran en los balances del banco en el renglón de los activos o pasivos de la institución, es decir, una operación activa (otorgamiento de crédito o préstamo) se reflejará ineludiblemente en el renglón de haber o activo del banco, mientras que una operación pasiva (depósitos de clientes en el banco) se registrará en la parte del pasivo o deber. **Humberto Ruiz Torres** identifica las operaciones de servicios como atípicas porque no implican por sí mismas la existencia de activos o pasivos para la institución.

12.5.1 Concepto

Como se ha indicado en el párrafo que antecede, las operaciones de servicios son parte de la clase de actividades brindadas por las instituciones de crédito a sus clientes, que, en el tenor de ideas, podemos definir

las operaciones neutras o de servicios como aquellas que constan en un contrato bilateral, en el que se estipula que la institución bancaria prestará cierta asistencia al cliente que mantiene sus depósitos en ésta, cobrándole la consecuente comisión bancaria. Es decir, las operaciones de servicios no implican concesión de crédito por alguna de las dos partes intervinientes.

12.5.2 Clasificación y análisis

Los bancos prestan una gama de servicios a sus clientes con el afán de allegarse el mayor número de ellos y ganar la clientela a la competencia, que en los procesos de globalización económica es el pan de cada día. El trato que preste a sus clientes determinada institución crediticia reeditarán en un aviamiento *in crescendo*, entendido como la afluencia clientelar; es decir, la cantidad de clientes que tiene determinado banco, derivado del buen trato que brinda a aquéllos en la prestación de diversos servicios. En el cuadro siguiente presentamos una variedad de operaciones de servicios.

Operaciones de servicios de las instituciones bancarias

Expedición de cheques de caja. Son títulos de crédito nominativos a la vista no negociables, expedidos por una institución de crédito a su propio cargo. Ofrece la seguridad de que el cheque tiene fondos, por ser expedido por una institución de crédito y la facilidad para cobrarlo.

Emisión de cheques de viajero. Son títulos de crédito que emite el banco a su propio cargo, pagaderos en sus propias oficinas o en las corresponsalías autorizadas. Se emiten en las principales divisas. Cuentan con dos espacios para firmas, se estampa una al momento de comprarlos y la otra cuando se hacen efectivos. En caso de robo o extravío son reembolsables en su totalidad.

Expedición de cartas de crédito. Siempre y cuando se expida, previa entrega de los recursos pertinentes; de lo contrario, será considerada una apertura de crédito.

Mercado de coberturas cambiarias. Mecanismo puesto en operación por el BdeM, el cual permite fijar anticipadamente el tipo de cambio para operaciones contratadas pagaderas a futuro. Además, permite a los participantes trasladar parcial o totalmente el riesgo cambiario y aprovechar las ineficiencias del mercado. Está destinado a todo tipo de personas, nacionales y extranjeras.

Cobro de comisiones. Las comisiones son el beneficio económico que el acreedor recibe como contraprestación de un servicio y otros conceptos, por ejemplo, el otorgamiento de crédito.

Préstamo de cajas de seguridad. Se trata de cajas de acero de diferentes tamaños que se encuentran dentro de una bóveda y que los bancos ponen a disposición de su clientela, la cual las utiliza para guardar joyas, metales, documentos, etc, a cambio del pago de un alquiler mensual.

Money Gram. Es una transferencia de fondos que se expiden en dólares desde Estados Unidos de América o Canadá a un beneficiario en México, el cual recibe moneda nacional al momento de su liquidación. Se recibe en 24 horas y se paga en efectivo.

Fungir como fiduciaria. Los bancos prestan un servicio a sus clientes cuando en un determinado fideicomiso actúan en su calidad de fiduciarios, es decir, de administradores del patrimonio (fideicomitido) dado en fideicomiso.

Realizar operaciones con oro, plata y divisas. Las instituciones de crédito tienen la facultad de celebrar operaciones con metales y divisas, siempre y cuando esto no implique celebrar transacciones

12.6 Banca electrónica

La banca electrónica permite a las empresas tener acceso a la información y transmisión de datos de cada uno de los módulos mediante una computadora personal. Además, permite acceder a los productos y servicios que ofrecen las instituciones bancarias. El uso de la banca electrónica en nuestro país no sólo beneficia a sus usuarios por la conveniencia de los servicios, sino a la propia banca por la reducción de costos. En los últimos años, la introducción de nuevas tecnologías en la banca ha permitido la optimización de sus servicios. Sin embargo, para que México acceda en su totalidad a la evolución de la banca, será necesaria la implementación de nuevas tecnologías y la revisión de un tema fundamental para la aceptación de sus servicios por la sociedad: la seguridad.

Las finanzas mueven el mundo. De igual manera, las finanzas deben moverse al ritmo que el mundo y la sociedad actual lo demanden. En un mercado cuyos movimientos son cada vez más rápidos, es la tecnología lo que permite que las instituciones financieras tengan una aceleración cada vez mayor. La banca ha experimentado cambios estructurales en los últimos años gracias a la tecnología, comenzando por la implantación de sistemas de operación transaccionales y siguiendo el desarrollo de interfases automáticas, la integración de datos y sistemas y la implementación de tecnología de utilidad tanto para la banca como para el cliente. La instalación de cajeros automáticos dio la pauta para la automatización de procesos y procedimientos. Actualmente, la banca electrónica se vislumbra en México como una realidad cercana.

Hoy los clientes pueden ver en línea su saldo en cuentas bancarias, así como las transacciones realizadas casi en tiempo real. Además, pueden realizar transferencias entre diferentes números de cuentas. En un futuro próximo, la banca extenderá probablemente sus servicios ofreciendo servicios automatizados y personalizados en el área de inversión. De acuerdo con un estudio de la Asociación de Banqueros de México (ABM), en 1999 las transacciones bancarias por habitante promediaron 9.4, lo que equivaldría a poco más de 900 millones de operaciones bancarias en el año, de las cuales aproximadamente 270.3 millones se realizaron en sucursal y 630 millones en medios electrónicos como la Internet, el teléfono, la banca electrónica (conexión directa a la red del banco) y en cajeros automáticos.

De los otros medios electrónicos de acceso a las instituciones financieras, la ABM estima que al cierre de 2001 el número de tarjetas de crédito se incrementó 5.1 % (siete millones), frente al año anterior; aunque antes de la crisis había 14 millones de tarjetas de crédito en circulación. Las tarjetas de débito subieron en ese mismo periodo 2.8 % (a 33 millones).

El número de usuarios bancarios por Internet en México se triplicó, al pasar de 100 000 en el 2000 a 2.4 millones en el 2001. Para 2005, la cifra llegó a 4.5 millones, según información de la ABM. De acuerdo con ésta, las tasas de crecimiento en los medios de pago electrónicos son muy altas, debido a que el proceso de migración hacia éstos es todavía reciente, observándose una reducción en el uso de los medios de pago más tradicionales, como el cheque. Este medio de acceso es además mucho más barato que las operaciones en sucursal. Aunque existen diversas estimaciones, directivos bancarios estiman que el costo promedio de una operación en ventanilla es de diez pesos, mientras que en el ciberespacio es de una décima parte.

12.6.1 Marco jurídico

La *LIC* establece en el art 52 que los bancos (banca comercial y banca de desarrollo) podrán pactar la celebración de sus operaciones y la prestación de servicios con el público, mediante el uso de equipos, medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, sistemas automatizados de procesamiento de datos y redes de telecomunicaciones, ya sean privados o públicos, estableciendo en los contratos respectivos las bases para determinar lo siguiente:

- Las operaciones y servicios cuya prestación se pacte.
- Los medios de identificación del usuario y las responsabilidades correspondientes a su uso.
- Los medios por los que se haga constar la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones inherentes a las operaciones y servicios de que se trate.

El uso de los medios de identificación establecidos, sustitutos de la firma autógrafa, producen los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos correspondientes y, en consecuencia, tienen el mismo valor probatorio. Cabe mencionar que la instalación y el uso de los equipos y medios electrónicos estarán sujetos a las reglas de carácter general que en su caso emita la CNBV, sin perjuicio de las facultades con que cuenta el BdeM para regular las operaciones efectuadas por las instituciones crediticias relacionadas con los sistemas de pagos y las transferencias de fondos en términos de la *Ley del Sistema de Pagos* y la *Ley del Banco de México*.

12.6.2 Objetivo

La ventaja que ofrece la banca electrónica se traduce en un cambio positivo para las personas y empresas que modificarán la forma de administrar su empresa, en cuanto a rapidez en la administración y optimización de la tesorería de éstas de forma ágil y segura, sin necesidad de desplazarse al banco. También se presenta flexibilidad, pues el cliente tiene la posibilidad de consultar y realizar operaciones los siete días de la semana las 24 horas del día. El servicio de banca electrónica tiene una cobertura a nivel nacional, con lo que se puede contratar y operar el servicio en cualquier parte de la República, y la ventaja que ofrece es que expertos brindan apoyo técnico en caso de que se presente cualquier duda o problema. Cabe mencionar que de entre las ventajas del sistema está el control absoluto para el acceso a éste, mediante la asignación de facultades a los usuarios de acuerdo con un monto, servicio y cuenta. En un mundo tan cambiante y vertiginoso, la banca electrónica ofrece una administración mucho más eficiente de los recursos financieros de las empresas.

12.6.3 Productos electrónicos

Mediante la banca electrónica los clientes de los bancos tienen la posibilidad de llevar a cabo las siguientes operaciones bancarias los 365 días del año.

- Consulta en línea de saldos y movimientos de cuentas de cheques
- Exportación de la información relativa a saldos y movimientos
- Impresión de saldos y movimientos seleccionados
- Información al día sobre tasas de interés, cotización de metales y divisas
- Consulta y compraventa de títulos de fondos de inversión
- Instrucciones al banco: aclaraciones, solicitud de chequeras y correo electrónico
- Consulta de la bitácora histórica de operaciones llevadas a cabo en cada cuenta por cada usuario
- Cambio de claves de acceso
- Respaldo, depuración y restauración de información
- Medio de enlace a los diferentes módulos: nómina, pagos, cobranza, tesorería, etcétera.

12.7 Oficinas de representación, filiales (subsidiarias), sucursales, extensiones y agencias de instituciones de banca múltiple mexicanas

La globalización, entendida como el proceso político, económico, social y ecológico que está teniendo lugar actualmente, por el cual cada vez existe mayor contacto económico entre unos lugares y otros, por alejados que estén, bajo el control de las grandes empresas capitalistas (las multinacionales), obliga a establecer oficinas de representación, filiales, sucursales, extensiones y agencias de instituciones de banca múltiple en diversas partes del globo terráqueo. El dinamismo que implican las transacciones comerciales es un factor que —dadas sus ínfulas de invariabilidad— se antoja perenne e inmutable en los trasiegos de la actividad económica. Por esta razón, las instituciones financieras que tienen su matriz en alguna parte del mundo se ven impelidas a abrir sucursales, filiales y extensiones en otras.

William Robinson sostiene que del Estado nacional el capitalismo ha creado el Estado transnacional con una nueva producción y clase, también transnacional, que marca el rumbo del resto de la población mundial. El autor refiere que la globalización financiera en la década de los setenta fue ampliamente impulsada en las de los ochenta y noventa por la desregulación financiera y la introducción de las tecnologías de la información, que permitieron transacciones financieras durante las 24 horas del día en tiempo real por todo el mundo.

La idea que prevalece en la nueva era es globalizarse o perecer, pero quizá los movimientos sociales que surgen desde el norte hacia el sur serán nuevos vientos de ronda que originen, a su vez, un contrapeso a la clase capitalista transnacional.⁵

⁵ Cf. **William I. Robinson**, *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clase y Estado en un mundo globalizado*, (México: UNAM, 2004), (2a. ed.); (URE Editores, 2017: ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urmhuaas/docId.action?docId=5513354>).

12.7.1 Definición

Una oficina de representación (RO, Representative Office) es la forma más simple y rápida de que una empresa extranjera pueda establecerse directa y legalmente en otro país. Se trata de una iniciativa de poco riesgo si lo comparamos con otros vehículos de acceso al mercado. Permite cierto nivel de control de las actividades del negocio en otro país mediante la contratación de personal. A menudo es el primer paso que dan las empresas extranjeras para iniciar sus operaciones a gran escala en otro país. Una RO permite familiarizarse con el mercado, en particular, en cuanto a la demanda de sus servicios y las necesidades exactas de los clientes locales, un mejor entendimiento de diversos aspectos, entre los que destacan las leyes y normativas, así como las prácticas habituales del mercado.

Se consideran representantes de firmas extranjeras a las personas físicas o jurídicas domiciliadas en el país que en forma habitual y autónoma presten servicios consistentes en preparar, promover, facilitar o perfeccionar la transferencia de bienes o servicios que ofrezcan firmas extranjeras, percibiendo una comisión o porcentaje a cargo del comitente.

Las oficinas de representación se constituyen como el enlace idóneo y directo entre la matriz y los clientes situados en una región geográfica específica. Las RO tienen prohibido realizar operaciones bancarias, lo que es lógico si se toma en consideración que no están autorizadas para llevar a cabo ese tipo de actividades. Como su nombre lo indica, únicamente fungen como representantes de la matriz para ponerla en contacto con personas físicas o morales que se encuentran ubicadas en otras latitudes.

La SHCP tiene la facultad legal de autorizar el establecimiento en el territorio nacional de oficinas de representación de entidades financieras del exterior. Estas oficinas no pueden realizar en el mercado nacional ninguna actividad de intermediación financiera que requiera de autorización por parte del gobierno federal y, por tanto, deben abstenerse de actuar, directamente o mediante interpósita persona, en operaciones de captación de recursos del público, ya sea por cuenta propia o ajena, y de proporcionar información o hacer gestión o trámite alguno para este tipo de operaciones. Las actividades que realicen las oficinas de representación se sujetarán a las reglas que expida la SHCP, y a las orientaciones que de acuerdo con la política financiera señalen la propia dependencia y el BdeM.

Ahora bien, según el *Diccionario de la lengua española*, el vocablo *filial* se traduce en una dependencia que guarda una entidad o institución respecto a otra principal. Es una institución o entidad que tiene su origen en una entidad financiera del exterior, sea una empresa comercial o una sociedad financiera, separada operativamente de la matriz, dado que cuenta con capital propio para llevar a cabo sus operaciones. El hecho de que administrativa y gerencialmente esté separada de la matriz no significa que no dependa de esta última, más bien es por cuestiones de índole organizacional y ordenadora.

La *Ley de Instituciones de Crédito (LIC)*, en su art 45-A, define a la filial como la sociedad mexicana autorizada para organizarse y operar, conforme a esa ley, como institución de banca múltiple o como sociedad financiera de objeto limitado, y en cuyo capital participa una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial. Cabe precisar que las filiales podrán organizarse y operar como sociedades financieras de objeto limitado hasta el próximo 18 de julio de 2013, dado que ya existe una figura de banca múltiple denominada sociedad financiera de objeto múltiple (Sofomes).

Aunque el capital proviene del exterior, las filiales son consideradas como sociedades mexicanas porque se establecen en territorio nacional y se sujetan a las leyes y tratados internacionales firmados por nuestro país.

Régimen jurídico de las filiales

- Tratados o acuerdos internacionales
- Título II, Capítulo III de la *LIC*
- Las disposiciones contenidas en la *LIC* aplicables a las instituciones de banca múltiple o a las Sofoles
- Las reglas para el establecimiento de filiales que al efecto expida la SHCP oyendo la opinión del BdeM y de la CNBV.

Sucursal. La palabra *sucursal* proviene del vocablo latino *succursus*, que está relacionado con “socorro”. La sucursal no es el establecimiento principal, sino uno más pequeño situado en un lugar más conveniente para proveer las mismas operaciones en caso de emergencia, necesidad o simplemente por conveniencia. La SHCP podrá autorizar el establecimiento en la República de sucursales de bancos extranjeros de primer orden, cuyas operaciones activas y pasivas podrán efectuarse exclusivamente con residentes fuera del país.

El establecimiento de las mencionadas sucursales se sujetará a las reglas de carácter general que dicte la SHCP, y las operaciones que a éstas autorice la secretaría estarán sujetas a las disposiciones que emita el banco central. Los bancos extranjeros de referencia, sin perjuicio de la obligación de responder ilimitadamente con todos sus bienes por las operaciones que practiquen en la República, mantendrán afecto a las sucursales citadas el capital mínimo que determine la SHCP, teniendo en cuenta los usos internacionales relativos a esas operaciones.

Las autorizaciones para operar como sucursales en territorio nacional podrán ser revocadas por la SHCP cuando éstas no se ajusten a las disposiciones legales, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones establecidas en la *LIC* y en los demás ordenamientos legales. Las oficinas y sucursales se sujetarán a la inspección y vigilancia de la CNBV y cubrirán las cuotas que por estos conceptos determine la SHCP.

Agencia se deriva del latín *agentia*, de *agens*, *-entis*, “el que hace”. Puede ser vista como el oficio o encargo de agente, o bien, la oficina o despacho de este último. De entre su diversidad de significados se encuentra aquel que hace referencia a la empresa destinada a gestionar asuntos ajenos o a prestar determinados servicios, por ejemplo, agencia de publicidad, de seguros. Otra de sus acepciones es la de sucursal o delegación subordinada a una empresa.

En derecho, la *agencia* es entendida como la organización administrativa especializada a la que se confía la gestión de un servicio, por ejemplo, agencia estatal de la administración tributaria, agencia del medio ambiente. En ese sentido, la agencia “tiene licencia para ejecutar operaciones bancarias usuales, tales como efectuar préstamos, emitir cartas de crédito, actividades de banca de corresponsalía, actividades de mercado de dinero y operaciones cambiarias”. Cabe precisar que las agencias en ningún caso podrán recibir depósitos del público ni fungir como fiduciarias.

¿Quién no ha leído o escuchado en alguna ocasión que tal o cual empresa o institución celebró un contrato de agencia con cierta institución? En ese sentido, el contrato de agencia es un acto jurídico bilateral, de tracto sucesivo, que a cambio de una remuneración obliga a un profesional o a un empresario a promover y, en su caso, concluir, de forma continuada, operaciones de comercio por cuenta y en nombre ajenos.

Por otra parte, las *extensiones* representan pequeños establecimientos que dependen de alguna sucursal ya establecida, que tienen que contar con la aprobación de la SHCP para operar, al igual que sucede con los establecimientos transfronterizos. Entre sus principales actividades se encuentran la compra de dólares a la clientela de menúdeo o en operaciones en ventanilla, la venta de órdenes de pago en pesos mexicanos a cualquier sucursal y la venta de cheques de viajero en moneda extranjera.

12.7.2 Objetivos de los establecimientos transfronterizos

Los objetivos de los establecimientos transfronterizos se traducen principalmente en coadyuvar en los trámites que se tengan que resolver sobre las operaciones activas, pasivas o de servicios que realice la matriz con sus clientes fuera del territorio nacional; es decir, mediante los establecimientos transfronterizos las instituciones financieras brindan a sus clientes servicios integrados. Los establecimientos transfronterizos, también denominados *off shore*, prestan servicios (llamados *servicios transfronterizos*) desde un país a otro. Para que se puedan prestar estos servicios que trascienden las fronteras de un país debe mediar la celebración de un tratado internacional entre dos Estados o sujetos internacionales.

12.7.3 Normatividad aplicable a la apertura

Decía **Goethe** que el ser humano se ve impelido a saber la historia acontecida 300 años antes de su nacimiento, para no cometer los mismos yerros en que trastabillaron sus ancestros, pues en la medida en que esto se tome en consideración, el hombre aprenderá de los errores de los desafortunados y enmendará el sendero de la humanidad. Lo anterior viene a colación porque en 1988 México decidió formar parte del GATT (General Agreement on Trade and Services) para no quedarse a la zaga en el concierto de naciones. En ese entonces se decidió que era menester involucrar a la nación en el comercio internacional cediendo un poco el intervencionismo estatal, que ya desde 1982 se venía desdibujando, a la apertura comercial. Los instrumentos, a la fecha, en que nuestro país ha intervenido para acrecentar el movimiento de capitales (importaciones y exportaciones) es del orden de miles de millones de dólares, a tal grado que ocupó en algún momento el quinto lugar en la economía mundial. Con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en el Capítulo XIV se fijan los criterios y las bases para el establecimiento en México de instituciones financieras extranjeras) se apuntala la apertura comercial de los servicios financieros.

Isaac Katz sostiene que

En el caso de la economía mexicana, la cual ha experimentado a partir de 1985 importantes y significativos cambios estructurales, derivados principalmente de la apertura comercial y de la privatización de empresas paraestatales.

y la desregulación de la actividad económica. El hecho de haber pasado de ser una de las economías más cerradas del mundo, a principios de la década de los ochenta, a una de las más abiertas a mediados de la siguiente —fenómeno impulsado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)— implica no solamente una modificación en la estructura sectorial de la producción, sino también un cambio en la estructura regional de la misma y un cambio o adecuación en la estructura o régimen jurídicos del país.⁶

A veinte años de la suscripción del TLCAN y de la realización de cambios estructurales, aún se encuentra pendiente el crecimiento y desarrollo económico, porque dichos ajustes y cambios no se han traducido en el mejoramiento de la calidad de vida de amplias franjas de la sociedad. La reforma energética de 2013 será un parteaguas para la historia nacional, que se convertirá en un detonante de más pobreza, violencia y exclusión social, si se toma en consideración que parte de la renta petrolera de Pemex, estimada en 120 000 millones de dólares de ingresos, será compartida con el capital transnacional.⁷

Por último, el art 87 de la *LIC* faculta a la CNBV para autorizar el establecimiento, cambio de ubicación y clausura de cualquier clase de oficinas en el extranjero de instituciones mexicanas de banca múltiple. Cabe mencionar que con la forma del TLCAN la *Ley de Inversión Extranjera* estableció los límites de capital de extranjeros en sociedades dedicadas a actividades financieras, aunque paulatinamente se fue permitiendo que adquirieran el control de dichas entidades hasta llegar al cien por ciento.

12.7.4 Actividades autorizadas por la SHCP

La SHCP se encuentra facultada para interpretar, con fines administrativos, las disposiciones sobre servicios financieros que se incluyan en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes, así como las disposiciones contenidas en la propia normatividad aplicables a las sociedades controladoras y grupos financieros, y las reglas para el establecimiento de filiales que expida la propia secretaría, escuchando la opinión del BdeM, de la CNBV y de la CNSF.

El Anexo 1412.1 establece que la autoridad de cada una de las partes responsables de los servicios financieros será para México, la SHCP; para Canadá, el Department of Finance of Canada; y para Estados Unidos, el Department of the Treasury tratándose de banca y otros servicios financieros y el Department of Commerce en el caso de servicios de seguros.

En ese tenor de ideas, a la SHCP le corresponde autorizar las actividades que lleva a cabo cada clase de establecimiento transfronterizo nacional en Estados Unidos o en Canadá, entre las que destacan las siguientes:

- Recibir fondos para su emisión en el extranjero (filiales)
- Compra al menudeo y en ventanilla de dólares americanos a sus clientes (extensiones)

⁶ Isaac Katz, *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, cit por Beatriz Leycegui y Rafael Fernández de Castro (coords), México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000, pág 133.

Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.). IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahua/sp/detail.action?docId=5518354>.
Lorenzo Meyer. *Bancas del nacionalismo petrolero mexicano*, 3a ed, México, Océano, 2009.

- Recibir del gran público depósitos bancarios de dinero a la vista y a plazo (sucursales)
- Promover particularmente negocios de créditos comerciales (agencias)
- Permitir el enlace entre la matriz, los bancos corresponsales y los clientes de Estados Unidos o de Canadá, en general, para la negociación de créditos a la importación o exportación (oficinas de representación).

12.8 Instituciones financieras del exterior en el SFM

El art 1403 del TLCAN establece que cuando una parte (México, Canadá o Estados Unidos) requiera que una institución financiera o un prestador de servicios financieros transfronterizos de otra parte sea miembro, participe o tenga acceso a un organismo regulador autónomo (entidad no gubernamental que ejerza una autoridad, propia o delegada, de regulación o de supervisión, sobre los prestadores de servicios financieros o las instituciones financieras, por ejemplo, federaciones en el caso de las entidades de ahorro y crédito popular en México) para ofrecer un servicio financiero en su territorio, la parte se asegurará de que dicho organismo cumpla con las obligaciones del Capítulo XIV (servicios financieros) de dicho tratado.

12.8.1 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

El Capítulo XIV del TLCAN —concretamente el art 1403— estipula que debe reconocerse como principio que a un inversionista de una parte se le permita establecer una institución financiera en territorio de otra parte con la modalidad jurídica que elija tal inversionista, reconociendo como principio que a un inversionista de una parte se le permita participar ampliamente en el mercado de otra parte según la capacidad que tenga para lo siguiente:

- Prestar, en territorio de esa parte, una gama de servicios financieros, mediante instituciones financieras distintas, tal como lo requiera esa otra parte
- Expandirse geográficamente en el territorio de dicha parte
- Ser propietario de instituciones financieras en el territorio de esa parte, sin estar sujeto a los requisitos específicos de propiedad establecidos para las instituciones financieras extranjeras.

2.8.2 Mayor apertura financiera

Alicia Girón sostiene que la internacionalización financiera es producto de las características que ha adoptado la estrategia de liberalización de los servicios financieros y que es imprescindible entender el fenómeno de la globalización para explicar la liberalización de los mencionados servicios y su reestructuración a partir de los lineamientos establecidos por la OMC. Sostiene que el aumento de la competitividad promovida por la apertura del sector financiero estimula el crecimiento económico de cualquier

país, dado que la cantidad de proveedores extranjeros en el mercado —y no tanto su cuota de mercado— es la que tiene un efecto positivo en el funcionamiento de los mercados bancarios nacionales.

Al efecto —y con la finalidad de permitir una mayor apertura financiera—, ninguna de las partes signatarias puede adoptar medidas que restrinjan algún tipo de comercio transfronterizo de servicios financieros (del territorio de una parte hacia el territorio de otra de las partes), suministrados por prestadores de servicios financieros transfronterizos, que la parte permita a la fecha en que haya entrado en vigor el TLCAN (1o de enero de 1994), por lo que cada una de las partes (México, Canadá o Estados Unidos) tiene la obligación de permitir a personas ubicadas en su territorio y a sus nacionales, dondequiera que se encuentren, adquirir servicios financieros de prestadores de servicios financieros transfronterizos ubicados en territorio de una u otra parte. Esto no obliga a una parte a permitir que estos prestadores hagan negocios o se anuncien en su territorio.

Sin perjuicio de otros medios de regulación prudencial al comercio transfronterizo de servicios financieros, una parte puede exigir el registro de prestadores de servicios financieros transfronterizos de otra parte y de instrumentos financieros. En todo momento, las partes deben consultar sobre una futura liberalización del comercio transfronterizo de servicios financieros.

En cuanto a la modalidad de nuevos servicios financieros, el art 1407 del TLCAN dispone que cada una de las partes debe permitir que una institución financiera de otra parte preste cualquier nuevo servicio financiero de tipo similar a aquellos que esa otra parte permite prestar a sus instituciones financieras, conforme a su ley nacional en circunstancias similares, y en todo caso se deben respetar las cláusulas de trato nacional y de nación más favorecida.

En la pugna por establecer una mayor apertura financiera, ninguna de las partes puede obligar a las instituciones financieras de otra parte que contrate personal de cualquier nacionalidad, en particular para ocupar puestos de alta dirección u otros niveles esenciales. Así mismo, ninguna de las partes puede exigir que el consejo de administración de una institución financiera de otra parte esté integrado por una mayoría superior a la simple de nacionales de la parte, de residentes en su territorio o de una combinación de ambos.

En materia de transparencia, se establece que cada una de las partes, en la medida de lo posible, comunicará con antelación a todas las personas interesadas cualquier medida de aplicación general que se proponga adoptar, a fin de que dichas personas puedan formular observaciones sobre ella. Esta medida se difundirá por medio de una publicación oficial, otra forma escrita o cualquier otro medio que permita a las personas interesadas formular observaciones informadas sobre la medida propuesta.

En la apertura financiera del TLCAN se prevé la existencia de un comité de servicios financieros facultado por las partes para supervisar la aplicación del Capítulo XIV del tratado y su desarrollo posterior, considerar aspectos relativos a servicios financieros que le sean turnados por una parte y participar en los procedimientos de solución de controversias de acuerdo con el art 1415 (“Controversias en materia de inversión en servicios financieros”). El comité debe reunirse anualmente para evaluar el funcionamiento del tratado respecto a los servicios financieros e informar a la Comisión de Libre Comercio los resultados de cada reunión anual. En el artículo anexo 1404.4 se establece que una mayoría simple de las partes debe adoptar las medidas que permitan a las partes realizar las consultas

con miras a lograr una mayor liberalización del comercio transfronterizo de servicios financieros.

12.8.3 Marco jurídico

Las filiales de entidades financieras del exterior se regirán por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes, el Capítulo III del Título II de la *LIC* (arts del 45-A al 45-N), las disposiciones contenidas en la *LIC* aplicables a las instituciones de banca múltiple y las reglas para el establecimiento de filiales que al efecto expida la SHCP oyendo la opinión del BdeM y de la CNBV.

12.8.4 Ley de Instituciones de Crédito (LIC)

Con la firma y posterior entrada en vigor del TLCAN, el legislador mexicano se vio en la imperiosa necesidad de actualizar las leyes financieras vigentes en aquella época, lo que realizó con la *Ley de Instituciones de Crédito (LIC)*, adicionando el capítulo titulado “De las filiales de instituciones financieras del exterior”, adición publicada en el *DOF* del 23 de diciembre de 1993. El objeto de la adición citada se refirió a establecer la autorización para que entidades financieras del exterior pudieran participar en el capital social de bancos múltiples y sociedades financieras de objeto limitado, admitiendo figuras financieras como la filial subsidiaria, instituciones financieras del exterior, así como la sociedad controladora filial.

El art 45-A de la *LIC* establece que para efectos de la ley se entenderá por **filial** la sociedad mexicana autorizada para organizarse y operar, conforme a esta ley, como institución de banca múltiple, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial. Cabe mencionar que hasta 2013 las sociedades financieras de objeto limitado podrán seguir operando mediante filiales.

En el mismo artículo se determina que una **institución financiera del exterior** es aquella entidad financiera constituida en un país con el que México haya celebrado un tratado o acuerdo internacional en virtud del cual se permita el establecimiento en territorio nacional de filiales y establece que una **sociedad controladora filial** es la sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar como sociedad controladora en los términos de la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*, en cuyo capital participe una institución financiera del exterior.

12.8.5 Operaciones

Las filiales pueden llevar a cabo las mismas operaciones que las instituciones de banca múltiple, a menos que el tratado o acuerdo internacional aplicable establezca alguna restricción o reserva. Cabe mencionar que hasta 2013 las filiales podrán realizar también las mismas operaciones que las sociedades financieras de objeto limitado. Para invertir en el capital social de una filial, la institución financiera del exterior debe realizar —en el país en el que esté constituida, directa o indirectamente, de acuerdo con la legislación aplicable— el mismo tipo de operaciones que la filial de que se trate

esté facultada para llevar a cabo en México, de conformidad con lo que señalen la *LIC* y las reglas para el establecimiento de filiales que al efecto expida la SHCP.

En la actualidad, las filiales de entidades financieras del exterior constituidas como instituciones de banca múltiple han desplazado a los banqueros nacionales, en perjuicio del sistema bancario nacional, dada la concentración de activos (98 %) en manos de extranjeros, lo que indefectiblemente repercute en los sistemas de pago nacional.

Cuestionario

1. ¿En qué consiste el servicio de banca y crédito?
2. ¿Qué tipo de operaciones bancarias existen? Explique cada una.
3. ¿Qué tipo de operaciones no son consideradas de banca y crédito?
4. ¿Qué se entiende por *crédito*?
5. ¿Cuáles son las diversas fuentes de financiamiento que existen? Explique cada una.
6. ¿Qué tipo de operaciones son celebradas por las instituciones de crédito? Explique cada una.
7. ¿Qué utilidad tienen las oficinas de representación?
8. ¿Qué son las filiales y cuál es su fundamento jurídico?
9. ¿Qué diferencias existen entre una filial, una sucursal, una agencia y las extensiones?
10. ¿Cuáles son los objetivos de los establecimientos transfronterizos?

UNIDAD 13

Las instituciones de banca de desarrollo

Objetivo particular: *al terminar la unidad, el alumno(a):*

Describirá los aspectos más sobresalientes de los bancos de desarrollo.

3.1 Generalidades de la banca de desarrollo

El sistema bancario mexicano se encuentra integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) y los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal para fomentar las áreas prioritarias del desarrollo nacional. La banca de desarrollo —constituida como sociedades nacionales de crédito— forma parte de la administración pública federal paraestatal y tiene como función específica captar los recursos del público para canalizarlos por medio del crédito a las áreas y sectores prioritarios del desarrollo nacional. También son consideradas empresas de participación estatal mayoritaria en virtud de que el gobierno federal es tenedor de 64 % de los títulos representativos de cada una de las instituciones de la banca de desarrollo.

llo. Estas instituciones tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, además, se rigen por sus propias leyes orgánicas.

En México coexiste un proceso de liberalización financiera con la presencia de una banca de desarrollo que se caracteriza por ser un importante actor tanto en el mercado de captación como en el de préstamos. Tal coexistencia obedece a la presunción de la autoridad de que ante la posibilidad de que importantes sectores productivos no cuenten con acceso a los servicios de la banca comercial, es factible que la alteración de los precios relativos —fruto de la política económica seguida— pueda conllevar una asignación menos óptima de los recursos. Si bien la presencia de esta banca de desarrollo era considerada vital para el desarrollo económico, se planteaba a fines de la década de los ochenta la necesidad de llevar a cabo profundas reformas en su accionar.

13.1.1 Concepto

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito. No debe confundirse el vocablo *institución de banca de desarrollo* con el concepto de *sociedad nacional de crédito*; el primero de ellos es el *qué* y el segundo es el *cómo*, es decir, la institución de banca de desarrollo hace referencia a la actividad que desempeña: la captación de recursos del público para canalizarlos a las áreas prioritarias del desarrollo del país; mientras que la sociedad nacional de crédito hace alusión a la forma en que se encuentra organizada aquélla, como una empresa de participación estatal mayoritaria.

Los bancos de desarrollo son instituciones mayoritariamente gubernamentales que ejercen el servicio de banca y crédito de largo plazo para atender el impulso de sectores, regiones o actividades prioritarias de acuerdo con sus leyes orgánicas constitutivas, por ejemplo: Nacional Financiera (Nafin) o el Banco de Obras y Servicios Públicos (Banobras), a los que se les encomienda promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos a la creación de infraestructura en el territorio nacional, respectivamente, y, en general, al desarrollo económico nacional y regional del país. Las instituciones de banca de desarrollo tienen por objeto financiar proyectos prioritarios para el país y estimular con equidad y eficiencia el desarrollo económico nacional.

13.1.2 Objeto

Las instituciones de banca de desarrollo tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y jurídico-colectivas, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas. En el desarrollo de sus funciones, las instituciones referidas deberán salvaguardar y conservar su capital garantizando el mantenimiento de su operación y funcionamiento, mediante el encauzamiento eficiente, prudente y transparente de los recursos. Las instituciones nacionales de crédito tienen la obligación de poner a disposición de los interesados los programas de créditos y garantías, indicando las políticas y los criterios que rigen a los canales llevados a cabo en las operaciones.

En la actualidad existen varias instituciones nacionales de crédito, cada una de las cuales tiene un objeto específico, establecido de manera precisa en su ley orgánica, además, pueden realizar las operaciones permitidas para la banca comercial. Por ejemplo, Banjército tiene la misión, llamémosle *objeto*, de “proporcionar el servicio de banca y crédito a un sector estratégico de la sociedad: los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, así como atender las directrices señaladas por las autoridades financieras y sectoriales”.

13.1.3 Marco legal

Las instituciones de banca de desarrollo se rigen por los ordenamientos jurídicos siguientes:

Fuente primaria: la ley orgánica de cada una de las instituciones de banca de desarrollo y su reglamento interior, la *Ley de Instituciones de Crédito*, la *Ley del Banco de México* y la reglamentación de las autoridades.

Fuente supletoria: la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarios y mercantiles, el *Código Civil Federal*, el *Código Fiscal de la Federación*, para efectos de las notificaciones, y los recursos a que se refieren los arts 25 y 110 del mismo.

13.1.4 Creación

Las instituciones de banca de desarrollo son creadas por decreto del Ejecutivo federal y se organizan de acuerdo con la ley orgánica que emita el Congreso de la Unión, que regirá la vida interna de las instituciones citadas y establecerá las operaciones que podrán realizar con el público ahorrador e inversionista. Si bien es cierto que las instituciones de banca de desarrollo, como parte de la administración pública federal, coadyuvan con el presidente de la República en la misión gubernamental y, por tanto, pueden ser creadas por decreto (acto formal y materialmente administrativo) de este último, también lo es que con miras a poner límites, diques al poder que en algún tiempo hacía la investidura omnímoda unipersonal del gobernante en turno, se consideró pertinente que el Legislativo controlara su actuación —*check and balances*— mediante la reación de leyes. Así, las leyes orgánicas que expida el Congreso de la Unión tenderán a regular de manera eficaz y eficiente las funciones y operaciones de estas instituciones creadas por el Ejecutivo federal.

3.2 Capital social

El capital social de las instituciones de banca de desarrollo está representado por títulos de crédito nominativos denominados *certificados de aportación patrimonial* (CAP) y se encuentran divididos en dos series: la serie “A”, que únicamente puede ser suscrita por el gobierno federal y representa 66 % del capital de la empresa; y la serie “B”, la cual representa el 34 % restante, misma que puede ser suscrita por los gobiernos estatales y municipales, o bien por personas físicas o jurídicas colectivas.

Cabe mencionar que únicamente el gobierno federal, las sociedades de inversión común y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios pueden adquirir más de 5 % de los certificados de la serie “B” con la finalidad de tener su control. Las personas físicas o jurídico-colectivas extranjeras, así como las sociedades mexicanas que omitan establecer en sus estatutos la cláusula de exclusión de extranjeros, por ningún motivo podrán participar en el capital social de las instituciones de banca de desarrollo, so pena de perder a favor del gobierno federal la participación de que se trate. El gobierno federal responderá en todo tiempo de las operaciones concertadas por las instituciones de banca de desarrollo (garantía del gobierno federal).

Al igual que como acontece con la banca comercial, los bancos de desarrollo reconocen una serie de derechos patrimoniales y corporativos a sus socios. Los CAP confieren a sus titulares el derecho de participar en las utilidades de la institución de banca de desarrollo y —en caso de que se liquide la misma— tendrán el derecho de obtener la cuota de liquidación. Aunado a lo anterior, los titulares de los CAP de la serie “B” podrán hacer lo siguiente:

- Designar y remover a los comisarios correspondientes a esta serie de certificados.
- Adquirir en igualdad de condiciones y en proporción al número de sus certificados, los que se emitan en caso de aumento del capital.
- Recibir el reembolso de sus certificados a su valor en libros, de conformidad con el último estado financiero aprobado por su consejo directivo y por la CNBV.

El capital mínimo de las instituciones nacionales de crédito será el establecido por la SHCP mediante disposiciones de carácter general, el cual deberá estar íntegramente pagado. Cabe mencionar que el capital social de la institución puede exceder el capital mínimo, pero en este caso deberá estar pagado por lo menos en 50 %, siempre que este porcentaje no sea menor del mínimo establecido. Por ejemplo, el capital mínimo que establece la SHCP es de 20 millones de pesos; la institución de banca de desarrollo en junta de socios establece un capital social de 40 millones de pesos, de los cuales deberá pagar por lo menos 20 millones de pesos, lo que representa 50 % de dicho capital, y los restantes 20 millones de pesos quedarán suscritos (comprometidos) para pagarse en una fecha futura, previamente establecida. El resultado de esto es que se cubre el capital mínimo de 20 millones de pesos exigido por la SHCP a la institución de banca de desarrollo. El capital mínimo es la suma mínima de dinero que debe pagar una institución si quiere operar como banca de desarrollo. La SHCP podrá modificar el capital social de las sociedades nacionales de crédito a propuesta del consejo directivo de las mismas.

3.3 Funciones e instrumentos que operan

En esta parte, el lector podría preguntarse qué funciones e instrumentos operan las instituciones de banca de desarrollo; seguramente, llegará a la conclusión de que en su carácter de instituciones de crédito tienen que registrar sus funciones y emitir los instrumentos que les autoriza la LIC. Es decir, primeramente, el lector deberá tener muy en claro que tanto a banca comercial como a banca de desarrollo (denominada *banca múltiple*) como la

banca de desarrollo son instituciones de crédito que tienen la función de captar recursos del público para su colocación en el mercado nacional con el objeto de contribuir al desarrollo prioritario de México.

En ese tenor de ideas, los bancos de desarrollo imprimirán a su actividad la normativa aplicable a la banca múltiple, es decir, la *LIC* (art 46), y particularmente deberán aplicar los preceptos de su respectiva ley orgánica. Por ejemplo, Bancomext, en su carácter de institución de crédito con fachada de sociedad nacional de crédito, tiene la obligación de aplicar la *LIC* en las funciones y operaciones que realiza con el público ahorrador e inversionista, pero también tiene el imperativo de acatar lo que dispone su ley orgánica, en cuanto al sector prioritario de la economía al que le corresponde apuntalar.

13.3.1 Funciones

El art 47 de la *LIC* establece que las instituciones de banca de desarrollo realizarán —además de las operaciones señaladas en el art 46 de dicha ley— las operaciones necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y cumplirán las funciones y los objetivos que les sean propios, conforme a las modalidades y excepciones que respecto a las previstas en la *LIC* u otras leyes determinen sus leyes orgánicas. Por lo que corresponde a los sistemas de registro y contabilidad de las operaciones bancarias no será aplicable lo dispuesto en la fracc VIII de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

La recepción de depósitos bancarios, así como la solicitud de préstamos y créditos a otras instituciones bancarias, las llevarán a cabo las instituciones de banca de desarrollo con vistas a facilitar a los beneficiarios de sus actividades el acceso al servicio de banca y crédito, así como propiciar el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el sistema bancario mexicano, de manera que no se produzcan desajustes en los sistemas de captación de los recursos del público.

13.3.2 Instrumentos que operan

Las instituciones de banca de desarrollo, a diferencia de las instituciones de banca múltiple, en materia crediticia otorgan créditos de mediano y largo plazos dando preferencia a los proyectos que benefician a la sociedad.

El Dr. **Jesús de la Fuente Rodríguez** sostiene que las instituciones de banca múltiple tienden a aglutinar sus recursos en operaciones de corto plazo, con la finalidad de asegurar la pronta restitución de los préstamos otorgados y protegerse de incrementos en la espiral inflacionaria; mientras que las sociedades nacionales de crédito generalmente optan por canalizar recursos crediticios a mediano y largo plazos, con la finalidad de crear infraestructura en el país.

Los principales instrumentos que manejan las instituciones de banca de desarrollo son los siguientes:

- Líneas revolventes (crédito que puede ser dispuesto y cubierto en múltiples oca-

- Créditos en dólares
- Garantía de créditos
- Cofinanciamiento
- Créditos directos
- Líneas de crédito
- Créditos a la exportación
- Redescuento de documentos

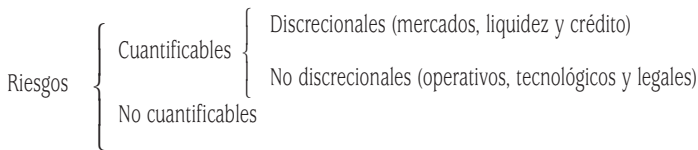
13.4 Garantía del Estado en las operaciones

Ahora bien, ¿qué acontecería si una sociedad nacional de crédito o una institución de banca de desarrollo devinieran en insolventes? ¿Perderían sus clientes los depósitos que llevaron a cabo? Por ningún motivo perderían el dinero invertido o ahorrado en la institución, pero no sería mediante el IPAB como se haría frente al estado de insolvencia de dichas instituciones, sino que sería el gobierno federal el que respondería mediante recursos presupuestales —que al final provienen de las contribuciones que paga cada uno de los residentes en el país— por las pérdidas y el daño patrimonial sufridos por alguna sociedad nacional de crédito. Podrá preguntarse el lector la razón por la cual los bancos de desarrollo no cuentan con las garantías del IPAB, contestaremos que simplemente porque no forman parte del sistema de protección al ahorro bancario previsto en la ley del IPAB.

13.5 Administración de riesgos en la banca de desarrollo

Cabe mencionar que la CNBV tiene la facultad legal de emitir circulares, de hecho ya hemos comentado en los primeros capítulos de este libro que éstas representan una fuente primaria del derecho bancario y bursátil. Pues bien, mediante la emisión de circulares la citada comisión regula la administración de riesgos en la banca de desarrollo atendiendo a las “Disposiciones de carácter prudencial en materia de administración integral de riesgos, aplicables a las instituciones de banca de desarrollo”, emitidas el 1o de julio de 2004 (hasta el 30 de junio de 2004 se aplicaba en la materia la circular 1473), las cuales tienen por objeto establecer los lineamientos mínimos que las instituciones de banca de desarrollo deben implementar para una adecuada administración integral de riesgos, realizando así sus actividades con niveles de riesgo acordes a su capacidad operativa y a la suficiencia de su capital.

La administración de riesgos permite a la banca de desarrollo contemplar la exposición al riesgo inherente a todas sus actividades, desde una perspectiva sistemática e integral. De esta manera, refuerza la efectividad de la gestión tanto en las actividades actuales como en nuevos programas y productos futuros que coadyuven al logro de su misión. Con base en las nuevas disposiciones de carácter prudencial para la administración integral de riesgos, la CNBV establece una clasificación básica para los distintos tipos de riesgos a que se encuentran expuestas las instituciones de crédito, la cual



13.6 Fuentes de financiamiento

La principal fuente de financiamiento de las instituciones de banca de desarrollo consiste en los recursos canalizados por medio del presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente. Otra fuente de ingresos de los bancos de desarrollo se traducen en los rendimientos que generan las inversiones realizadas en otras instituciones bancarias, así como los intereses que cobran con motivo de la entrega de préstamos y créditos. Para allegarse de recursos, las instituciones de la banca de desarrollo pueden solicitar préstamos a otras entidades financieras del país o del exterior. Por último, las instituciones de banca de desarrollo pueden emitir bonos de desarrollo y fuentes de financiamiento de largo plazo.

13.7 Los bancos de desarrollo y sus operaciones

Como acontece con las instituciones de banca múltiple (banca comercial), los bancos de desarrollo también llevan a cabo operaciones activas, pasivas y de servicios con sus clientes, dándole prioridad a los sectores prioritarios establecidos en sus respectivas leyes orgánicas.

13.7.1 Clasificación

En la actualidad existen instituciones de banca de desarrollo dedicadas a diversos sectores: agrícola, de servicios, industrial y comercial. Por ejemplo:

- Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras)
- Nacional Financiera (Nafin)
- Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército)
- Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi)

13.7.1.1 Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras)

La ley orgánica de Banobras, publicada el 20 de enero de 1986, regula todo lo concerniente a esta sociedad nacional de crédito: institución de banca de desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios y de duración indefinida.

Meméndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.). JURE Editores; 2017. ProQuest Ebook Central. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuahasp/detail.action?docID=5513354>.

Created from urnchiuhuahasp on 2019-03-15 14:55:40.

Banobras tiene por objeto refinanciar proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, así como coadyuvar en el fortalecimiento institucional de los gobiernos federal, estatales y municipales, con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país.

La operación y el funcionamiento de Banobras se llevará a cabo con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios, buscando alcanzar en los sectores encomendados —al prestar el servicio público de banca y crédito— los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en especial los del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide), de acuerdo con los programas sectoriales y regionales, así como con los planes estatales y municipales, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados por la ley.

13.7.1.2 Nacional Financiera (Nafin)

Creada en 1986 por iniciativa de **Miguel de la Madrid Hurtado** —entonces presidente de la República— Nacional Financiera (Nafin) es una sociedad nacional de crédito (de duración indefinida) que tiene por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y, en general, al desarrollo económico nacional y regional. La operación y el funcionamiento de la institución se lleva a cabo conforme a lo dispuesto por su ley orgánica y a las sanas prácticas y usos bancarios, y tiene por objeto promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio sistema.

13.7.1.3 Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext)

Bancomext se rige por su ley orgánica publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de enero de 1986, la cual dispone que ésta es una sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo, de duración indefinida, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad.

La operación y el funcionamiento de la institución se llevarán a cabo con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios, buscando alcanzar en el sector encomendado —al prestar el servicio público de banca y crédito— los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, en especial de los programas nacionales de financiamiento del desarrollo y de fomento industrial y de comercio exterior, para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados por la ley.

Aunado a lo anterior, deberá cumplir los objetivos de carácter general señalados en el art 4o de la *Ley de Instituciones de Crédito* que, a saber, son los siguientes:

- Apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país
- Apuntalar el crecimiento de la economía nacional

- Fomentar el ahorro en todos los sectores y regiones del país
- Canalizar los recursos a una amplia cobertura nacional con la finalidad de descentralizar el sistema

13.7.1.4 Financiera Rural

Aunque la Financiera Rural no es una institución de banca de desarrollo, sino un organismo descentralizado de la administración pública federal, que se rige por su ley orgánica publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de diciembre de 2002, decidimos incluirla en el presente capítulo que hace referencia a las instituciones de desarrollo, en virtud de que sustituye al sistema Banrural en las atribuciones y facultades que éste desempeñaba en su carácter de sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo. Banrural fue liquidado, pues venía operando de manera irregular, razón por la cual el gobierno federal decidió someter al Congreso de la Unión la iniciativa de crear un nuevo organismo que sustituyera a aquél: Financiera Rural. Así, el 1o de julio de 2003 se abroga la ley orgánica del sistema Banrural, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de enero de 1986, y queda sin efecto el reglamento orgánico del Banco Nacional de Crédito Rural.

Financiera Rural, repetimos, es un organismo descentralizado. La ley crea y rige dicha institución como un organismo descentralizado de la administración pública, sectorizado en la SHCP, con personalidad jurídica y patrimonio propios; tiene por objeto coadyuvar para llevar a cabo la actividad prioritaria del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural, con la finalidad de elevar la productividad y mejorar el nivel de vida de la población.

Para el cumplimiento de dicho objeto otorgará crédito de manera sustentable y prestará otros servicios financieros a los productores e intermediarios financieros rurales (sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares reguladas por la *Ley de Ahorro y Crédito Popular*), procurando su mejor organización y mejora continua. Así mismo, tiene a su cargo la ejecución de los programas que en materia de financiamiento rural se determinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

La diferencia principal entre la nueva Financiera Rural y Banrural estriba en la naturaleza jurídica de ambas instituciones, pues mientras la primera es un organismo descentralizado de la administración pública federal, el segundo era una sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo. Financiera Rural tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, lo mismo que el ya liquidado Banrural. Otra diferencia entre ambas instituciones estriba en que Financiera Rural está facultada por su ley orgánica para llevar a cabo operaciones directamente con clientes, lo que no se le permitía a Banrural, que siempre actuaba como banca de segundo piso; es decir, por medio de la banca múltiple (Banamex, BBV Bancomer, HSBC, etcétera).

Encontramos muchas coincidencias: en cuanto al objeto, la duración indefinida y los órganos de gobierno. Lo que sí es cierto es que ahora el gobierno federal tendrá mayor control sobre Financiera Rural, pues al ser un organismo descentralizado y encontrarse sectorizado en la SHCP, el Ejecutivo federal tendrá mayor intervención en este organismo. Cabe mencionar que en ningún caso Financiera Rural puede celebrar operaciones que permitan capital de manera directa o indirecta recursos del público o

de cualquier intermediario financiero. Para que no suceda lo ocurrido a Banrural (quiebra), los préstamos o créditos a los intermediarios financieros rurales se otorgan conforme a los montos globales y lineamientos que apruebe el consejo directivo.

13.7.1.5 Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército)

La ley orgánica de Banjército fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de enero de 1986 y las reformas que sufrió fueron publicadas en el mismo el 24 de junio de 2002. Banjército es una sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, siendo su objeto fundamental el referente a prestar el servicio de banca y crédito, así como otorgar apoyos financieros a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada mexicanos, con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (Pronafide). Será administrado por un consejo directivo y por un director general, en el ámbito de sus respectivas competencias. El director general de la institución será designado por el Ejecutivo federal, por conducto de la SHCP, debiendo recaer ese nombramiento en un general o jefe del Ejército, Fuerza Aérea o su equivalente de la Armada.

13.7.1.6 Sociedad Hipotecaria Federal

Esta sociedad nacional de crédito fue creada en octubre de 2001 por su ley orgánica, reglamentaria del sexto párrafo del art 4o constitucional en materia de vivienda. Sociedad Hipotecaria Federal tiene por objeto impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social, así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico, relacionados con la vivienda. Según lo dispone su ley, puede garantizar financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.

Por *mercado secundario de créditos* se entiende todas aquellas operaciones por medio de las cuales se realiza la venta de la cartera hipotecaria, fiduciaria o de títulos emitidos con la garantía de dicha cartera a terceras personas. Al igual que todas las instituciones de banca de desarrollo, su duración será indefinida, lo cual es conveniente, toda vez que da seguridad y confianza a los clientes de la institución. La SHCP determinará mediante disposiciones de carácter general las características de las operaciones activas y pasivas, que no impliquen la captación de recursos del público; en caso contrario, será el BdeM el que determine las características de las mismas, de conformidad con lo establecido en el art 48 de la *Ley de Instituciones de Crédito*.

En cuanto a las operaciones de servicios, la citada dependencia también podrá establecer disposiciones de carácter general, excepto en lo relativo a fideicomisos, mandatos y comisiones que realice la Sociedad Hipotecaria Federal para cumplir el objetivo y ejercer las facultades que se le han conferido en su calidad de institución de banca de desarrollo, pues esta labor corresponde al banco central. Las operaciones que celebre la sociedad en el mercado de dinero, así como las operaciones financieras conocidas como *derivadas*, también serán reguladas por disposiciones de carácter general que emita el instituto central. El gobierno federal responderá en todo tiempo

la conclusión de dichos compromisos. Las nuevas obligaciones que suscriba o contraiga ésta, a partir del 1o de enero de 2014, no contarán con la garantía del gobierno federal.

Cabe mencionar que la Sociedad Hipotecaria Federal funge desde su creación como fiduciaria sustituta del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a comisiones de carácter mercantil, labor que venía desempeñando el BdeM en su carácter de fiduciaria original.

13.7.1.7 Banco del Ahorro y Servicios Financieros (Bansefi)

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) sustituyó al Patronato del Ahorro Nacional, de conformidad con su ley orgánica publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o de junio de 2001.

Bansefi es una sociedad nacional de crédito, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector (entidades de ahorro y crédito popular), ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector y, en general, el desarrollo económico nacional y regional. La operación y el funcionamiento de la institución se llevará a cabo con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios para alcanzar, en colaboración con el sector, los siguientes objetivos de carácter general:

- Apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país
- Apuntalar el crecimiento de la economía nacional
- Coadyuvar al establecimiento de una política económica soberana
- Fomentar el ahorro en todos los sectores y regiones del país
- Canalizar los recursos a una amplia cobertura nacional con la finalidad de descentralizar el sistema

Así mismo, Bansefi —al igual que las demás instituciones de banca de desarrollo— fungirá como depositaria de los títulos, valores o sumas en efectivo que deban hacerse ante las autoridades administrativas o judiciales de la Federación y ante las autoridades administrativas del Distrito Federal, así como de las sumas en efectivo, títulos o valores que secuestren dichas autoridades, las cuales deberán entregar a la institución dichos bienes. También en la institución llevarán a cabo los depósitos para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo y, en general, los depósitos de garantía que deban constituirse conforme a las disposiciones de las leyes federales y, en su caso, del Distrito Federal, o por órdenes o contratos de autoridades de la Federación o del Distrito Federal.

A diferencia de lo que ocurre con las demás instituciones de banca de desarrollo, Bansefi está facultada por la SHCP para autorizar la adquisición de certificados de aportación patrimonial de la serie “B” por parte de personas morales mexicanas que tengan una participación extranjera y la inversión extranjera tenga por objeto proveer de tecnología, capacitación o capital de riesgo, contribuyendo al cumplimiento del objeto y la realización de los objetivos a que se refieren los arts 3o y 7o de la ley orgánica de Bansefi, con lo cual consideramos que se traslada la esencia de la sociedad nacional

de crédito y se viola el art 33 de la *LIC*, pues interviene capital extranjero, ajeno y desconocedor de los intereses nacionales.

13.8 Relaciones laborales de los trabajadores de los bancos de desarrollo

El art 123 de la *CPEUM* —como sabemos— consta de dos apartados: A y B. El primero hace referencia, generalmente, a las relaciones laborales obrero-patronales, y decimos que generalmente porque existen instituciones gubernamentales que no obstante ser parte de la administración pública federal rigen su actuación por este apartado. El segundo apartado alude al vínculo laboral existente entre el Estado y sus trabajadores (poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal). Ahora bien, la fracc XIII *bis*, del art 123 constitucional refiere que el Banco de México y las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano, es decir, las instituciones de banca de desarrollo, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el apartado B.

El apartado B de la Carta Magna reglamenta sus disposiciones normativas por conducto de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, reglamentaria del apartado B del art 123 constitucional. El art 1o de dicha ley establece su ámbito de aplicación, que es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal y de las instituciones que a continuación se enumeran: ISSSTE, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotenal, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, CNBV, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil “Maximino Ávila Camacho” y Hospital Infantil, así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores, que tengan a su cargo la función de servicios públicos. Los trabajadores de las instituciones de banca de desarrollo son trabajadores al servicio de uno de los poderes de la Unión, como lo es el Ejecutivo federal, dado que forman parte de la administración pública federal en su carácter de empresas estatales mayoritarias.

Marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores de los bancos de desarrollo

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (apartado B, fracc XIII *bis*)
- *Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado*
- *Ley Orgánica de las Instituciones de Banca de Desarrollo*
- Reglamento interior de las instituciones de banca de desarrollo
- Condiciones generales de trabajo de los bancos de desarrollo

13.9 Reforma financiera de enero de 2014

La reforma financiera (vigente a partir del 11 de enero de 2014) coloca a la banca de desarrollo en un marco normativo que le posibilita instrumentar políticas públicas que propicien la creación y la preservación de fuentes de empleos e inversiones y que contribuyan de manera eficaz y eficiente a la actividad productiva del país, a la creación de valor y al crecimiento del campo y que respalden el ahorro popular en beneficio de las familias mexicanas.

De igual forma, la reforma financiera pretende flexibilizar el marco jurídico que rige a la banca de desarrollo, a fin de que contribuya al desarrollo del sistema financiero y fortalezca a las instituciones. La reforma, en general, tiene como objetivos principales:

- a) Hacer más sencillo el mandato de la banca de desarrollo, para precisar que debe fomentar la economía mediante la atención de sectores estratégicos que enfrentan limitantes para tener acceso a las alternativas de financiamiento.
- b) Eliminar limitantes que resulten innecesarias para su desarrollo.
- c) Modificar el marco normativo para asegurar que la banca de desarrollo se pueda allegar los recursos que requiera para el cumplimiento de su mandato legal, principalmente de capital humano, necesario para una buena gestión, otorgándole flexibilidad para administrarlos de manera adecuada.

La RF2014 otorga facultades a la banca de desarrollo para que determine sus tasas, plazos, riesgos de las operaciones y tipos de negocio, para que pueda competir con la banca comercial; lo que representa un signo positivo, tomando en consideración que la banca de desarrollo prácticamente fue desmatelada en las administraciones panistas, lo que contribuyó a la formación de un oligopolio bancario conformado por las cinco instituciones de banca múltiple más poderosas en términos patrimoniales y de administración de activos.

La banca de desarrollo tendrá la responsabilidad de crear programas para la atención de las áreas prioritarias del desarrollo nacional que promuevan la inclusión financiera, que ofrezcan servicios financieros que fomenten la innovación, la creación de patentes, la generación de otros derechos de propiedad industrial y presten asistencia técnica y capacitación en la materia; además, establecerá programas y productos específicos para atender la perspectiva de género y promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La presencia de un enfoque de perspectiva de género en la banca de desarrollo es inusitada, teniendo en cuenta la exclusión sistemática de las mujeres en el sistema financiero mexicano. Ojalá que dicha perspectiva se extendiera en aras de una igualdad desde el principio intermedio de no sometimiento, recordemos que hasta la fecha ninguna mujer ha sido miembro de la junta de gobierno del Banco de México.

La reforma financiera también promueve entre las instituciones de banca de desarrollo el otorgamiento de remuneraciones que tengan como finalidad reconocer el esfuerzo laboral y la contribución al logro de los objetivos de la institución estableciendo un **marco de remuneraciones, jubilaciones, derechos y obligaciones** específicos

para los trabajadores de confianza. Lo anterior llevará a la instauración de un sistema de carrera en las instituciones de banca de desarrollo, con la finalidad de que no se desaprovechen los recursos humanos de la institución, se les capacite y al mismo tiempo se genere interés por ingresar y permanecer en el servicio público en dichas instituciones.

Aunado a lo anterior, se establece la obligación para las instituciones de banca de desarrollo de incluir sus tabuladores aprobados en sus respectivos proyectos de presupuesto e informar sobre los montos destinados al pago de remuneraciones, jubilaciones, pensiones y demás prestaciones al rendir la cuenta pública; también se reconoce la existencia de comités de recursos humanos que propongan estructuras y remuneraciones adecuadas y que tengan en cuenta la situación del mercado laboral en el sistema financiero mexicano, conforme a los criterios que determine la SHCP. Se trata de que personas con solvencia profesional y moral se interesen en formar parte de las instituciones de banca de desarrollo.

Además, el consejo directivo de las instituciones de la banca de desarrollo tiene la facultad de aprobar las condiciones generales de trabajo a propuesta del comité de recursos humanos y desarrollo institucional, teniendo en cuenta la opinión del sindicato en los casos que proceda, lo que otorgará certeza jurídica a los servidores públicos que laboren en dichas instituciones. El citado consejo también aprobará (sin necesidad de autorizaciones adicionales de dependencia alguna de la administración pública federal) la estructura orgánica, la política salarial, los tabuladores de sueldos y prestaciones, así como el otorgamiento de percepciones extraordinarias por el cumplimiento de metas sujetas a la evaluación del desempeño, atendiendo a las propuestas del comité de recursos humanos y desarrollo institucional.

Se eliminan —sólo para las instituciones de la banca de desarrollo— las restricciones relacionadas con la adquisición directa o indirecta de títulos de valores emitidos o aceptados por éstas, o bien, las obligaciones subordinadas emitidas por otras instituciones de crédito o sociedades controladoras, así como la readquisición u otorgamiento de créditos con ciertas garantías (art 106, fraccs XVI y XVII, *LIC*), con el fin de que no se entienda que para tales casos habrá concentración de capital, salvo por parte del gobierno federal, por tratarse de entidades públicas y en virtud de ser capital del propio gobierno.

La reforma financiera adiciona una cuarta fracción al art 75 de la *LIC* para establecer que, tratándose de instituciones de banca de desarrollo, las inversiones por porcentajes mayores a 15% y plazos mayores a tres años podrán realizarse cuando se trate de empresas que lleven a cabo actividades relacionadas con su objeto. Así mismo, se faculta al consejo directivo para que apruebe las políticas y bases generales para la contratación de servicios que requiera la institución para hacer sus operaciones, así como para la cesión de sus activos y pasivos. De igual forma, se faculta al consejo directivo para proponer a la SHCP los plazos y fechas para el entero de los aprovechamientos que se causen con motivo de la garantía soberana del gobierno federal, que se presentará a la SHCP, así como los requerimientos de capital de la institución.

Se define la intermediación financiera estableciendo que dicho concepto necesariamente debe contener, cuando menos, la constitución neta de reservas crediticias preventivas más el déficit de operación de las instituciones de banca de desarrollo. En materia de vigilancia y control de las instituciones de banca de desarrollo se propone que estas sean cuidadas, cada una por su propia función pública, por la Función Pública y los órganos

internos de control sólo tengan competencia para realizar el control y vigilancia de las instituciones y la Financiera Rural, en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria (arts 44 y 44 *bis*, *LIC*); contrataciones derivadas de las leyes de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas; conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; responsabilidades administrativas de servidores públicos, siempre que ello no sea competencia de la CNBV; transparencia y acceso a la información pública.

Se establece en el art 21 de las disposiciones transitorias que el Congreso de la Unión preverá un sistema de control para las instituciones de banca de desarrollo acorde a su naturaleza y funciones, cuando emita las leyes reglamentarias. Además, se faculta a las sociedades nacionales de crédito para prestar los servicios de asistencia y defensa legal a los integrantes de su consejo directivo, a los comités establecidos por el mismo previstos por disposición normativa, y a los servidores públicos que laboren o hubieren laborado en la propia institución, respecto a los actos que dichas personas realicen en el ejercicio de las funciones que tengan o tuvieran encomendadas en dichas instituciones.

La reforma financiera faculta a la banca de desarrollo para otorgar créditos a fin de mantener la operación de la planta productiva, considerando la viabilidad del crédito contra la garantía, apoyando a los sectores de la economía que no tienen acceso a servicios financieros y, sobre todo, en situaciones extraordinarias que requieran llevar a cabo acciones inmediatas para la preservación del empleo. En particular, se faculta al Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada para que administre los recursos afectos a los fondos de ahorro y de trabajo, los cuales se destinarán al otorgamiento de préstamos de acuerdo con los términos y condiciones que autorice su consejo directivo y los requisitos previstos en la ley.

Así mismo, se faculta a Banobras para que otorgue apoyo a los proyectos relacionados directa o indirectamente con la inversión pública o privada, para que pueda otorgar garantías y avales sin necesidad de obtener autorización de la SHCP, para que actúe como fiduciario y fideicomisario y haga operaciones con la propia sociedad en cumplimiento de los fideicomisos.

A la Sociedad Hipotecaria Federal se le faculta para que continúe financiándose mediante la emisión de valores en los mercados financieros, por ello, se adiciona el texto legal a efecto de establecer que el gobierno federal responderá por las operaciones pasivas concertadas por dicha sociedad, tanto con personas físicas como morales nacionales y con instituciones del extranjero privadas, gubernamentales e intergubernamentales, con lo cual contará con la misma garantía que las demás instituciones de banca de desarrollo.

Se determina que en ausencia del titular de la SHCP, quien fungirá como presidente del consejo directivo de Financiera Rural será el titular de Sagarpa, y en ausencia de los dos primeros presidiría el consejo el subsecretario de Hacienda y Crédito Público o el suplente del titular de la SHCP, y a falta de todos los anteriores, será quien designen los consejeros presentes.

Cuestionario

1. Defina la institución de banca de desarrollo y mencione cuál es su naturaleza jurídica.
2. ¿Cuál es el objeto fundamental de las instituciones de banca de desarrollo?
3. ¿Cuál es el marco jurídico aplicable a las instituciones de banca de desarrollo?
4. ¿Cómo está representado el capital social de las instituciones de banca de desarrollo?
5. ¿Qué tipo de operaciones llevan a cabo las instituciones de banca de desarrollo?
6. ¿Cuáles son los principales instrumentos que manejan las instituciones de banca de desarrollo?
7. ¿Qué acontecería si una sociedad nacional de crédito, institución de banca de desarrollo, deviniera en insolvente?
8. ¿En qué consiste la administración de riesgos en la banca de desarrollo?
9. ¿Qué tipo de instituciones de banca de desarrollo existen actualmente? Explique brevemente su naturaleza jurídica y sus atribuciones.
10. ¿Cuál es el marco jurídico aplicable a las relaciones laborales de los trabajadores de la banca de desarrollo?

UNIDAD 14

Fideicomisos públicos constituídos por el gobierno federal

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá la naturaleza jurídica y las operaciones de los fideicomisos públicos.

4.1 Fideicomisos públicos constituídos por el gobierno federal

El fideicomiso es una figura jurídica muy utilizada en el tráfico comercial de nuestros días, toda vez que es un acto jurídico que permite a las personas celebrar un número limitado de negocios mediante ésta. Se caracteriza por su amplia flexibilidad en su redacción y clausulado, aunque como lo establece la *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito* —ordenamiento jurídico que le dio vida al fideicomiso—, esta institución de derecho público y privado tiene que perseguir en todo caso un fin lícito.

Los gobiernos federal, estatal y municipal han recurrido en no pocas ocasiones a esta figura jurídica para cumplir con su responsabilidad social, incluso **Luis Echeverría**, Presidente de México, decretó el fideicomiso de 1970 en 1976, con el que se creó el Banco de México, para dar cumplimiento a cada compromiso.

<http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuahasp/detail.action?docID=5513354>.

Created from urnchiuhuahasp on 2019-03-15 14:55:40.

era necesario crear un fideicomiso. Fueron tantos los fideicomisos creados que los gobiernos perdieron la cuenta de éstos; ya en el gobierno de **José López Portillo** su número era exorbitante.

Con estructura orgánica o sin ella también han tomado esta figura para hacer frente a sus obligaciones colectivas, en el primer caso, los fideicomisos son considerados como parte de la administración pública paraestatal, por lo cual se encuentran regidos por el art 90 de la *CPEUM*, así como por la *LOAPF* y la *LFEP*.

Los fideicomisos públicos sin estructura también se crean por ley o decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo federal, es el caso del fideicomiso denominado Fondo de Apoyo para Extrabajadores Migratorios Mexicanos, que no tiene estructura orgánica propia, por lo que no queda comprendido en los supuestos de los arts 47 de la *LOAPF* y 40 de la *LFEP*.

Los fideicomisos públicos de fomento constituidos por el gobierno federal son parte integrante del sistema bancario mexicano, de conformidad con el art 3o de la *LIC*, que establece que estará integrado por el BdeM, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo y los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico.

<i>Fideicomisos Públicos de Fomento Económico (forman parte del Fira)</i>	<i>Objeto</i>
Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda (Fovi)	Financiar la vivienda a favor de personas de escasos recursos y sectores estructuralmente marginalizados
Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (Fondo)	Apoyar programas de crédito del gobierno federal en materia agrícola, ganadera y avícola y fungir como institución de descuento
Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA)	Apoyar programas del gobierno federal con el otorgamiento de créditos refaccionarios, de habitación o avío y prendarios
Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (Fopesca)	Otorgar créditos para el fomento de las actividades pesquera y acuícola, y créditos refaccionarios, de habitación o avío
Fideicomiso de Fomento Minero (Fifomi).	Apoyar las necesidades crediticias para el fomento de productores de todo tipo de minerales, con excepción del petróleo o minerales radiactivos

Los fideicomisos públicos de fomento económico, constituidos por el gobierno federal en su carácter de fideicomitente, persiguen la finalidad de impulsar las áreas prioritarias del desarrollo nacional, razón por la cual son considerados fideicomisos públicos de fomento; no deben confundirse con los fideicomisos en los cuales el BdeM actúa en su carácter de fiduciario o administrador del patrimonio fideicomitado, mismos que no necesariamente se crean para atender un área prioritaria del desarrollo nacional. Por ejemplo, el instituto central es fiduciario en los fideicomisos Diego Rivera y Frida Kahlo, que más que apoyar alguna actividad productiva del país fueron constituidos por el instituto central para otorgar créditos a la obra a la sociedad mexicana.

Inmersos en el siglo XXI, este tipo de figuras jurídico-económicas tiende a reducirse por el adelgazamiento y la reconfiguración del Estado-nación que va cediendo al proceso político-económico conocido como *transnacionalización*, en el que conceptos como *soberanía*, *bienes públicos*, *nacionalismo*, *colectivismo*, *obra social* se convierten en una especie de reliquia de museo, lo que se ha facilitado por la falta de *conciencia de clase para sí* de quienes no detentan los medios de producción; es decir, los trabajadores. En contraposición, tenemos una clase burguesa que sí tiene *conciencia de clase en sí y para sí*, dupla necesaria para la conservación de sus privilegios en un Estado transnacional.

14.1.1 Concepto

El fideicomiso es un negocio jurídico en virtud del cual una persona (física o moral) denominada *fideicomitente* transmite la titularidad de cierto patrimonio fideicomitado a otra llamada *fiduciaria* (en México, de inicio, sólo las instituciones de crédito pueden fungir con ese carácter), a quien se le encarga la administración de dicho patrimonio con la finalidad de cumplir un fin lícito y determinado en beneficio de un tercero denominado *fideicomisario* (persona física o jurídico-colectiva), que puede ser el propio fideicomitente.

14.1.2 Marco legal

Por *marco legal* debe entenderse el conjunto de normativa jurídica aplicable a una entidad, institución, órgano u organismo del Estado, que existe y se organiza bajo un régimen jurídico explícito, dado que las autoridades encargadas de su representación tienen la misión trascendental de fungir como representantes de éstas y, en tal carácter, deben reducir su actuación a las disposiciones expresamente articuladas en las leyes. El art 124 de la Constitución establece que las autoridades federales podrán llevar a cabo todas aquellas funciones que no estén expresamente reservadas a las autoridades estatales. Es así como en México funciona el ámbito competencial entre las dependencias y entidades de la administración pública federal (Poder Ejecutivo) y las que corresponden a los restantes poderes de la Unión (Legislativo y Judicial).

Marco jurídico aplicable a los fideicomisos públicos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

Ley de Instituciones de Crédito (LIC)

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC)

Art 90. Establece la organización de la administración pública federal, dado que los fideicomisos de fomento económico son parte de ésta.

Art 29 bis 4. En relación con los fideicomisos en los que las instituciones de banca múltiple actúan en su carácter de fiduciaria.

Arts 381-407. Establece las reglas del fideicomiso privado, aplicables de forma supletoria al fideicomiso público.

Continuación

<i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)</i>	Art 1o. Reconoce el fideicomiso público como parte de la administración pública federal paraestatal.
<i>Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP)</i>	Los fideicomisos públicos son entidades paraestatales, por lo que se les aplicará la LFEP.
<i>Ley de Inversiones Extranjeras (LIE)</i>	Hace referencia a los fideicomisos con inversión extranjera en la línea o zona fronteriza.
<i>Ley del Mercado de Valores (LMV)</i>	En caso de que el fideicomiso verse sobre operaciones con valores.
<i>Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras</i>	Hace referencia a los fideicomisos con inversión extranjera en la línea o zona fronteriza.
<i>Ley del Banco de México</i>	En caso de que el fideicomiso verse sobre operaciones con valores.
Reglas generales del Banco de México en la materia	En caso de que el fideicomiso verse sobre operaciones con valores.

14.1.3 Órganos de regulación y supervisión

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), ente subordinado al Poder Legislativo —por conducto de la comisión de vigilancia—, se encarga de revisar la cuenta pública anual, entendida como el informe que los poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada por medio del Ejecutivo federal, a la Cámara de Diputados sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, el manejo, la custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados.

El art 3o de la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, publicada en el *DOF* del 29 de mayo de 2009, sostiene que la revisión de la cuenta pública estará a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya para tales efectos en la ASF, misma que tiene a su cargo la fiscalización superior de la cuenta pública y goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, de conformidad con lo establecido en dicha ley. Sobre el particular, serán entidades fiscalizadas los poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y los municipios que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga; así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad; persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

14.1.4 Análisis de las operaciones

Las operaciones que se pueden llevar a cabo mediante la figura jurídica del fideicomiso comprenden un catálogo muy amplio. El fideicomiso puede ser utilizado para múltiples objetivos. Cuenta con las ventajas de permitir armar estructuras jurídicas que se ajusten de forma muy precisa al objetivo buscado.

El fideicomiso no asegura rendimientos, sino que asegura experiencia, diligencia y honestidad en el manejo del negocio. Los intentos de hacer de la figura del fideicomiso la panacea de los negocios son maltratos peligrosos que pueden condicionar la utilización de una herramienta útil. Teniendo en cuenta la ausencia del sistema financiero y la imposibilidad de las empresas de conseguir financiamiento formal e informal, es oportuno evaluar al fideicomiso como mecanismo que permite formalizar los negocios existentes y ampliarlo a inversores que antes no participaban en éstos.

a) Con características empresariales:

- Fondos de pensiones o jubilaciones
- Fondos de primas de antigüedad
- Fondos de ahorro con cuentas individuales
- Depósitos condicionados
- Administración de recursos por sistemas de prepago electrónico

b) Para personas físicas:

- Planeación patrimonial, con fines testamentarios
- Protección a menores de edad o discapacitados
- Fondo académico y de asistencia médica
- Administración de bienes muebles e inmuebles

c) Para proyectos:

- Fideicomisos de infraestructura
- Fideicomisos para desarrollos inmobiliarios
- Fideicomisos de captación de recursos con registros individuales para un fin común

d) Para extranjeros:

- Fideicomisos de administración de inmuebles en zonas restringidas

14.1.5 Fideicomisos que agrupa la SHCP

De conformidad con la *LIC* los fideicomisos de fomento económico son parte integrante del sistema financiero mexicano, así lo dispone concretamente su art 3o. A su vez son integrantes de la administración pública paraestatal, agrupados en la SHCP, en su carácter de entidades que forman parte de la estructura de la SHCP. Los fideicomisos se caracterizan por

tener estructura orgánica, razón primordial para ser catalogados dentro de la administración pública federal.

El artículo en cuestión establece que el sistema bancario mexicano estará integrado por el BdeM, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, así como los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico. Como se desprende del precepto en cita, aunado a que los fideicomisos de fomento económico son integrantes de la administración pública federal, también son un componente trascendental de tan importante sistema bancario mexicano, a su vez, subsector del sistema financiero nacional. Los fideicomisos de fomento económico son los siguientes:

Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda	Fovi
Fondo para el Desarrollo Comercial	Fidec
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura	FIRA
Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural	Focir
Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito	Fideliq
Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares	Fonhapo
Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores	Fonacot
Fondo Nacional de Fomento al Turismo	Fonatur
Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras	Fopesca
Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía de Créditos Agropecuarios	Fega
Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios	FEFA
Fideicomiso de Fondo Minero	Fifomi
Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	Fondo

4.1.6 Principales fuentes de fondeo

La principal fuente de fondeo de los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal consiste en recursos presupuestales. La Cámara de Diputados analizará, modificará y, en su caso, aprobará anualmente el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, inserto en el cual se encuentra una partida específica destinada a los fideicomisos públicos. Ahora bien, también existe la posibilidad de que el patrimonio fideicomitado genere rendimientos, mediante las inversiones llevadas a cabo por la fiduciaria.

La Unidad de Política y Control Presupuestal de la SHCP tiene la facultad de establecer —en coordinación con las unidades administrativas competentes de la secretaría— las políticas generales en materia de fideicomisos, mandatos y contratos análogos que involucren recursos públicos federales. En coordinación con las direcciones generales de programación y presupuesto sectoriales, llevará a cabo el seguimiento global de los recursos públicos federales aportados a fideicomisos, mandatos y contratos análogos, e integrará los informes en la materia para su presentación a la Cámara de Diputados.

Cuestionario

1. ¿Qué es un fideicomiso?
2. ¿En qué ordenamientos jurídicos se encuentran regidos los fideicomisos públicos?
3. ¿Puede operarse un fideicomiso con la reunión del fideicomitente y el fiduciario en una misma persona?
4. ¿Cuáles son los antecedentes de la figura del fideicomiso?
5. ¿Qué finalidad se persigue con los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal?
6. ¿Cuál es el marco jurídico aplicable a los fideicomisos públicos?
7. ¿Cuál es el organismo encargado de regular y supervisar la cuenta pública?
8. ¿Qué tipo de operaciones se pueden llevar a cabo por medio del fideicomiso?
9. ¿Cuáles son los fideicomisos de fomento económico que existen actualmente?
10. ¿Cuál es la principal fuente de fondeo de los fideicomisos públicos?

UNIDAD 15

Sociedades financieras de objeto múltiple (Sofom)

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá las operaciones y el funcionamiento de las sociedades financieras de objeto múltiple (Sofom).

5.1 Concepto

De las reformas llevadas a cabo por el Congreso de la Unión en 2006 a diversas leyes financieras, las sociedades financieras de objeto limitado (sofoles) fueron el antecedente de las sociedades financieras de objeto múltiple, que por la reforma citada estuvieron vigentes hasta 2013, año en el que necesariamente tenían que convertirse en sociedades de objeto múltiple (sofomes), pues de lo contrario desaparecerían.

Las sociedades financieras de objeto múltiple son sociedades anónimas (autorizadas discrecionalmente por la CNBV para organizarse y funcionar) que tienen por objeto captar recursos del público mediante la colocación de instrumentos avalados previamente por una institución calificadoradora de valores e inscritos en el Registro Nacional de Valores y Emisores, que cumplen con las condiciones de calificación de actividad o sector (industrial, comercial,

de seguros, de vivienda, textil, etc). Dichas sociedades están facultadas para llevar a cabo operaciones de arrendamiento y factoraje financieros.

El art 87 B de la *Ley de Organización y Actividades Auxiliares del Crédito* reglamenta dos clases de sociedades financieras de objeto múltiple: reguladas y no reguladas. Las primeras, son aquellas en cuyo capital participa una institución de crédito o una sociedad controladora; las segundas, son aquellas en las que no tiene participación en su capital alguna institución de crédito o *holding*. Las sofomes una vez constituidas deberán incluir en su nombre comercial las palabras *entidad regulada* o las iniciales “E.R.”, o bien, los términos *entidad no regulada* o “E.N.R.”.

En la actualidad existen aproximadamente 25 sofomes reguladas, las cuales, por cierto, serán supervisadas por la CNBV. La RF2014 prevé que serán reguladas las sofomes que tengan un nexo patrimonial con sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, en cuyo caso se sujetarán a cada una de las leyes financieras que regulan a dichas entidades.

Las sofomes son entidades financieras encargadas de fondear con recursos a todas aquellas personas físicas o jurídico-colectivas que lo necesiten, a fin de que desarrollen su actividad o adquieran algún bien necesario. Las reformas financieras que han tenido lugar se dirigen a expandir el crédito, que ahora no necesariamente canalizan las instituciones de crédito, toda vez que derivado del punto de inflexión que se originó con la crisis financiera de 2008, el legislador se percató de que la penetración del crédito entre la población es insignificante.

Las reformas legales pretenden dotar de un “arsenal de instrumentos crediticios” a la población, a efecto de “mover a México” por la senda del crecimiento y el desarrollo económicos. Hacemos votos para que las reformas estructurales de “gran calado” no lleven al país al precipicio, pero tenemos el derecho a ser escépticos, tomando en consideración que el grupo en el poder lleva más de treinta años con las mismas políticas que favorecen a una minoría en perjuicio de amplios sectores, dada la excesiva concentración que promueve el actual Estado transnacional.

Es cierto que en materia crediticia, la tendencia ha sido de crecimiento paulatino, desafortunadamente el crédito que más ha crecido ha sido el que se destina al consumo y no a la inversión; lo que el profesor **Schiller** denomina *coman crédito* ante la fractura del poder adquisitivo de la población. Un mecanismo consistente en ampliar el consumo, pero no la remuneración, lo configura la extensión del crédito de la *revolución conservadora* o la *revolución de los ricos*, como dijera **Carlos Tello**; que no hace crecer la economía, más bien es prolegómeno de su colapso mediante el crecimiento, pero de la bola de nieve de la deuda, que en un momento determinado será sencillamente impagable. La cartera vencida es una bomba de tiempo cuando se canalizan créditos como complemento de la capacidad de compra.

15.2 Funcionamiento de las sociedades financieras de objeto múltiple en el sistema financiero mexicano

Desde hace un par de años los consumidores pueden acudir a las sofomes, mediante éstas gran cantidad de mexicanos se ha visto favorecida por los créditos que otorgan para obtener vivienda, comprar automóviles, acceder a la universidad o iniciar un negocio

familiar. Estos intermediarios han llegado adonde la banca no había podido, o bien, adonde simplemente no tenía interés en participar. No obstante, todavía se antoja como un reto hacerlas del conocimiento de un mayor número de personas, toda vez que aún existe un gran desconocimiento respecto a cómo operan estos intermediarios y qué tan seguro es acudir a ellos. Cabe señalar que las sofomes otorgan beneficios legales y fiscales a sus inversionistas, además, pueden llevar a cabo operaciones de arrendamiento y factoraje financieros.

Las denominadas *sofoles*, antecedente inmediato de las sofomes, fueron constituidas como sociedades anónimas de capital variable en 1993, como resultado del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América y Canadá. Las sofomes no tienen objeto limitado como aquéllas, pero captan recursos de la misma forma, mediante la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, y otorgan créditos para diversas actividades o sectores. Es decir, no captan directamente recursos del público, como sí lo hacen los bancos, toda vez que los obtienen de la colocación previa de instrumentos en el mercado de valores. Estos intermediarios en gran medida satisfacen mercados que los bancos no han atendido o que con la crisis de 1995 dejaron de atender.

Por ejemplo, Ruth tiene un ahorro de mil pesos, acude a una sofom y obtiene algunos instrumentos que ésta coloca en el mercado de valores. La sofom obtendrá los mil pesos de Ruth, que canalizará para que, a su vez, Mario adquiera un vehículo por autofinanciamiento. ¿Qué ganancia obtendrá Ruth? Los rendimientos que traigan aparejados los instrumentos que adquirió por medio de la sofom, en tanto que Mario pagará cierto interés a la sofom por el crédito que le otorgó para la adquisición del vehículo. Reiteramos, las sofomes no pueden captar directamente recursos del público como lo hacen las instituciones de crédito; lo pueden hacer únicamente mediante el ofrecimiento de instrumentos de inversión, según el ejemplo.

¿Cómo captan recursos las sofomes? El primer paso que llevan a cabo para captar recursos del público es colocar instrumentos (valores) en el mercado de valores, los cuales tienen que estar inscritos en el Registro Nacional de Valores (RNV), el cual es operado por la CNBV. Estas sociedades anónimas de intermediación tienen que sujetarse a lo dispuesto por la *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito* y las reglas generales que emite la CNBV en la materia. Como corolario, diremos que las sofomes son las sociedades que participan activamente en el financiamiento de sectores prioritarios de la economía y constituyen parte importante del sector financiero de México.

5.3 Marco jurídico

Régimen jurídico aplicable a las sofomes filiales

- Tratado o acuerdo internacional
- *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*

Continúa

Continuación

- Reglas para el establecimiento de filiales de instituciones financieras del exterior
- Reglas generales expedidas por la CNBV a que deberán sujetarse las sociedades financieras de objeto múltiple
- *Ley de Inversión Extranjera*
- *Ley Federal de Competencia Económica*

15.4 Operaciones

El ámbito de actuación de las sofomes es amplio; como su nombre lo indica, su actividad se multiplica a diversas funciones y operaciones, entre las que destacan las siguientes.

Operaciones de las sofomes

- Captar recursos del público, exclusivamente mediante la colocación de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e intermediarios
- Obtener créditos de entidades financieras del país y del extranjero en los términos de las disposiciones legales aplicables
- Otorgar créditos a diversas actividades o sectores (crédito automotriz, refaccionario, de habilitación o avío, al consumo, operaciones de arrendamiento y factoraje financieros)
- Invertir sus recursos líquidos en instrumentos de captación de entidades financieras, así como en instrumentos de deuda de fácil realización
- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto
- Las análogas y conexas que autorice el BdeM

5.4.1 Operaciones pasivas

Las sofomes —como ya se ha expresado— no están autorizadas para captar directamente el dinero del público, sino mediante la colocación previa de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores, con el dictamen previo de una institución calificadoradora de valores. En ese tenor de ideas, se dice que son operaciones pasivas porque representan una deuda de la Sofom frente a su cliente; es decir, es una deuda de esta última, cuyos recursos son canalizados para el otorgamiento de créditos entre el público. El instrumento principal de fondeo para estas sociedades es la emisión de valores a mediano y largo plazos.

Instrumentos de fondeo de las sofomes

- Pagaré financiero de mediano plazo
- Obligaciones hipotecarias, quirografarias y subordinadas
- Bonos de mediano y largo plazos
- Papel comercial a corto plazo
- Obtención de créditos de las instituciones financieras del país y del exterior
- Capital aportado por los socios

15.4.2 Operaciones activas

Los recursos captados por las sofomes mediante la colocación de instrumentos bursátiles son prestados (canalizados), a su vez, a una persona física o moral que necesita del crédito para destinarlo a una actividad productiva o simplemente para el consumo. En ese sentido, en las operaciones activas la Sofom ostenta el carácter de acreditante o acreedor; es decir, es quien otorga el crédito. La Sofom podrá otorgar lo siguiente:

- Créditos al consumo (tarjetas de crédito)
- Créditos hipotecarios
- Créditos para la micro, pequeña y mediana empresas (que normalmente no acceden al financiamiento bancario)
- Créditos comerciales
- Créditos automotrices (que en sí son créditos al consumo)
- Créditos inmobiliarios
- Créditos refaccionarios
- Créditos de habilitación o avío

5.4.3 Operaciones complementarias

Parte de las operaciones activas y pasivas que pueden celebrar las sofomes, las disposiciones legales establecen que podrán hacer inversiones en instrumentos de captación de instituciones financieras, y de igual forma invertir en instrumentos de deuda de fácil realización. Para llevar a cabo su objeto deberán adquirir los bienes inmuebles muebles indispensables, entre otros análogos.

5.4.4 Otros ingresos financieros

Este tipo de sociedades, además de que captan recursos del público mediante la colocación de valores, obtienen ingresos por los intereses que cobran y por medio de las comisiones anuales que cobran a sus clientes por los servicios prestados.

15.4.5 Incorporación de una sociedad a un grupo financiero

Para incorporar una sociedad financiera de objeto limitado a un grupo financiero es necesario que la SHCP autorice dicha operación, dado que como máxima autoridad financiera del país debe analizar la conveniencia de la incorporación, en términos del servicio que prestará, y proteger al público usuario de los servicios financieros. Como ejemplo de una incorporación tenemos a Grupo IXE, que acepta a una Sofom para que preste el servicio encomendado dentro de la agrupación financiera, claro que previamente debe existir autorización de la SHCP.

15.4.6 Ventajas que representa la Sofom frente al banco

La ventaja de esta entidad financiera se traduce en que se especializa en dar crédito. Se puede encontrar que las sofomes cobran menos intereses que los bancos por un crédito, además, el acceso a éste suele ser más expedito, mediante la presentación de documentos personales y la comprobación de que se está al corriente en el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Además, la regulación de las sofomes es una gran ventaja comparada con otro tipo de instituciones de crédito, que para fondear con recursos requieren que el solicitante reúna mayor número de requisitos, aunado al hecho de que llevan a cabo un estricto análisis crediticio.

Otra de las ventajas es que las sofomes, en muchos casos, pueden ofrecer tasas competitivas e incluso pueden convertirse en el brazo financiero de diversas empresas (automotrices, inmobiliarias, textileras, etc) y conseguir precios de lista más bajos en el mercado. Por eso su precio de financiamiento puede ser muy competitivo frente a diversas alternativas, como los créditos automotrices de un banco. También por conducto de las sofomes se puede obtener un crédito hipotecario a tasas de interés preferentes.

15.5 Iniciativas de reformas y adiciones

El 23 de febrero de 2006 el diputado **Luis Antonio Ramírez Pineda** presentó una iniciativa con proyecto de decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de las siguientes leyes: *LGTOC, LGOAAC, LIC, LGISMS, LFIF, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Ahorro y Crédito Popular, Ley de Inversión Extranjera, LISR, Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley del Código Fiscal de la Federación*. Según su propia exposición de motivos, dicha iniciativa tiene por objeto:

Primero, reconoce[r] que el arrendamiento y el factoraje financiero no deben ser actividades reservadas, como no lo es el crédito, y propone[r] que cualquier empresa mercantil pueda llevar a cabo estas operaciones sin autorización ni supervisión de las autoridades financieras.

Segundo, hace[r] una serie de adecuaciones legislativas para darles a las empresas mercantiles que se dediquen preponderantemente a otorgar crédito, o arrendamiento o factoraje, las ventajas principalmente fiscales y procesales que actualmente tienen las arrendadoras, las empresas de factoraje y las sofomes como entidades financieras. Al

mismo tiempo, establece un periodo de cuatro años de transición para que las sofoles, las arrendadoras y las empresas de factoraje migren al esquema sin supervisión financiera.

[...]

Permitir el otorgamiento del crédito a varios sectores es fundamental para fomentar la actividad crediticia. Por ejemplo, una arrendadora de maquinaria agrícola no le puede otorgar crédito a un campesino para comprar semillas. La situación no es eficiente para ninguna de las partes: por un lado, el arrendador ya conoce la calidad crediticia del agricultor, estableció una relación de largo plazo con él y le convendría prestarle, para adquirir semillas, por ejemplo, para asegurarse [de] que le continúe haciendo los pagos del tractor; por otro lado, el agricultor tiene que acudir a un intermediario financiero diferente para obtener el crédito deseado. En general, tiene poco sentido que una Sofol que puede prestar para comprar un coche no pueda prestar para comprar una lavadora, por ejemplo. Estos “cajones”, que se establecen en la legislación actual, no conducen a la eficiencia, ya que no permiten aprovechar las sinergias de haber hecho un costoso análisis crediticio de una persona. Al mismo tiempo, los usuarios del crédito tienen que acudir y hacer trámites ante varias instituciones para que se les atiendan todas sus necesidades de financiamiento.

15.5.1 Evolución de Sofol a Sofom

Las sofomes vienen a sustituir a las sofoles en el mediano plazo. A fines de abril de 2006, el Congreso de la Unión aprobó diversas reformas a las leyes de los sistemas financiero e impositivo, para dar cabida a una nueva figura: las sofomes. Hay tres entidades en nuestro sistema financiero que son antecedentes de las sofomes: las sofoles, reconocidas desde 1993 en la *LIC*, así como las arrendadoras financieras y las empresas de factoraje, avaladas por la *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, desde 1981 y 1990, respectivamente. Estos tres tipos de entidades se transformarían en sofomes después de un plazo de transición de hasta siete años, el cual culminó en 2013.

Recordemos que las sofoles, las arrendadoras financieras y las empresas de factoraje, fueron organizaciones reguladas por la CNBV, previa autorización de la SHCP, y que su objetivo mercantil está restringido a otorgar crédito a una actividad económica específica, en el primer caso, o mediante una modalidad particular del crédito, en los dos siguientes. Las nuevas sofomes están concebidas para no requerir la aprobación de la SHCP, no ser supervisadas por la CNBV y otorgar crédito a todo tipo de actividad económica, en cualquier modalidad, ya sean créditos quirografarios, con garantía prendaria o hipotecaria, arrendamientos o factorajes financieros, etc. Las sofomes no reguladas tendrán a su favor el ahorro de los costos de supervisión que se pagan a la CNBV y en los que incurren al preparar los reportes que constantemente tienen que presentar a la autoridad, lo que no significa la imposibilidad —por parte de la CNBV— para solicitarles información, de conformidad con la *LGOAC*.

El reto para las sofomes es que tienen el imperativo de conseguir los recursos para su operación de los bancos o del mercado de valores, y a éstos tendrán que demostrarles que son entidades con solidez operativa y financiera, como cualquier otra organización mercantil que acude a ellos por recursos. ¿Esto quiere decir que las sofomes en ningún caso serán reguladas por la autoridad financiera? No. Estas sociedades continuarán siendo reguladas por la CNBV y tendrán que presentar reportes a la SHCP. Las sofomes patrimoniales con instituciones

de crédito (o con grupos financieros de los que formen parte dichas instituciones), con sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, y dejarán de estar reguladas por la CNBV cuando éstas sean independientes.

15.5.2 Concepto

Se define a la Sofom como una sociedad anónima que en sus estatutos sociales contempla expresamente, como objeto social principal, la realización habitual y profesional de una o más de las actividades relativas al otorgamiento de crédito, así como la celebración de arrendamiento financiero o factoraje financiero, sin necesidad de requerir autorización del gobierno federal para ello. En la denominación social se deberá señalar la expresión *sociedad financiera de objeto múltiple* o su acrónimo, *Sofom*, seguidos de las palabras *entidad regulada* o *entidad no regulada*, según se trate.

15.5.3 Clasificación de las sofomes

Las sofomes se clasifican en dos grupos:

- *Reguladas*. Se definen como empresas que mantienen vínculos patrimoniales con instituciones de crédito o sociedades controladoras de grupos financieros, de los que formen parte dichas instituciones.
- *No reguladas*. El SAT supervisará, vigilará e inspeccionará a estas sociedades financieras de objeto múltiple.
- La protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios prestados por la Sofom estarán a cargo de la Condusef, la cual podrá ejercer sus facultades y aplicar las sanciones a las sofomes que le confiere la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*.

5.5.4 Conversión de una Sofol, EFF y AF en Sofom

Las sofomes, las arrendadoras financieras (AF) y las empresas de factoraje financiero (EFF) contarán con un periodo de siete años —que concluye el 18 de julio de 2013— para transformarse en sofoles, o bien, para disolverse o liquidarse, toda vez que a partir de esa fecha las autorizaciones que fueron otorgadas por la SHCP quedarán sin efecto por ministerio de ley, por lo que las sociedades que tengan dicho carácter dejarán de ser organizaciones auxiliares del crédito. Las sociedades que no cumplan lo anterior entrarán, por ministerio de ley, en estado de disolución y liquidación, sin necesidad de acuerdo con la asamblea general de accionistas. Las Sofoles podrán seguir actuando como fiduciarias en los fideicomisos a que se refiere la *LGTOC* hasta que queden sin efecto las autorizaciones otorgadas por la SHCP conforme a la *LIC*, salvo que adopten la modalidad de Sofom y observen ciertos requisitos.

Cuestionario

1. ¿Qué son las sociedades financieras de objeto limitado (sofoles)?
2. ¿Cuándo y por qué surgieron las sofoles?
3. ¿Cómo captan recursos las sofoles?
4. ¿Cuál es el marco jurídico aplicable a las sofoles?
5. ¿Qué tipo de operaciones llevan a cabo las sofoles?
6. ¿Qué se requiere para la incorporación de una sociedad financiera de objeto múltiple a un grupo financiero?
7. ¿Qué ventajas representa la sofole frente al banco?
8. ¿Qué son las sociedades financieras de objeto múltiple (sofoles)?
9. ¿Cómo se clasifican las sofoles?
10. ¿Cuáles son las semejanzas y diferencias entre las sofoles y las sofoles?

UNIDAD 16

Del mercado de valores

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá el marco jurídico, funciones, participantes e instrumentos del mercado de valores.

16.1 Importancia

Carlos A. Barsallo P.¹ sostiene que los sistemas financieros eficientes tienen un rol de suma importancia en la promoción del desarrollo de un país. Los mercados de valores son una parte importante de un sistema financiero eficiente. La lógica indica entonces que los mercados de valores juegan un rol importante en promover el desarrollo. ¿Por qué? Porque los mercados de valores ofrecen intermediación financiera para instrumentos de deuda (bonos, por ejemplo) y acciones asegurando la mayor competencia entre las fuentes de financiamiento y, por tanto, mayor eficiencia. La tendencia mundial

¹ Carlos A. Barsallo P. "Investigaciones internacionales en los mercados de valores", en el diario *El País*, 18 de marzo de 2017. <http://www.proquest.com/1600000000/detail.action?docID=5513354>.

refleja que países con distintos niveles de desarrollo están promoviendo sus mercados de valores con la esperanza de que esos esfuerzos se vean reflejados en términos de un crecimiento económico más acelerado.

En el contexto del desarrollo de un país, ciertamente el mercado de valores desempeña un papel muy importante, pues con él se propicia una mejor canalización del ahorro y el fomento de la inversión para optimizar el sector productivo mediante la empresa e incluso la generación del empleo y la productividad de bienes y servicios.

En los siguientes párrafos analizaremos algunos de los aspectos por los que es importante el mercado de valores.

16.1.1 Circulación de la riqueza

La circulación de la riqueza, se ha dicho, es causa y consecuencia del desarrollo económico; justamente, los títulos-valores se han creado para satisfacer las necesidades que dicha circulación origina y son parte de un esquema jurídico económico para este tipo de movilización de los recursos.

Comercialización transparente de los valores

Evidentemente, la mejor forma de comercializar los valores en forma sistemática, ordenada y transparente, es mediante los centros especiales, como son las bolsas de valores, y es por medio de éstas que se multiplican las transferencias de tales títulos, es decir, es ahí donde se optimiza el mercado de valores. Este mercado opera técnica y especializada para poner en contacto la oferta y la demanda de valores, o sea, acerca dos polos contrapuestos, pero complementarios, como son los emisores y los inversionistas. La infraestructura es necesaria y se antoja como un requisito *sine qua non* para operar en el mercado de valores, dicha infraestructura es puesta por la bolsa de valores.

16.1.2 Capitalización de las empresas

Al asegurar la fuente de financiamiento para la empresa —mediante la capitalización de recursos financieros y con éstos, el concurso del potencial humano y la tecnología— es que se han llegado a crear las sociedades mercantiles de mediana y gran magnitud por todo el orbe, en las que prima el sistema de economía liberal; empresas que han generado riqueza, bienes y servicios para la misma humanidad. Por medio de la capitalización de las empresas —en las que juega un papel importante el mercado de valores— se da paso además a su constante crecimiento, lo que constituye un incentivo para la inversión. A este esquema tienden los países subdesarrollados para alcanzar por medio de la inversión mejores metas económicas y sociales.

16.1.3 Proyección y circulación de los recursos financieros

El mercado de valores es de gran importancia en el mundo actual, por la proyección y circulación de los recursos financieros que tienden a fortalecer la empresa mejoran

do la economía y la productividad para el bien social. No sin razón, la *Ley del Mercado de Valores* en su art 1o establece que tiene por objeto desarrollar el mercado de valores en forma equitativa, eficiente y transparente; proteger los intereses del público inversionista; minimizar el riesgo sistémico, y fomentar una sana competencia.

16.1.4 Creación de empleos

Una eficiente utilización de los instrumentos financieros en el mercado de valores permite una mejor canalización del ahorro, lo que fortalece el sector productivo, con la consiguiente generación del empleo y el incremento en la producción de bienes y servicios, es decir, existe una interconexión del mercado de valores con la economía nacional. Por lo anterior, el mercado debe ser pulcro, transparente y útil económica y socialmente, debe garantizar la confianza al público inversor, y a esto tiende la misma ley al expresar que regulará la oferta y la intermediación de valores sancionado a todas aquellas personas que se aparten de las disposiciones previstas en la ley.

16.1.5 Emisor

La importancia que representa el mercado de valores para los emisores radica en que al carecer las empresas en un momento dado de recursos suficientes para hacer frente a los proyectos de inversión e infraestructura necesarios para su desarrollo y competitividad en un entorno de globalidad económica, se hace necesario que acudan a éste con la finalidad de emitir documentos (títulos-valores) que sean adquiridos por otras empresas a un precio determinado.

Una empresa que cotiza en la Bolsa, es decir, que emite títulos-valores para su circulación en el mercado financiero, obtiene fondos de la oferta pública de valores que realiza, los que una vez captados seguramente se destinarán al acrecentamiento del capital de trabajo, a invertir en investigación de proyectos, al desarrollo de procesos productivos, o bien, a la expansión de plantas y equipos y a la adquisición de negocios alternativos.

16.1.6 Inversionista

Las bolsas de valores en el mundo entero son instituciones establecidas por sociedades determinadas para su beneficio. A ellas acuden los inversionistas como una opción para proteger y acrecentar su ahorro financiero, aportando los recursos que, a su vez, permiten, tanto a las empresas como a los gobiernos, financiar proyectos productivos de desarrollo que generan empleos y riqueza. En todo momento, el inversionista buscará obtener rentabilidad de sus excedentes con la canalización de recursos al mercado bursátil, aunque cabe mencionar que su inversión corre riesgos mayores o menores, según el título-valor que desee adquirir, cuanto mayor sea el riesgo, mayor será el rendimiento y viceversa.

16.1.7 País

El crecimiento económico del país depende en gran medida de la acumulación de capital físico y humano. A su vez, dicha acumulación se basa, en buena parte, en la eficiencia y eficacia de la intermediación financiera para captar el ahorro y canalizarlo hacia los proyectos más rentables. En el proceso de intermediación existen dos pilares fundamentales: por un lado, el crédito bancario y, por el otro, los mercados de capital y deuda, que integran el mercado de valores.

16.2 Significado de la palabra *mercado*

El *Diccionario de la lengua española* menciona que el vocablo *mercado* proviene del latín *mercātus*, y refiere diversos significados, entre los que destacan los siguientes: contratación pública en lugar destinado al efecto y en días señalados; sitio público destinado permanentemente, o en días señalados, para vender, comprar o permutar bienes o servicios; conjunto de actividades realizadas libremente por los agentes económicos sin intervención del poder público; plaza o país de especial importancia o significación en un orden comercial cualquiera.²

Como puede desprenderse de lo anterior, los significados de la palabra *mercado* confluyen en uno: la actividad comercial, independientemente de que se haga referencia al espacio físico en el que se desenvuelven las operaciones mercantiles. Usualmente, el mercado es el espacio físico en donde concurren vendedores y compradores de mercancías, es el lugar en donde se pone en contacto la oferta y la demanda de mercaderías. Vamos, es el lugar al que asisten las fuerzas de la oferta y la demanda para llevar a cabo la transacción de bienes y servicios a un determinado precio.

Stanley Jevons³ sostiene que los comerciantes pueden estar diseminados por toda una ciudad o región, y a pesar de ello pueden constituir un mercado si se hallan en estrecha comunicación, gracias a ferias, reuniones, listas de precios, el correo u otros medios. Los mercados son los consumidores reales y potenciales de un producto determinado y como tales son creaciones humanas y, por tanto, perfectibles. En consecuencia, se pueden modificar en función de sus fuerzas interiores. Los mercados tienen reglas e incluso es posible para una empresa adelantarse a algunos eventos y ser protagonista de éstos. Los empresarios no pueden estar al margen de lo que sucede en el mercado.

16.2.1 Concepto de mercado de valores

El mercado de valores es un componente del mercado financiero que abarca el mercado de dinero y el mercado de capitales. En dicho mercado se negocian valores. Si queremos hacer referencia al espacio geográfico en donde se encuentra diremos que

² Disponible en <<http://lema.rae.es/drae/?val=mercado>> (Consulta: 15 de mayo de 2007).

³ **Stanley Jevons**, “El uso de las probabilidades y el cálculo”, en *Estudios aereenciales*, núm. 76, julio-noviembre, Universidad Central de Chile, 1917, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/unichihuahua/pdf/detail.action?docID=5513354>.

es el lugar donde se reúnen demandantes y oferentes con el fin de facilitar el intercambio de títulos-valores, previo acceso a la información esencial al respecto. El mercado de valores es el lugar en el que se transan todo tipo de activos financieros.

Dicho mercado está organizado para la compraventa de valores (inversiones financieras). Se compone de varios mercados: un mercado de capitales (para inversión a largo plazo), un mercado de dinero (para inversión a corto plazo), un mercado primario (para la misma emisión de valores) y un mercado secundario (para la compraventa de valores ya emitidos). Es en el mercado donde se llevan a cabo operaciones bursátiles con la confluencia de oferentes y demandantes de valores.

En resumen, el mercado de valores no es más ni menos que un mercado, y como en todo mercado, se negocian una serie de productos, se ponen en contacto compradores y vendedores. Efectivamente, en primera instancia, la Bolsa es punto de encuentro entre dos figuras muy importantes en una economía: empresas e inversionistas.

16.3 Marco jurídico

El marco jurídico del mercado de valores es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto regular lo concerniente a la intervención de los participantes del mismo, así como la supervisión y vigilancia de éste por parte de la autoridad financiera. Representa el marco normativo, las normas primarias y secundarias mediante las cuales se regulará la actividad bursátil, en protección de los intereses del público inversionista. Aunque es cierto que en una economía de libre mercado las fuerzas tienen que jugar de acuerdo con las reglas, no menos cierto es que en ocasiones los participantes tratan por todos los medios posibles de incrementar sus ganancias, razón por la cual se debe estimar correcta la intervención del Estado mediante la autoridad. La *Ley del Mercado de Valores* es la fuente por antonomasia del derecho bursátil.

6.3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La *CPEUM* es el documento fundamental de la nación mexicana, el vértice del que se desprenden las demás normas jurídicas. El art 133 de la *CPEUM* ordena la jerarquía de las leyes aplicables en nuestro país al establecer que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión.

El art 73, fracc X, de la Constitución otorga al H. Congreso de la Unión la facultad de legislar en toda la República sobre *servicios financieros*, entendiendo por éstos las operaciones activas, pasivas y de servicios que realizan las instituciones de crédito, así como la intermediación bursátil y todas aquellas actividades llevadas a cabo por las entidades financieras que participan en el subsistema bancario, bursátil, de seguros y fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, de ahorro y crédito popular, agrupaciones financieras, del sistema de ahorro para el retiro, etcétera.

16.3.2 Fuentes o normas de aplicación directa

Las fuentes primarias del derecho bursátil también conocidas como *normas de aplicación directa* constituyen los ordenamientos jurídicos especializados en la materia, es decir, las leyes marco que tendrán por objeto regular de manera primigenia la actuación de los participantes en el mercado de valores.

Por otra parte, la legislación especializada (o las fuentes primarias del derecho bursátil) es la siguiente:

- *Ley del Mercado de Valores* (DOF del 30 de diciembre de 2005)
- *Ley de Sociedades de Inversión* (DOF del 4 de junio de 2001)

La recién expedida *Ley del Mercado de Valores* (LMV) entró en vigor el 28 de junio de 2006 después de un largo avatar que tuvo que sortear, recordemos que el Ejecutivo federal presentó la iniciativa de la ley citada el 31 de marzo de 2005. Dicha ley regula la oferta pública de valores, la intermediación en el mercado, las actividades de las personas que intervienen en él, el Registro Nacional de Valores (RNV) y las autoridades y servicios en materia de mercado de valores.

Proceso legislativo de la Ley del Mercado de Valores (LMV)

Iniciativa del Ejecutivo federal	31 de marzo de 2005
Iniciativa dictaminada y aprobada por la Cámara de Senadores	27 de abril de 2005 (77 votos a favor)
Minuta dictaminada y aprobada en lo general por la Cámara de Diputados	6 de diciembre de 2005 (395 votos a favor)
Devuelta a la Cámara de Senadores para efectos del inciso e) del art 72 de la CPEUM	6 de diciembre de 2005
Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores	8 de diciembre de 2005 (76 votos a favor)
Publicación en el DOF	30 de diciembre de 2005
Entrada en vigor	26 de junio de 2006 (El art 1o transitorio establece que la ley entrará en vigor 180 días después de su publicación en el DOF).

6.3.2.1 Exposición de motivos de la LMV

La exposición de motivos de la nueva LMV expresa que la acumulación del capital físico y humano es un factor determinante para el crecimiento económico de nuestro país. Así mismo, señala que existen dos variantes del proceso de intermediación: el crédito bancario y el mercado de valores, integrado este último por los mercados de deuda y de capital. Además, reconoce que en nuestro país el mercado de valores no ha tenido un desarrollo óptimo —como sí ha sucedido en países como España, Canadá, Alemania, Estados Unidos, etc— y que para hacerlo más atractivo a los inversionistas, es necesario crear un marco regulatorio que permita la integración de los mercados internacionales

que rigen los principios fundamentales de dicho mercado, como son los derechos de revelación de información al público inversionista, los derechos de minorías y los de buen gobierno corporativo o societario.

Así mismo, incorpora los principios que rigen la conducta de los participantes en el mercado de valores de conformidad con las demandas del entorno actual, buscando reducir los costos para los inversionistas, con la finalidad de fomentar, en un marco de confianza, la colocación de valores de nuevas empresas. La nueva ley del mercado de valores pretende, además, subsanar algunas omisiones de la reforma legal en esta materia (que tuvo lugar en 2001), como lo es fomentar el acceso de empresas medianas al mercado de valores, concretamente, al mercado de capital de riesgo, y establecer congruencia entre la forma en que se organiza la administración de las empresas emisoras y la realidad operativa y práctica del mercado de valores.

La *LMV* da respuesta a uno de los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el sentido de que promueve esquemas de regulación y supervisión eficaces en el sistema financiero e impulsa la eficiencia del mercado de valores, además, tiene como fin los siguientes objetivos.

Objetivos centrales de la *Ley del Mercado de Valores (LMV)*

- Promover el acceso de las medianas empresas al mercado de valores
- Consolidar el régimen aplicable a las sociedades anónimas bursátiles para mejorar su organización y funcionamiento, mediante la modernización de sus estructuras societarias y el régimen de responsabilidades
- Actualizar el marco normativo aplicable a la casa de bolsa y a las entidades financieras participantes en ese sector, tales como bolsas de valores, instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales, entre otras
- Modernizar el régimen de delitos y sanciones
- Redefinir las atribuciones y facultades de las autoridades financieras para hacer más eficaz su funcionamiento

Con el afán de lograr los objetivos anteriormente mencionados, la *LMV* está estructurada en 16 títulos que, a su vez, contienen 423 artículos principales y 25 disposiciones transitorias y que, principalmente, contemplan lo siguiente:

- Se apunala e impulsa el desarrollo del mercado de valores, concretamente del mercado de capital de riesgo, para lo cual se crea la figura de la sociedad anónima promotora de inversión (SAPI), como un nuevo subtipo societario cuya adopción es voluntaria y representa un paso intermedio entre una sociedad mercantil común y una sociedad anónima bursátil cuyas acciones están listadas en la Bolsa.
- Los estatutos de la SAPI, además de reunir los requisitos exigidos en la *LGSM*, deben cumplir también los que contempla la *LMV*, entre otros, poder imponer restricciones a la transmisión de propiedad o derechos respecto a las acciones de una misma serie o clase representativas del capital social y establecer cláusulas de exclusión de socios para evitar derechos de separación.

- La administración de este tipo de sociedades estará a cargo de un consejo. Cabe mencionar al respecto que se establecen requisitos mínimos sobre el derecho de minorías, entre éstos destacan:
 - La facultad de nombrar a un miembro en el consejo de administración cuando se tenga 10 % de participación accionaria, siendo que para el caso de las sociedades anónimas comunes se requiere 25 %.
 - El solicitar que se convoque a la asamblea general de accionistas para tratar los asuntos sobre los que se tenga derecho a voto, cuando se tenga 10 % de la participación accionaria, mientras que en las sociedades anónimas comunes se necesita 33 %.
 - El ejercer la acción de responsabilidad civil contra los administradores, en beneficio de la sociedad, cuando se tenga 15 % de la participación accionaria, en tanto que en la sociedad anónima común se requiere 33 %, y el oponerse judicialmente a las resoluciones de las asambleas generales cuando se tenga 20 % de la participación accionaria, mientras que en las demás sociedades anónimas se requiere 33 %.
- La *LMV* dispone que la SAPI podrá de manera voluntaria inscribir sus acciones en el Registro Nacional de Valores (RNV) para que coticen en la Bolsa, siempre y cuando sea decisión de la asamblea, se adopten los requisitos de revelación de información que determine la CNBV, se nombre a un consejero independiente en el consejo de administración y se presente a la citada comisión un plan para cumplir con todos los requisitos de las empresas bursátiles en un plazo máximo de tres años.
- Se moderniza la estructura de la Sociedad Anónima Bursátil (SAB), cuyas acciones estén inscritas en el RNV, a efecto de que puedan considerarse grupos de empresas como una misma unidad económica, es decir, la SAB y las personas morales que ésta controle se considerarán, para efectos de la ley, como una sola unidad económica de gestión y decisión.

Por tanto, la aplicación consolidada de la ley se hará principalmente en aspectos como la revelación de información, ya que cualquier evento que afecte el valor de alguna de las subsidiarias afectará el valor del grupo empresarial.

Las funciones del consejo de administración en materia de auditoría y aspectos societarios buscan que las políticas de operaciones con personas relacionadas sean observadas en todos los integrantes del grupo empresarial y la contabilidad consolidada.

- Se modifican las funciones del consejo de administración y del director general de la SAB. De esta manera, el consejo de administración se convertirá en un órgano estratega y de vigilancia, con lo que tendría a su cargo las funciones de diseñar estrategias generales para la conducción del negocio; la aprobación de las operaciones relevantes o de las que la sociedad celebre con partes relacionadas, previa opinión del comité competente, y la vigilancia de la gestión y conducción de la sociedad.

El director general, por su parte, será responsable, entre otras cosas, de la gestión, conducción y ejecución de los negocios de manera cotidiana, de la existencia y mantenimiento de los sistemas de contabilidad, control y registro, del cumpli-

miento de los acuerdos del consejo y de la asamblea, y de la revelación de información importante.

- En la estructura de las SAB desaparece la figura del comisario y las funciones de vigilancia se distribuyen entre tres niveles, con lo cual la vigilancia de la gestión, conducción y ejecución de los negocios de las SAB y de las personas morales que éstas controlen estará a cargo del consejo de administración, los comités de auditoría y prácticas societarias y del auditor externo independiente.

Los comités estarán integrados por consejeros independientes que no tengan conflicto de intereses, con ello se garantiza la imparcialidad de sus recomendaciones, aunque éstas no sean vinculantes para el consejo. Sin embargo, si el consejo no acata la recomendación del comité, tal hecho debe ser revelado al mercado. Cabe recordar que la desaparición de la figura de los comisarios fue motivo de discusión por compañías de auditoría como PriceWaterHouse, y gracias a la discusión de la ley en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) se logró que el comisario forme parte ahora del comité de prácticas societarias con otros consejeros independientes.

- Se precisa la función y responsabilidad de los consejeros y directivos de las SAB estableciéndose que entre los principios rectores de su encomienda está procurar la creación de valor en beneficio de la sociedad, además de actuar conforme a los principios de lealtad y diligencia.
- Se hacen modificaciones tendentes a innovar la regulación de los procesos societarios, para lo cual se llevan a cabo ajustes a los derechos de minorías:

- a) Disminuyendo el porcentaje actual de 15% a 5% para ejercer acción civil en contra de consejeros y directivos.
- b) Se precisan las definiciones de información y eventos relevantes, con la finalidad de brindar un trato más equitativo a los participantes del mercado que les permita conocer realmente la situación actualizada en materia financiera de la sociedad de que se trate.
- c) Se eleva a rango de ley la regulación de ofertas públicas de adquisición.
- d) Se redefinen las cláusulas de protección ante tomas hostiles de control, permitiendo a las sociedades estipular cláusulas de este tipo siempre y cuando se adopten en asamblea extraordinaria de accionistas y 5% o más de los accionistas presentes no voten en contra, que no excluyan a un grupo de accionistas distinto al de los que pretenden adquirir el control de los beneficios de estas cláusulas y no restrinjan en forma absoluta el control de la sociedad.

- Se actualiza el marco normativo aplicable a la intermediación y a los intermediarios de valores, para lo cual se precisan los conceptos de *oferta pública e intermediación con valores*, a efecto de incluir actividades que ameritan ser reguladas y supervisadas por las autoridades financieras y excluir aquellas otras actividades que puedan ser llevadas a cabo por cualquier persona, que no impliquen un riesgo sistémico en el sistema financiero y no generen riesgos para el público.
- El concepto *valores* incluye a aquellos inscritos en el RNV y los que no están inscritos, siempre que circulen en territorio nacional. De esta manera se contemplan los valores emitidos con forma de ley.

- Se moderniza el régimen de las casas de bolsa reduciendo los requisitos para las autorizaciones y la carga de supervisión, dependiendo de la gama de actividades que estos intermediarios bursátiles lleven a cabo.
- Se elimina la figura de los especialistas bursátiles, pero debido al régimen de flexibilización de las casas de bolsa, éstas podrán llevar a cabo las actividades que actualmente realizan los citados especialistas.
- Se adoptan medidas preventivas y correctivas para evitar riesgos sistémicos y que permitan a la autoridad actuar con prontitud ante el riesgo del deterioro del patrimonio de las casas de bolsa, para lo cual se prevén disposiciones relativas a la suspensión de operaciones, la intervención gerencial, la revocación de la autorización, las correspondientes al proceso de disolución y liquidación, así como las relativas al concurso mercantil.
- Se establecen disposiciones aplicables a los asesores de inversión, los organismos autorregulatorios, auditores externos y proveedores de precios.
- Se adecua el régimen de infracciones y sanciones, para lo cual se realizan algunas adecuaciones en los tipos penales, con esto se permitirá establecer como delictivas conductas que actualmente no son consideradas delitos especiales, pero que pueden tener consecuencias graves, como ejemplo se puede citar la administración fraudulenta, el ostentarse frente al público como intermediario del mercado de valores sin contar con la autorización respectiva o la utilización de claves sin consentimiento del titular de la cuenta.
- Se autoriza a la CNBV a informar al público sobre la existencia de investigaciones y sanciones impuestas, y se dispone que serán atenuantes el resarcimiento del daño y el aportar información que coadyuve a las investigaciones conducentes.

En general, las reformas efectuadas a la diversidad de leyes financieras tienen el objetivo de hacer más dinámico y competitivo el sistema financiero mexicano (SFM), labor que ha permanecido pendiente durante años, máxime si tomamos en consideración que aún no se traduce en la creación de la infraestructura y apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, lo que a la postre ha mantenido inerte a la economía mexicana, la cual ha sufrido en las últimas dos décadas un pobre crecimiento y la factura la ha tenido que pagar la sociedad con altos niveles de pobreza, profunda desigualdad económica y deterioro de su bienestar.

De conformidad con el índice de libertad económica de la Heritage Foundation, en México, 17.6% de la población subsiste con menos de un dólar al día, cifra que contrasta con 47.7% de la población que aún vive con menos de cuatro dólares al día que sufre de pobreza patrimonial, lo cual significa que apenas cuenta con recursos para acceder al alimento y para satisfacer los requerimientos mínimos nutricionales, de educación, vivienda, vestido y transporte. El Banco Mundial ha reportado (índice Gini) que la brecha entre ricos y pobres es la más profunda entre las economías de América Latina, y que en términos del PIB per cápita los mexicanos ocupan la posición 69 en una lista de 180 países. Lo anterior se debe principalmente a que los gobiernos que han manejado el país tienen un alto nivel de interferencia.

En términos del PIB per cápita, medido también por este mismo organismo financiero internacional, mientras en las zonas metropolitanas más prósperas del país este indicador es igual a 14 000 dólares, en los estados de más bajos ingresos, como Oaxaca, Tlaxcala, Guerrero y Chiapas, el ingreso promedio anual por persona puede alcanzar apenas los 2 000 dólares.

lares. Esto es el resultado de un país que no crece y que no ha logrado implementar acciones para recuperarse de los efectos de las crisis. Como ejemplo, el Banco Mundial precisa que mientras la tasa de desempleo fue de 3.5 % entre 1993 y 1994, tras la crisis de 1995 este indicador se disparó hasta 6.0 %. En el caso de los salarios, éstos se vieron afectados por una caída de casi 20 % durante esta crisis económica.

Los gobiernos que han manejado el país no sólo no han logrado administrar con eficacia los recursos, no han conseguido eliminar la duplicidad de normas y demás trámites burocráticos con lo que se inhibe la inversión de la iniciativa privada. La reforma fiscal muestra que hay una disonancia entre las leyes y los fenómenos societarios.

Aunado a lo anterior, dichos gobiernos han cumplido a cabalidad los lineamientos del consenso de Washington respecto a la política económica creyendo erróneamente que la fortaleza de la macroeconomía es la panacea fantástica que resolverá los problemas de la gente. El modelo económico friedmano aún en boga —y que recién salido del horno se antojaba como redentor de los problemas de la gente— ha sido un profundo fracaso porque después de más de veinte años de aplicación en nuestro país no ha permeado en beneficio de la mayoría de los gobernados.

La política económica neoliberal, repetimos —pergeñada desde el consenso de Washington y adoptada por gobernantes de países latinoamericanos—, ha sido un factor determinante en el paupérrimo crecimiento económico en términos de producto interno bruto (PIB) de los Estados de América Latina, lo que se ve reflejado en su sociedad, ya que no permite a las personas desarrollar todo su potencial para impulsar la economía de sus países. No es posible que el banco central de México mantenga ociosos más de 70 000 millones de dólares en reservas internacionales mientras la sociedad mexicana carece de lo elemental para disfrutar una vida digna. Como afirma **Julio Boltvinik**: “La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del ‘libre mercado’: el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente”.⁴

6.3.2.2 Ley de Sociedades de Inversión (LSI)

La *Ley de Sociedades de Inversión (LSI)* publicada en el *DOF* del 4 de junio de 2001 —abrogando con ello a la anterior *LSI* de 1985— tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las sociedades de inversión, la intermediación de las acciones que emitan éstas en el mercado de valores, así como los servicios que deberán contratar para el correcto desempeño de sus funciones.

Las sociedades de inversión se constituyen como sociedades anónimas autorizadas por la CNBV para adquirir y vender activos objeto de inversión (títulos y documentos a los que les resulte aplicable el régimen de la *Ley del Mercado de Valores*) con recursos provenientes de la colocación de acciones representativas de su capital social frente al público inversionista.

Es de subrayarse que es obligación de las autoridades —en la aplicación de la ley— procurar y fomentar la creación de este tipo de sociedades, su sano desarrollo y el establecimiento de condiciones tendientes a la consecución de los siguientes objetivos:

⁴ **Julio Boltvinik** en uno de sus textos de la sección “Opinión” de *La Jornada*, viernes 25 de abril de 2018, México, D.F., en: <http://bookcentral.proquest.com/docid/5510354.html?pq-origsite=scholarlink>.
Menéndez, Román, Fernando, Delirio barbaño y M. Sauri (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://bookcentral.proquest.com/docid/5510354.html?pq-origsite=scholarlink>.
E.P. Thompson).

- El fortalecimiento y descentralización del mercado de valores
- El acceso del pequeño y mediano inversionista a dicho mercado
- La diversificación del capital
- La contribución al financiamiento de la actividad productiva del país
- La protección de los intereses del público inversionista

Erick Carvalho Yáñez sostiene que el objeto de las sociedades de inversión “estriba en captar el ahorro de pequeños y medianos inversionistas mediante la compraventa de acciones que emite, con la finalidad de invertir esos recursos en una gama diversificada de valores pertenecientes a diferentes sectores de la economía, permitiéndoles acceder indirectamente a los grandes mercados de dinero y de capitales que en forma individual no podrían realizar, así como diversificando y minimizando en lo posible los riesgos que se contraen al adquirir una sola inversión”.⁵

En otras palabras, las sociedades de inversión son empresas dedicadas a captar recursos del público, el cual por ese hecho adquiere la calidad de socio de las mismas, y tienen como finalidad invertir esos recursos en una variedad de valores, por ejemplo: la sociedad de inversión TUCODES, S.A. inicia sus operaciones con un capital social de 15 millones de pesos, los cuales serán utilizados para adquirir en el mercado de valores acciones de Telmex, Televisa, Cemex, entre otras empresas. El rendimiento o utilidad obtenido, o incluso las pérdidas que en determinado momento se actualicen —recordemos que en el mercado de valores el riesgo es un elemento insoslayable, pues a mayor rendimiento ofrecido por un valor, mayor será el riesgo que represente su teneduría—, se distribuirán entre los socios. Es decir, las sociedades de inversión se constituyen entre el pequeño y el mediano inversionista que por sí solos no podrían concurrir al mercado de valores, debido al minúsculo capital con que cuentan, razón por la cual sus inversiones concurren y se unen en el mercado de valores por conducto de la sociedad de inversión.

El conflicto que enfrentan las sociedades de inversión se traduce en que la principal causa de la poca penetración de éstas en la economía mexicana es la falta de canales de distribución adecuados, por medio de los cuales el pequeño y mediano inversionista encuentren mecanismos de fácil acceso a dichos instrumentos de inversión, los cuales, a su vez, les permitan obtener rendimientos competitivos independientemente del monto de sus inversiones. Con las reformas a la *LSI* se pretende romper con el esquema de distribución exclusiva por parte de una sociedad operadora, permitiendo la existencia de empresas cuya única finalidad consista en distribuir acciones de sociedades de inversión.

Aunado a lo anterior, la RF2014 tiene el propósito de democratizar el “casino” financiero al facilitar la operación de un nuevo subtipo de sociedad anónima para las sociedades de inversión a efecto de flexibilizar su régimen corporativo y, por ende, los costos a que están sujetas. De igual forma modifica la denominación de las *sociedades de inversión* por la de *fondos de inversión*, para adecuar su denominación a los usos internacionales y ajustar su estructura corporativa, a efecto de que puedan ser constituidas por un *único socio fundador* —que en todo caso será una sociedad operadora de

⁵ Erick Carvalho Yáñez, *Nuevo derecho bancario y bursátil mexicano*, 6a ed. Editorial Porrúa, México, Menéndez, Romero, Tejedor, editando: *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuaspp/detail.action?docID=5513354>.
Created from urnchiuhuaspp on 2019-03-17 08:32:54.

fondos de inversión— encargado de tomar las decisiones que antes de la reforma tomaba la asamblea de accionistas. Anterior a la reforma se requerían de cuando menos dos socios fundadores de conformidad con la la *Ley General de Sociedades Mercantiles* (LGSM). De ahí que la asamblea de accionistas estuviera integrada por varios socios. Con la reforma, los fondos de inversión —antes sociedades de inversión— pueden constituirse con un solo socio pero en todo caso deberá realizarse ante la CNBV.

Así mismo, la RF2014 asigna las funciones tradicionales del consejo de administración de los fondos de inversión a las sociedades operadoras de fondos de inversión que les proporcionen servicios administrativos. Como en cualquier mercado de valores, los accionistas de los fondos de inversión solamente tendrán derechos patrimoniales sin que puedan decidir el rumbo de la sociedad, lo que será plasmado en el prospecto de información. La reforma intenta fortalecer la regulación de los órganos societarios de las sociedades operadoras de fondos de inversión, sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión y sociedades valuadoras de acciones de sociedades de inversión. Recordemos que tras la gran crisis de 2008 la autoridad dejó amplios huecos regulatorios que mediante la RF2014 se pretenden cubrir.

De igual manera, se incorporan a las actividades relativas a la administración de carteras de valores aquellas normas en beneficio y protección de los intereses del público ahorrador, al obligar a las sociedades operadoras de fondos de inversión a realizar sus funciones sin conflictos de interés y para beneficio de los fondos o clientes. También se reconoce la figura del auditor externo independiente y se establecen las reglas para su participación en los fondos de inversión de objeto limitado o de capitales, sociedades operadoras de fondos de inversión y sociedades distribuidoras de acciones de fondos de inversión. De igual forma, se fortalecen las facultades de la CNBV para requerir a dichos profesionistas independientes toda clase de información y documentación, y se le faculta para realizarles visitas de inspección y solicitar la comparecencia de sus socios, representantes y demás empleados, y validar normas y procedimientos de auditoría que deberán observar los auditores externos al dictaminar o emitir opiniones relativas a los estados financieros de las sociedades de que se trate.

La RF2014 dispone lo relativo a los requerimientos aplicables al sistema para la recepción y asignación de órdenes para realizar operaciones con acciones de fondos de inversión, a fin de dar orden, certeza y transparencia al tratamiento de las instrucciones de los clientes. De igual forma, la reforma establece que las acciones de los fondos de inversión pueden ser distribuidas por cualquier entidad que proporcione dichos servicios. La CNBV está facultada para emitir disposiciones de carácter prudencial, en materia de elaboración de documentos con información clave para la toma de decisiones de inversión de los accionistas, el cálculo y revelación de riesgos, el desempeño histórico de cada clase y serie accionaria, y el nivel de endeudamiento de los fondos de inversión.

Además, lo relevante de la reforma es que adiciona las facultades de **suspensión de operaciones**, para proteger los mercados y los intereses del público inversionista, e incorpora mecanismos para el intercambio efectivo de información tanto entre autoridades nacionales como extranjeras. También incluye el régimen relativo a la prohibición de que gobiernos extranjeros participen en el capital social de operadoras de sociedades de inversión, distribuidoras de acciones de sociedades de inversión y valuadoras de acciones de éstas, y menciona sus excepciones.

16.3.3 Fuentes o normas de aplicación supletoria

Las fuentes supletorias del derecho bursátil, también conocidas como *normas de aplicación supletoria*, deben aplicarse en estricto orden jerárquico, y de conformidad con lo establecido en el art 5o de la *Ley del Mercado de Valores*. Estas fuentes son las siguientes:

- Legislación mercantil
- Usos bursátiles y mercantiles
- Legislación civil federal
- *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (en materia recursal)

16.3.3.1 Legislación mercantil

Por legislación mercantil debe entenderse el conjunto de ordenamientos jurídicos que regulan la vida de las empresas constituidas conforme a aquélla. Las principales fuentes supletorias de carácter mercantil del derecho bursátil son las siguientes:

- *Código de Comercio*
- *Ley General de Sociedades Mercantiles* (publicada en el DOF del 4 de agosto de 1934)
- *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito*
- *Ley de Concursos Mercantiles*

El *Código de Comercio* se aplica supletoriamente al derecho bancario y bursátil, porque tanto los bancos como las casas de bolsa ejecutan actos de comercio en su calidad de intermediarios bancarios o bursátiles (intermedian en el crédito y las operaciones con valores), según sea el caso. **Felipe de J. Tena** sostiene que son actos de comercio los “que pertenecen a dicha industria, y habrán de consistir en operaciones de interposición o mediación por las que se adquiere de una persona para transmitirlo a otra un bien de cualquier especie, con la mira de lucrar mediante esa transmisión.”⁶

Las fraccs XIV, XIX, XX y XXI del art 75 del *Código de Comercio* enumeran los actos de comercio en los que intervienen los bancos y las casas de bolsa:

- Las operaciones de bancos
- Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas
- Los valores u otros títulos a la orden o al portador y las obligaciones de los comerciantes, mientras que no se pruebe que derivan de una causa extraña al comercio
- Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil

La *Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM)* reconoce varias formas societarias de carácter mercantil, las que tendrán la obligación de inscribirse en el Registro Público de Comercio, so pena de ser consideradas sociedades mercantiles irregulares, aunque esto no implica de ninguna manera que los actos mercantiles perfeccionados por

éstas, que afecten a sus clientes, carezcan de validez en detrimento de estos últimos, pues con tal de que se hayan exteriorizado ante terceros, consten o no en escritura pública, tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, distintos a los de sus socios o accionistas.

Sociedad mercantil	Definición
Sociedad en nombre colectivo	Es la sociedad mercantil (de capital fijo o variable) que existe bajo una razón social (por ejemplo: Muller y Fensey, SNC) y en la que todos los socios responden, de modo subsidiario, ilimitado y solidario, de las obligaciones sociales.
Sociedad en comandita simple	Es la sociedad mercantil que existe bajo una razón social y se compone de uno o varios socios comanditados que responden, de manera subsidiaria, ilimitada y solidaria, de las obligaciones sociales, y de uno o varios comanditarios que únicamente están obligados al pago de sus aportaciones.
Sociedad de responsabilidad limitada	Es la sociedad mercantil que se constituye entre socios que solamente están obligados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales puedan estar representadas por títulos negociables, a la orden o al portador, pues sólo serán cedibles en los casos y con los requisitos que establece la <i>LGSM</i> .
Sociedad anónima	Es la sociedad mercantil que existe bajo una denominación social y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones.
Sociedad en comandita por acciones	Es la sociedad mercantil que existe bajo una razón o denominación social compuesta por uno o varios socios comanditados que responden de manera subsidiaria, ilimitada y solidaria, de las obligaciones sociales, y de uno o varios comanditarios que únicamente están obligados al pago de sus acciones (se rige por las reglas de la sociedad anónima, con algunas excepciones).

En cuanto a la estructura, organización, requisitos de capital y funcionamiento de las entidades del sector bursátil, es la *Ley General de Sociedades Mercantiles* la que los regula, por ejemplo, tanto las entidades del sector bancario como las entidades del sector bursátil se establecen necesariamente como sociedades anónimas, razón por la cual deberán observar las normas jurídicas de dicho ordenamiento en relación con capital, número de socios, documentos sociales, domicilio, administración, vigilancia, asambleas (ordinarias y extraordinarias), etcétera.

Las entidades financieras tienen la obligación, si es que desean operar en el mercado financiero, de organizarse y constituirse como sociedades anónimas, toda vez que es el tipo societario que ofrece mayor seguridad en las transacciones comerciales, llámense financieras. Es el tipo societario que asegura una administración responsable y

detallada, máxime si tomamos en consideración que representa a la vez mayor certeza para las personas que reciban servicios de éstas el hecho de que se encuentran más monitoreadas por la autoridad financiera. Deténgase el lector a pensar si en lugar de que se constituyera un banco como sociedad anónima, la autoridad permitiera que lo hiciera como sociedad en nombre colectivo. Sería un gran riesgo para los ahorradores e inversionistas el hecho de que una empresa familiar captara y administrara sus recursos, aunado a que simple y sencillamente dicha empresa no contaría con la infraestructura y organización profesional para prestar el servicio de banca y crédito.

La *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC)* es el ordenamiento jurídico encargado de sistematizar el conjunto de estas operaciones, entendidas como todo negocio jurídico en virtud del cual el acreditante (acreedor) transmite un valor económico presente al acreditado (deudor), comprometiéndose éste a reintegrar el capital principal y, en su caso, los intereses correspondientes en el plazo convenido. Las operaciones de crédito implican un acto de confianza por parte del acreditante, de allí el origen de la palabra *crédito*, que significa ‘confianza’ (*credere*).

La *Ley de Concursos Mercantiles* (publicada en el *DOF* del 12 de mayo de 2000), que abrogó la anterior *Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos*, tiene por objeto proporcionar la normatividad pertinente para maximizar el valor de una empresa en crisis mediante su conservación, y en caso de que fuese imposible conservar la empresa, contener las normas que permitan preservar el valor económico de la empresa o de los bienes y derechos que la integran mediante un procedimiento de liquidación ordenada que maximice el producto de la enajenación y dé trato equitativo al comerciante y sus acreedores.

La importancia de lo señalado en el párrafo anterior se plasma expresamente en el art 1o de la propia *Ley de Concursos Mercantiles*, que en su segundo párrafo establece:

Es de interés público conservar las empresas y evitar que el incumplimiento generalizado de las obligaciones de pago ponga en riesgo la viabilidad de las mismas y de las demás con las que mantenga una relación de negocios.

Para lograr el objetivo anterior, la *Ley de Concursos Mercantiles* establece un procedimiento moderno y eficaz que subsana los vicios de la antigua *Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos* en su última etapa. Dicho procedimiento evita que el mismo sirva como herramienta para dilatar el pago e intenta propiciar la supervivencia de la empresa, otorgando las herramientas para tales efectos.

La *Ley de Concursos Mercantiles* (art 2o y relativos) divide al concurso mercantil en una etapa preliminar y dos etapas nominadas, cada una con distintas finalidades, términos y resoluciones. Éstas son la preliminar de verificación, la de conciliación y la de quiebra.

La etapa preliminar de verificación está regulada por los arts 1o al 41, 44, 48, 49, 54 al 61 y transitorios de la *Ley de Concursos Mercantiles*, y tiene como finalidad básica determinar si el comerciante se encuentra dentro de los supuestos del concurso mercantil. En esta etapa no se hace el estudio ni se resuelve respecto al reconocimiento de los créditos del comerciante, y el juez de distrito que conoce del asunto es auxiliado por el visitador, quien tiene como únicas funciones las de solicitar las medidas precautorias necesarias para conservar la empresa y verificar en la contabilidad del comerciante la cuantificación de los supuestos del concurso mercantil. El visitador es

nombrado aleatoriamente por el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles (Ifecom).

La verificación empieza con la presentación de la solicitud o demanda de concurso mercantil y termina con la sentencia de concurso mercantil. La visita de verificación tiene un plazo de quince días naturales y puede ser prorrogada por una sola vez por causa justificada por un máximo de quince días naturales (art 40 de la *Ley de Concursos Mercantiles*).

La etapa de conciliación está regulada por los arts 42 al 170, 173, 175, 177, 180, 181, 217 al 228, 262 al 277 y transitorios de la *Ley de Concursos Mercantiles* y tiene como finalidades básicas las siguientes:

- El reconocimiento de los adeudos a cargo del comerciante, lo que implica la revisión integral de cada uno de los créditos que se deriven de la contabilidad del comerciante o cuyo reconocimiento demanden los acreedores.
- Lograr la conservación de la empresa mediante el convenio que el comerciante suscriba con sus acreedores reconocidos.

De acuerdo con la *Ley de Concursos Mercantiles*, “acreedores reconocidos” son todas aquellas personas físicas o jurídico-colectivas que adquieran tal carácter por virtud de la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos que dicta el juez que conoce del concurso. Para que los actos y obligaciones pactados en el convenio surtan efectos, la *Ley de Concursos Mercantiles* establece ciertos requisitos (Título Quinto, Capítulo Único), entre otros, que el mismo lo suscriban el comerciante y sus acreedores reconocidos que representen más de 50% del monto reconocido a la totalidad de los acreedores reconocidos comunes y del monto reconocido a aquellos acreedores con garantía real o privilegio especial (art 157 de la *Ley de Concursos Mercantiles*).

El convenio se considerará suscrito por todos los acreedores reconocidos cuando se prevea el pago de sus créditos en los términos ordenados por el art 158 de la *Ley de Concursos Mercantiles*, siendo de suma importancia destacar que el convenio concursal tiene el carácter de cosa juzgada y otorga beneficios y obligaciones adicionales al comerciante y a sus acreedores, y que no confiere un convenio de transacción ordinario.

En esta etapa, el juez de distrito es auxiliado por el conciliador, quien tiene como funciones proponer al juez el reconocimiento de los créditos del comerciante mediante la elaboración de las listas provisionales y definitivas de créditos, y buscar un arreglo entre el comerciante y sus acreedores reconocidos, conciliador que es nombrado por el Ifecom en forma aleatoria y que tiene importantes funciones en el procedimiento de concurso mercantil. La etapa de conciliación inicia con la sentencia de concurso mercantil y termina con el convenio o la sentencia de quiebra. Tiene una sentencia intermedia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos. Con la sentencia de concurso mercantil no podrá ejecutarse ningún mandamiento de embargo o ejecución contra los bienes y derechos del comerciante.

En esta etapa se debe investigar la causa u origen, destino y validez de cada crédito a cargo del comerciante, pudiendo sus acreedores opinar o impugnar la veracidad de dichos créditos mediante la vista que se les da con las listas provisional y definitiva o apelando la sentencia intermedia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos. La etapa de conciliación tiene un plazo de seis meses, contados a partir de la última publicación de la sentencia de concurso mercantil (art 145 de la *Ley de Concursos Mercantiles*), por lo que el juez de distrito debe emitir la sentencia de quiebra en un término de tres meses por el

conciliador o por los acreedores reconocidos que representen por lo menos las dos terceras partes del monto total de los créditos reconocidos.

No obstante lo establecido en el párrafo que antecede, el comerciante y 90 % de los acreedores podrán solicitar una segunda prórroga de otros tres meses, pero en ningún caso la etapa de conciliación puede durar más de un año.

La etapa siguiente es la de quiebra, la cual se encuentra regulada por los arts 167 al 236, 262 al 277 y transitorios de la *Ley de Concursos Mercantiles* y tiene como finalidad básica la venta de la empresa del comerciante, de sus unidades productivas o de los bienes que la integran, para el pago a los acreedores reconocidos. En este supuesto, el juez de distrito es auxiliado por el síndico, quien tiene como funciones la administración y liquidación de la empresa.

El síndico también es nombrado aleatoriamente por el Ifecom. Esta última etapa empieza con la sentencia de quiebra y termina con la sentencia de terminación del concurso mercantil.

16.3.3.2 Instituto Federal de Concursos Mercantiles (Ifecom)

El Ifecom fue creado por disposición de la *Ley de Concursos Mercantiles*. Es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal (CJF), a su vez órgano administrativo del Poder Judicial de la Federación, con autonomía técnica y operativa, cuya principal finalidad es la de autorizar el registro de las personas que acrediten cubrir los requisitos necesarios para llevar a cabo las funciones de visitador, conciliador o síndico, quienes apoyarán a la justicia en materia concursal en los aspectos técnicos involucrados en los procedimientos de concurso mercantil.

Funciones del Ifecom

- Autorizar la inscripción en el registro de especialistas a su cargo, de las personas que acrediten cubrir, conforme a los procedimientos de selección y actualización, los requisitos necesarios para llevar a cabo las funciones de visitador, conciliador y síndico en los procedimientos de concurso mercantil.
- Revocar la inscripción en el registro de especialistas a su cargo en los casos que proceda.
- Designar mediante procedimientos aleatorios a los especialistas que deben desempeñarse en cada concurso mercantil.
- Supervisar el ejercicio de los especialistas.
- Establecer el régimen de honorarios aplicable.
- Promover la capacitación y actualización permanente de los especialistas en materia de cultura concursal.
- Expedir las reglas de carácter general que ordena la ley, estadísticas relativas a los concursos mercantiles, análisis, estudios e investigaciones relacionados con sus propias funciones.
- Difundir los aspectos anteriores, así como sus funciones, objetivos y procedimientos.

La RF2014 incorpora como objetivo de la *Ley de Concursos Mercantiles (LCM)* además del principio general de conservación de las empresas y el evitar el incumplimiento generalizado de sus obligaciones— el que los funcionarios que participan en el procedimiento de concurso velen por la protección de los acreedores y los intereses de la masa concursal, bajo los principios de transcendencia, economía procesal, celeridad, publicidad y buena fe. Además, se dispone el fortalecimiento del **principio de publicidad** de los concursos mercantiles, mediante el reconocimiento de la publicidad del concurso mercantil y la permisibilidad para solicitar el acceso a los documentos que se contienen en el expediente, a su costa, pero debiéndose respetar aquella información reservada o confidencial conforme a las leyes correspondientes.

La reforma a la *LCM* introduce la figura de la **declaración conjunta de concurso mercantil** estableciendo que podrán interponerla aquellos comerciantes que formen parte del mismo grupo societario, en cuyo caso se sustanciará bajo un mismo procedimiento y ante el juez del lugar donde tenga su domicilio la sociedad integrante (arts 15 bis a 17, *LCM*). También se prevé la posibilidad de establecer un solo visitador, conciliador o síndico para efectos del concurso. Lo anterior, con la finalidad de agilizar y hacer más eficientes los procedimientos de concurso mercantil de grupos societarios. Además, la *LCM* permite que, además de las sucursales de empresas extranjeras, aquellas empresas subsidiarias de empresas extranjeras que se establezcan en territorio nacional también puedan ser llevadas a concurso mercantil.

Se incorpora la posibilidad de **presentar la solicitud o demanda de manera electrónica**, mediante el uso de la firma electrónica, así como el uso estandarizado de formatos para solicitar o demandar el concurso, con el objeto de agilizar y estandarizar el procedimiento para solicitar o demandar el concurso mercantil (arts 23 y 23 bis, *LCM*). También se concede la facultad a los acreedores de demandar la apertura del concurso de un comerciante en etapa de quiebra (art 22, fracc VI, *LCM*), si se cuenta con la anuencia del comerciante y se establece la posibilidad de que el concurso mercantil sea solicitado o demandando antes de que el comerciante efectivamente se coloque en los supuestos que establece la *LCM*, pero siempre que se acredite que resulta inminente que caerá en un incumplimiento generalizado de sus obligaciones dentro de un plazo de noventa días.

Lo anterior con la finalidad de **adelantar la tramitación del concurso mercantil**, agilizar su sustanciación y de esta manera proteger los derechos del comerciante y de sus acreedores y evitar que la masa se deteriore. Además, la RF2014 dispone que el comerciante que se encuentre obligado a dictaminar sus estados financieros, en términos de la legislación fiscal, estará posibilitado para exhibir dictamen de auditor externo para acreditar el incumplimiento generalizado de sus obligaciones. De presentarse dicho dictamen —y ser ratificado por el auditor— no será necesaria la etapa de verificación y el juez podrá dictar directamente la sentencia que declare el concurso mercantil, con lo cual se agilizan los procedimientos.

La *LCM* ahora permite al juez autorizar al comerciante **la contratación de créditos** indispensables para mantener el funcionamiento de la empresa y —en su caso— la constitución de las garantías que crea convenientes e incorpora la utilización de formatos establecidos por el Ifecom a fin de que se presenten los informes a los que hace referencia la misma Ley. De igual forma, se **incorporan facilidades en el procedimiento de designación y aprobación de los interventores** al tiempo que se amplían

las facultades de éstos dentro del concurso mercantil, como medida de protección de los derechos de los acreedores.

Otra cuestión importante es que **se agiliza el procedimiento de separación de bienes** al agregarse dos supuestos para hacer la solicitud de separación de los bienes de terceros en posesión del comerciante; primeramente, aquellos bienes en posesión del comerciante bajo contrato de arrendamiento; y con posterioridad, los bienes afectos a un fideicomiso.

Se prevé la obligación del conciliador de sujetarse a las previsiones del capítulo de enajenación de activos en quiebra, buscando siempre las mejores condiciones para obtener un mayor valor de recuperación. En caso de que el conciliador autorice la contratación de créditos indispensables para la operación de la empresa, éste deberá fijar los lineamientos bajo los cuales se llevarán a cabo dichas contrataciones. Se facultó al juez para permitir la **ejecución de garantías** sobre bienes que no estén vinculados con la operación del comerciante durante la etapa de conciliación, previa opinión del conciliador, y se establece que en caso de que la administración de la empresa se otorgue al conciliador, éste deberá actuar como un **administrador diligente**, además, se le hace responsable por las pérdidas y menoscabos que sufra la empresa durante su gestión.

La RF2014 prevé la posibilidad de que una vez declarado el concurso mercantil, se puedan **iniciar otros juicios** de carácter patrimonial ajenos al concurso mercantil en contra del comerciante, los cuales deberán ser vigilados por el conciliador y no se podrán acumular al concurso mercantil. Se introduce al texto de la *LCM* la posibilidad de que aquellas garantías en las que el comerciante haya transmitido la propiedad antes del concurso —como en el caso de la prenda bursátil— se apliquen automáticamente al pago y no formen parte de la masa concursada.

La reforma a la *LCM* (vigente a partir del 11 de enero de 2014) dispone que para modificar o ampliar la **fecha de retroacción** (periodo dentro del cual el juez podrá examinar operaciones y actos presumiblemente realizados en fraude de acreedores) no será necesario que se acredite la existencia de dichos actos u operaciones o acreditar que los mismos, en efecto, se llevaron a cabo en forma fraudulenta, toda vez que esto sería materia del **incidente** correspondiente. En cambio, se exige a la parte promovente que describa o relate los hechos que le constan y aporte los elementos con que cuente, quedando a criterio del juez la decisión final. Lo anterior busca proteger a las instituciones de crédito de actos fraudulentos del cliente, quien se deshace de sus bienes para no pagar el crédito y los intereses correspondientes.

La *LCM* prevé la posibilidad de que los acreedores ejerzan una **acción de responsabilidad** en contra de los administradores y directivos relevantes del comerciante por los actos en fraude de acreedores que realicen, conforme a las reglas que establece la propia ley. Así mismo, establece de manera expresa que el plazo de trescientos sesenta y cinco días naturales para la tramitación del concurso mercantil en su etapa de conciliación es improrrogable, salvo por los casos excepcionales y específicos previstos en el propio dispositivo. Además, prevé que concluido el plazo señalado, el juez únicamente levantará la certificación correspondiente en la que conste que ha concluido la etapa de conciliación y que, por tanto, el concurso mercantil se considerará en **estado de quiebra**.

Entre otras cosas, se reducen de 75% a 50% los acreedores requeridos para designar al conciliador, por lo que el número de las listas del Iecom, con lo cual se facilita el proceso de conciliación.

lita que el comerciante y los acreedores designen un conciliador de su confianza y se agiliza el proceso de conciliación (art 147, fracc II). Así mismo, se reconoce el derecho del comerciante y de los acreedores a designar a un conciliador ajeno al Ifecom en aquellos casos en los que se presente la solicitud de concurso mercantil con **plan de reestructura**.

La reforma a la *LCM* reduce de 75 % a 50 % la cantidad de acreedores reconocidos que se requieren para pedir la **sustitución del síndico**, con lo cual se facilita la posibilidad de remover al síndico en caso de que no esté cumpliendo con sus obligaciones legales. Se establece la obligación de otorgar una garantía en caso de que se apele la sentencia que declara la quiebra, emitida en un procedimiento solicitado por el comerciante, siempre y cuando la apelación se admita con efectos suspensivos y devolutivos, con lo que se protege a la masa y los derechos de los acreedores en caso de resultar infundado el recurso de apelación. Otra de las variantes es que se introduce en la legislación la figura de acreedores subordinados como una nueva clasificación de acreedores y que estará en el último lugar de la prelación para sus créditos por no tener una garantía real respecto al crédito otorgado al comerciante.

Aunado a lo anterior, se introducen como créditos contra la masa aquellos autorizados por el juez o el conciliador para mantener la operación ordinaria de la empresa, lo cual genera ánimo en las **instituciones de crédito** para otorgarlo a los comerciantes en concurso, ya que tienen la seguridad de que su crédito se pagará antes que los demás, conforme a las reglas de prelación que establece la ley. Además, se establece la facultad de las autoridades que hayan otorgado un **título de concesión al comerciante** para que puedan separar a la persona encargada de la administración de la empresa y designar a la persona que deberá sustituirlo, en cualquier momento a partir de la declaración del concurso y sin requerir en ningún caso de la autorización del juez. La *LMV* introduce el Título Décimo Bis, en el cual se establecen de manera pormenorizada las causales por las cuales un **administrador o los empleados relevantes**, conforme a la ley, deben responder al comerciante, en beneficio de la masa, por los daños y perjuicios causados por las decisiones que tomaron, siempre que causen un daño patrimonial y el comerciante se encuentre en el supuesto de incumplimiento generalizado de sus obligaciones.

Finalmente, se incorporan las **excluyentes de responsabilidad** para aquellos casos en que los administradores hayan realizado un acto u omisión por una razón justificada en términos de la ley; todo lo anterior, con independencia de las responsabilidades en las que puedan incurrir conforme a otras leyes. Además, se modifican e incorporan los tipos penales en la *LCM* con la finalidad de sancionar cualquier conducta del comerciante que agrave el incumplimiento generalizado de sus obligaciones, ya sea antes o después de que se declare el concurso, así como cualquier conducta de un administrador que obtenga o conceda un beneficio a un tercero de manera fraudulenta y en perjuicio del patrimonio del comerciante.

16.3.3.3 Usos bursátiles y mercantiles

Los usos y prácticas bursátiles son las técnicas usadas en el mercado bursátil para celebrar profesionalmente sus operaciones de modo uniforme, frecuente y transparente. Un uso es una determinada forma de realizar alguna actividad, a diferencia de la costumbre que también suele ser una práctica reiterada, observable en una comunidad determinada. El uso bursátil es un tipo de uso que se utiliza en el mercado bursátil. El agente financiero es intermediario financiero. La

práctica bursátil, en cambio, supone la existencia de manuales operativos de las entidades financieras para brindar un mejor servicio a los clientes. El uso bursátil podríamos ejemplificarlo con la misma comisión pactada por el corretaje de valores entre el inversionista y el intermediario (casa de bolsa). Como ejemplo de práctica bursátil se tiene el uso de ciertas aplicaciones y programas como Excel que permite la agilización del cálculo de datos necesarios para el desarrollo de actividades bursátiles. Las prácticas bursátiles son al igual que los usos, hábitos, sistemas, procedimientos, ejercicios, adiestramientos, y métodos reiterados aplicados y catalogados por las instituciones bursátiles en sus manuales operativos internos. La diferencia con el uso bursátil estriba en que éste se encuentra disperso, aunado a que puede ser convenido entre el intermediario financiero y el cliente, mientras que la práctica es un procedimiento operativo fijado unilateralmente por la casa de bolsa para prestar un más óptimo y seguro servicio financiero, sin la necesidad de que el cliente acepte la instauración de la misma.

Podrá preguntarse el lector la diferencia que existe entre la costumbre y los usos, pero desde ahora es menester que quede muy claro que aquélla no es fuente supletoria del derecho bursátil. La costumbre consiste en la práctica, experiencia y modos de vida que en forma reiterada y obligatoria son observados y fielmente acatados por los pobladores de una comunidad.

Du Pasquier sostiene que la costumbre “es un uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente”.⁷ La costumbre se encuentra integrada por dos elementos: uno subjetivo y otro objetivo. El primero de ellos es el ánimo de obligatoriedad que tiene la práctica en la mente de los pobladores, mientras que el segundo hace referencia a la práctica reiterada en sí misma. Dicha práctica se vuelve obligatoria con el devenir del tiempo, en virtud de que los moradores de una determinada demarcación consideran que su acatamiento será conveniente, imprescindible para vivir en armonía. Es de observarse que la costumbre se aplica en una comunidad determinada, sin exclusión de persona alguna, así sucede en gran parte de las comunidades indígenas que se encuentran asentadas en diversos municipios de Chiapas y Oaxaca.

Los usos sí son fuente supletoria del derecho bursátil, porque así lo reconoce el artículo 1 de la *LMV*, razón por la cual es considerado como un uso normativo, es decir, su cumplimiento es obligatorio para los participantes en el mercado financiero. Los usos son las prácticas reiteradas, previamente convenidas y establecidas entre un número determinado de personas en sus transacciones mercantiles cotidianas, de allí que la diferencia entre el uso y la costumbre estriba en que aquél se restringe a un número determinado de personas, mientras que esta última se aplica a todos los miembros de una comunidad.

En ese tenor de ideas, **Manuel Bejarano Sánchez** relaciona y distingue ambos conceptos jurídicos y al efecto sostiene que “el uso y la costumbre tienen en común que ambos son una práctica reiterada. Mas se distinguen en que mientras la costumbre es una práctica general (*inveterata consuetudo*) que se considera obligatoria por la común opinión de los miembros de una comunidad (*opinio juris seu necessitatis*), el uso es una práctica particular no necesaria para la colectividad”.⁸

⁷ **Claude Du Pasquier**, citado por **Eduardo García Máynez**, en *Introducción al estudio del derecho*, 48a edición, Editorial Porrúa, México, 1996, págs. 21 y 22.

⁸ **Manuel Bejarano Sánchez**, *Obituario de la ley*, 4a ed., IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central.

Created from urn:chihuahua:sp on 2019-03-17 08:32:54.

Los usos bursátiles son aquellas prácticas reiteradas convenidas entre el público ahorrador e inversionista y los intermediarios financieros (casas de bolsa) que les prestan un servicio financiero determinado a cambio de una cuota o comisión. La ventaja de los usos bursátiles es que son espontáneos y se adaptan mejor a las necesidades del mercado, sin embargo, no existe un catálogo que ordene la diversidad de los mismos, razón por la cual es sumamente complejo conocerlos en su totalidad. Otra de las ventajas de los usos es que se adecuan más prontamente a la realidad fenomenológica del ser humano.

16.3.3.4 Legislación civil federal

El *Código Civil Federal* es una más de las fuentes supletorias del derecho bursátil, y aunque el art 5o de la *LMV* establece como fuente supletoria la legislación civil federal, ésta se ve integrada por el ordenamiento jurídico antes citado. Anteriormente, se establecía como fuente supletoria el *Código Civil para el Distrito Federal*, pero por decreto publicado en el *DOF* del 29 de mayo de 2000 se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del *Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal*, estableciéndose en el art 2o transitorio del nuevo *Código Civil Federal* lo siguiente:

Segundo. Las menciones que en otras disposiciones de carácter federal se hagan al *Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal*, se entenderán referidas al *Código Civil Federal*.

Ahora bien, el *CCF* es aplicado de manera supletoria a la legislación bursátil, toda vez que la actividad financiera regulada en dicho ordenamiento jurídico es considerada de talante federal, según lo dispone el art 73, fracc X, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, el cual dispone:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear; y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

Se preguntará el lector en qué supuestos podría aplicarse supletoriamente el *Código Civil Federal*, a lo que responderé que en todas aquellas relaciones que se susciten entre los particulares y las instituciones bursátiles con motivo de los actos jurídicos que celebran, por ejemplo, en materia de obligaciones, contratos, familia, sucesiones, etcétera.

16.4 Análisis de los conceptos valor y oferta pública en la Ley del Mercado de Valores

16.4.1 Valor

El Diccionario de la lengua española define al valor, como el grado de utilidad o aptitud de las cosas para satisfacer las necesidades o proporcionar bienestar o deleite. Cuali-

dad de las cosas en virtud de la cual se da por poseer cierta suma de dinero o equivalente. En ese tenor de ideas, la palabra *valor* indica que un producto o una creación del hombre, sea material o inmaterial, tendrá cierto importe en la medida en que sirva para satisfacer necesidades individuales o grupales. También puede significar el alcance de la importancia de una cosa, acción, palabra o frase. En derecho monetario se hace referencia al *valor monetario*, es decir, a la equivalencia de una moneda respecto a otras.

En la Antigüedad, **Aristóteles** distinguía entre el llamado *valor de uso* de un objeto, que es aquella utilidad o beneficio que presta a su propietario, y el *valor de cambio*, que puede definirse como la cantidad de alguna otra mercancía, usualmente la que se utiliza como dinero, por la que puede intercambiarse dicho bien.

La economía política clásica retuvo esta distinción. **David Ricardo** formuló la llamada *teoría del valor-trabajo* cuando postuló que el valor de una mercancía depende de la cantidad total de trabajo que es necesario para su producción. Otros autores —como **Marx**— siguieron esta línea de pensamiento en la búsqueda de un fundamento objetivo para el valor, de una medida invariante para el mismo. En realidad, según el enfoque que posteriormente se impuso, tal teoría del valor es realmente una teoría del costo de producción y, en definitiva, de la forma en que se distribuye el ingreso entre los diferentes factores de producción.

En el mercado de valores se cotizan diariamente valores, *securities* se les llama en Estados Unidos de América, éstos pueden definirse como cualquier derecho de contenido económico o patrimonial, incorporado o no en un documento que —por su configuración jurídica y régimen de transmisión— pueda ser objeto de negociación en un mercado de valores.

En general, los valores son *títulos*, documentos que están destinados a circular en el mercado financiero y son utilizados para probar o dejar constancia de la realización de un hecho. En el comercio y las finanzas, un título, por lo regular, es un documento que representa la existencia de una deuda, ya sea pública o privada. Cuando los títulos son negociables, es decir, que pueden venderse y comprarse libremente en un mercado de capitales, suelen llamarse *títulos valores*; a esta categoría pertenecen las acciones que emiten las empresas y otros instrumentos como bonos, obligaciones, etcétera. Los títulos pueden ser al *portador* o a la *orden*, y se clasifican también en *redimibles*, cuando tienen una fecha de vencimiento determinada, o *irredimibles*, cuando sólo pueden convertirse en efectivo mediante su venta en el mercado de valores.

6.4.2 Oferta pública

La palabra *oferta* —según el *Diccionario de la lengua española*— proviene del latín *offere*, que significa ‘ofrecer’, y se traduce en la promesa que se hace de dar, cumplir o ejecutar algo. Suele entenderse el vocablo como la puesta a la venta de un producto rebajado de precio, y en economía es el conjunto de bienes o mercancías que se presentan en el mercado con un precio concreto y en un momento determinado. De hecho, el origen de los negocios jurídicos encuentra su primer acto en la oferta que se hace respecto a algo.

En derecho, la palabra *oferta* es definida como la declaración unilateral de la voluntad, reciente a fecha, a persona determinada, de celebrar un negocio jurídico.

sente, con plazo o sin plazo para que acepte lisa y llanamente los términos de la policitación. Si la persona que recibe la oferta no acepta ésta de manera lisa y llana y propone modificaciones estaremos en presencia de otra oferta, de una contraoferta. El *Código Civil Federal* —fuente supletoria del derecho bursátil— establece las reglas de la oferta en los arts 1804 a 1811.

Artículo	Contenido
1804	Toda persona que propone a otra la celebración de un contrato, fijándole un plazo para aceptar, queda ligada por su oferta hasta la expiración del plazo.
1805	Cuando la oferta se haga a una persona presente, sin fijación de plazo para aceptarla, el autor de la oferta quedará desligado si la aceptación no se hace inmediatamente. La misma regla se aplicará a la oferta hecha por teléfono o a través de cualquier otro medio electrónico, óptico o de cualquier otra tecnología que permita la expresión de la oferta y la aceptación de ésta en forma inmediata.
1806	Cuando la oferta se haga sin fijación de plazo a una persona no presente, el autor de aquélla quedará ligado (o comprometido) durante tres días, además del tiempo necesario para la ida y vuelta regular del correo público, o del que se juzgue bastante no habiendo correo público, según las distancias y la facilidad de las comunicaciones.
1807	El contrato se forma en el momento en que el proponente recibe la aceptación, estando ligado por su oferta, según los artículos precedentes.
1808	La oferta se considerará no hecha si la retira su autor y el destinatario recibe la retracción antes que la oferta. La misma regla se aplica al caso en que se retire la aceptación.
1809	Si al tiempo de la aceptación hubiere fallecido el proponente, sin que el aceptante fuese sabedor de su muerte, los herederos de aquél quedarán obligados a sostener el contrato.
1810	El proponente quedará libre de su oferta cuando la respuesta que reciba no sea una aceptación lisa y llana, sino que importe modificación de la primera. En este caso, la respuesta se considerará como nueva proposición que se registrá por lo dispuesto en los artículos anteriores.
1811	El proponente quedará libre de su oferta cuando la respuesta que reciba no sea una aceptación lisa y llana, sino que importe, modificación de la primera. En este caso, la respuesta se considerará como nueva proposición que se registrá por lo dispuesto en los artículos anteriores.

Para que un valor pueda cotizar en el mercado de valores es imprescindible que exista previamente una oferta pública de valores, entendiendo por ésta todo ofrecimiento, expreso o implícito, que se proponga emitir, colocar, negociar o comerciar valores y se transmita por cualquier medio al público o a grupos determinados.

La oferta pública de valores se dirige a personas indeterminadas a fin de que suscriban, enajenen o adquieran documentos emitidos en serie o en masa que otorguen a sus titulares derechos de crédito, de participación y de tradición o representativos de mercancía.

La reforma financiera de enero de 2014 determina que también será considerada oferta pública aquella dirigida a ciertos inversionistas institucionales, cualidad que determina la misma CNBV. La Ley del Mercado de Valores de la LMV dispone que será conside-

El art 8o de la *LMV* establece que la oferta privada puede realizarla cualquier per-

- a) Se dirija exclusivamente a inversionistas institucionales o calificados.

En complemento de lo anterior, la oferta privada, promoción, comercialización y

Las personas que hagan la oferta deberán notificar a la CNBV, para fines estadísti-

La fracc XXIV del art 2o de la *LMV* establece que se entenderán por *valores* las acciones,

susceptibles de circular en los mercados de valores a que se refiere esta ley, que se emitan en serie o en masa y que representen el capital social de una persona moral, una parte alícuota de un bien o la participación en un crédito colectivo o cualquier derecho de crédito individual, en los términos de las leyes nacionales o extranjeras aplicables.

Concepto	Definición
Acción	Título representativo del capital social de una empresa. Representa la participación monetaria de los socios o accionistas en los derechos patrimoniales y corporativos de la misma.
Parte social	Porción que corresponde a una persona o grupo en la propiedad de una empresa. Cada socio de una compañía tiene derecho, normalmente, a una participación en las ganancias, según el monto del capital que ha aportado; del mismo modo, las pérdidas —cuando las hay— se reparten proporcionalmente entre los accionistas o socios.
Obligación	Documento en que se reconoce una deuda y se compromete a su pago. En un sentido general, una obligación es un vínculo moral que compromete a quien la ha contraído a realizar determinadas acciones, pero en la práctica comercial y financiera la palabra se refiere a un título que deja constancia de una deuda.
Título	Documento destinado a probar o dejar constancia de la realización de un hecho. En el comercio y las finanzas, un título —por lo regular— es un documento que representa una deuda, ya sea pública o privada. Cuando los títulos son negociables, es decir, que pueden venderse y comprarse libremente en un mercado de capitales, suelen llamarse <i>títulos valores</i> ; a esta categoría pertenecen las acciones que emiten las empresas y otros instrumentos como bonos, obligaciones, etcétera.
Títulos opcionales	Documentos que constan en contratos que otorgan a su tenedor el derecho de comprar (opción de compra o <i>call</i>) o de vender (opción de venta o <i>put</i>) cierta cantidad de un activo subyacente, a un precio y durante un plazo previamente convenido. Por ese derecho, el comprador de la opción paga una prima. La contraparte recibe la prima y se compromete a realizar la compra o venta del activo subyacente en las condiciones pactadas.
Activo subyacente	Activo al que está referenciado el <i>warrant</i> . Este activo puede ser una acción, un índice bursátil, un tipo de cambio, un tipo de interés, precios de materias primas, cestas o combinaciones de varios de estos tipos de activos. Por consiguiente, podrá ser un activo subyacente del <i>warrant</i> cualquier activo cuyo precio fluctúe y esté reflejado en algún mercado.
Pagaré	Promesa unilateral escrita que hace una persona, por la cual se compromete a pagar a otra, o a su orden, una determinada suma de dinero en una fecha determinada. En el vínculo que establece un pagaré —a diferencia de lo que sucede con otros documentos mercantiles— sólo intervienen dos partes: la persona que se compromete a pagar y el beneficiario.
Letra de cambio	Orden escrita incondicional y transferible que una persona (llamada <i>librador</i>) dirige a otra (denominada <i>librado</i>) para que se pague a una tercera persona (designada como <i>beneficiario</i>) una determinada suma de dinero en el lugar y plazo que la letra señala. Dado el carácter negociable de este documento, el mismo puede tener también la firma de los endosantes que aceptan la transferencia del mismo. Las letras se negocian generalmente mediante el pago de cierta cantidad —el descuento— que se calcula como cierto porcentaje sobre el valor de la misma.

Concepto	Definición
Bonos	Certificados emitidos por un gobierno o una corporación, pública o privada, con promesa de devolver a quien lo adquiere el dinero tomado a préstamo. La palabra se utiliza en la práctica, más específicamente, para designar los títulos de la deuda pública de un país emitidos por la tesorería del Estado. Los bonos, generalmente, generan un interés fijo y son emitidos a largo plazo, aunque existe gran cantidad de variantes al respecto.

Por otra parte, el RNV es un registro público cuya gestión está a cargo de la CNBV, el cual se constituye en un instrumento de consulta fundamental para el inversionista. En el registro se podrá consultar todo lo relacionado con

- Participantes autorizados: agentes de bolsa, central de anotación en cuenta, custodio, depositarios de valores, emisores, fideicomiso emisor, grupo financiero, liquidador, organizador de mercado, puestos de bolsa, sociedad administradora de fondos de inversión y sociedades calificadoras de riesgo.
- Productos: emisiones de deuda y acciones, fondos de inversión y títulos extranjeros.
- Información financiera de participantes y productos.
- Prospectos: documento con las reglas y condiciones de emisiones y fondos de inversión.
- Hechos relevantes de los participantes del mercado.
- Operaciones accionarias de ejecutivos.
- Medidas precautorias y sancionadoras aplicadas a los participantes.
- Ofertas públicas de valores.

Adicionalmente, se tiene la opción de revisar el expediente respectivo de cada autorización que se otorgue a un participante, mediante la consulta del asiento respectivo, en la sección de asientos.

6.4.5 La oferta pública en la Ley del Mercado de Valores

La fracc XVIII del art 2o de la LMV refiere por oferta pública el ofrecimiento, con o sin precio, que se haga en territorio nacional a través de medios masivos de comunicación o a persona indeterminada, para suscribir, adquirir, enajenar o transmitir valores, por cualquier título, además de que tendrán que estar inscritos en el RNV. Es una invitación, adecuadamente difundida, que una o más personas naturales o jurídicas dirigen al público en general o a determinados segmentos de éste para realizar cualquier acto jurídico referido a la colocación, adquisición o disposición de valores.

En ese sentido, la oferta pública tiene lugar cuando una persona (oferente) pretende adquirir acciones (u otros valores que puedan dar derecho a suscripción o adquisición de éstas) de una sociedad (sociedad afectada), cuyo capital esté en todo o en parte admitido a negociación en bolsa de valores, para alcanzar —junto con la que ya se posea, en su caso— una participación significativa en el capital, con derecho de voto de la sociedad.

Cabe señalar que la propagación de avisos e información con fines de promoción, comercialización o publicidad sobre valores, dirigida al público en general, estará sujeta a la previa autorización de la CNBV con la finalidad de proteger al público inversionista. La misma comisión podrá —mediante el establecimiento de disposiciones de carácter general— ordenar las hipótesis bajo las cuales no se requiera cumplir con dicho requisito, es decir, toda la información relevante de una posible emisión de valores debe estar contenida en un prospecto de información al público, autorizado por el citado órgano desconcentrado. En todo caso, la información deberá ser congruente y fidedigna, dado que con la nueva *Ley del Mercado de Valores* se pretende dar transparencia al mercado financiero.

Como toda regla existen excepciones al manejo de la información y al requisito de previa autorización por parte de la CNBV. Entre dichas salvedades tenemos la promoción, comercialización o publicidad relativa a los servicios u operaciones de:

- Intermediarios del mercado de valores
- Bolsas de valores
- Instituciones para el depósito de valores
- Contrapartes centrales de valores
- Proveedores de precios
- Instituciones calificadoras de valores
- Sociedades que administran sistemas para facilitar operaciones con valores

Si bien es cierto que las entidades financieras antes citadas no requieren autorización de la CNBV para la promoción, comercialización o publicidad relativa a los servicios que prestan, o bien, la realización de operaciones, también lo es que deberán sujetarse a los lineamientos y criterios que establezca la propia comisión mediante disposiciones de carácter general, además de que ésta podrá, en todo caso, ordenar la rectificación, suspensión o cancelación de la información que a su juicio se difunda en contravención lo establecido con antelación.

Ahora bien, habrá que diferenciar entre la oferta pública primaria de valores y la oferta pública secundaria de éstos. La primera es la policitud de nuevos valores que afectan las personas jurídicas, es decir, valores que antes no habían cotizado en el mercado de valores, mientras que la segunda es la destinada a transferir valores emitidos y colocados previamente. Constituyen ofertas públicas secundarias, las negociaciones en el mercado bursátil, así como ciertas ofertas públicas, como son la oferta de adquisición, la de compra, la de venta y la de intercambio.

Ahora bien, la oferta pública de valores puede ser realizada en territorio nacional o en el extranjero. Tratándose de la primera, los valores deberán ser inscritos previamente en el RNV, mientras que la oferta pública en el extranjero de valores emitidos en nuestro país o por personas morales mexicanas —en forma directa o mediante fideicomisos o figuras similares o equivalentes— deberá notificarse a la CNBV describiendo las principales características de la oferta y ajustándose a las disposiciones de carácter general que al efecto expida dicha autoridad de supervisión y vigilancia.

Modalidad de oferta pública	Definición
Oferta pública de adquisición	Es la oferta pública que una persona o entidad realiza para incrementar de manera relevante su participación en el paquete accionario de determinada empresa, incluso aspirando a asumir el control de la misma.
Oferta pública de compra	Es la oferta pública que realiza el emisor para adquirir sus propios valores a fin de retirar la inscripción de la emisión del RNV.
Oferta pública de venta	Es un tipo de oferta pública secundaria que —de manera optativa— efectúan una o más personas naturales o jurídicas por medio de una bolsa o de otros mecanismos de negociación autorizados. Está dirigida al público en general, o a determinados segmentos de éste, con el objeto de transferir en el mercado secundario una cantidad significativa de valores previamente emitidos y adquiridos que correspondan a una misma emisión.
Oferta pública de intercambio	Es la oferta pública de valores realizada en el mercado secundario en la que se produce una permuta de valores, debido a que el oferente admite que el pago del precio del valor objeto de la oferta sea realizado mediante la entrega de valores autorizados e inscritos en el RNV.

16.4.6 Tipos de oferta pública

Encontramos varias clases de oferta pública, las cuales mencionamos a continuación:

- *Primaria*: se presenta cuando los recursos provenientes de un aumento de capital social ingresan directamente a la empresa.
- *Secundaria*: cuando la hace algún accionista o grupo de accionistas que recibe el producto de la misma.
- *Mixta*: es aquella en la que parte del importe captado por la emisión se destina a la empresa y otra parte la reciben los accionistas.
- *Internacional*: consiste en la colocación de acciones de empresas mexicanas en el mercado internacional de capitales, generalmente por medio de American Depositary Receipts (ADR).
- *Oferta de colocación simultánea*: se presenta cuando en forma simultánea se ofrecen acciones en el extranjero y en México.
- *Oferta de compra*: es la realizada por una empresa o por la misma emisora para adquirir parcial o totalmente las acciones de esta última, generalmente con el objetivo de obtener el control de la emisora o el *desliste* en Bolsa.
- *Oferta de compra y suscripción recíproca*: consiste en que una empresa ofrezca comprar las acciones de una determinada emisora a los tenedores de éstas, condicionando dicha venta a la aplicación del producto en la suscripción de las acciones de la propia empresa. Mobil, S.A. ofrece comprar las acciones de Sipsa, S.A. a sus tenedores, Juan y Pedro, con la condición de que el dinero de la venta sea utilizado para la suscripción de otras acciones de la misma empresa. Es una forma

16.4.7 La oferta privada en la *Ley del Mercado de Valores*

La anterior *Ley del Mercado de Valores* (DOF del 2 de enero de 1975) —abrogada por la actual *LMV* (DOF del 30 de diciembre de 2005)— no preveía la oferta privada de valores en territorio nacional, la cual podrá efectuarse por cualquier persona, siempre que se cumpla alguno de los requisitos siguientes:

- Se haga exclusivamente a inversionistas institucionales o calificados.
- Se ofrezcan valores representativos del capital social de personas morales, o su equivalente, a menos de cien personas, con independencia de que sean de una o más clases o series.
- Se realice al amparo de planes o programas aplicables en forma general a empleados o grupos de empleados de la sociedad que emita los valores o personas morales que ésta controle o que la controlen.
- Se haga a accionistas o socios de personas morales que realicen su objeto social exclusiva o preponderantemente con éstos.
- Cuente con la autorización de la CNBV, aun y cuando no se trate de las hipótesis anteriores, caso en el cual se deberá ajustar a los lineamientos que apruebe su junta de gobierno, para lo cual tomará en consideración los medios de difusión que habrán de utilizarse, el número y tipo de inversionistas a los que pretenda dirigirse la oferta correspondiente, la distribución de los valores y los términos y condiciones que se pretenda estipular.

Cabe mencionar que los inversionistas institucionales son aquellas entidades financieras especializadas en la administración del ahorro de personas físicas y morales para su inversión en valores por cuenta y riesgo de éstas. Los inversionistas institucionales actúan como grandes inversionistas, ya que administran y concentran recursos de un gran número de pequeños inversionistas. Al especializarse en la inversión y al administrar volúmenes importantes de recursos, aquéllos tienen la posibilidad de acceder a diversas y quizá mejores alternativas de inversión y a diversificar más eficientemente las carteras de valores, en comparación con los inversionistas que actúan individualmente. De acuerdo con la *LMV* es la persona que conforme a las leyes federales tenga dicho carácter o sea entidad financiera, incluyendo cuando actúen como fiduciarias al amparo de fideicomisos que conforme a las leyes se consideren como inversionistas institucionales. Los inversionistas calificados son las personas jurídicas que habitualmente cuentan con los ingresos, activos o las características cualitativas que la comisión establece mediante disposiciones de carácter general.

La principal característica de los inversionistas institucionales es que las inversiones que realizan son principalmente a mediano y largo plazo. Como ejemplo de inversionistas institucionales tenemos a los bancos (incluso pueden asesorar a otros inversionistas institucionales), sociedades financieras, compañías de seguros, entidades nacionales de reaseguro, fondos de pensiones, así como los fondos de inversión. En resumen, se denomina *inversionista institucional* a toda aquella persona jurídica con capacidad de poner grandes cantidades de dinero en alguna inversión. Mientras que los fondos especulativos pueden conducir a la fluctuación de los valores, los inversionistas institucionales se enfocan en la actuación de las compañías que cotizan en la Bolsa, de modo que ayudan a estabilizar el mercado de valores y a atraer inversión extranjera en los mercados de capitales.

Cualquiera de las hipótesis señaladas con anterioridad es considerada oferta privada de valores, toda vez que su ámbito de operación transaccional se restringe a la politización u ofertamiento a un grupo muy reducido de personas, sean físicas o morales.

16.5 Clasificación del mercado de valores

El mercado de valores es un componente del sistema financiero y está dedicado a la transferencia de recursos mediante instrumentos financieros. Es el mecanismo necesario para efectuar transacciones bursátiles y se clasifica dependiendo de las operaciones celebradas entre sus distintos participantes.

Existen diversas clasificaciones del mercado de valores, la más extendida en el ámbito bursátil es la que se refiere al tipo de negociación o al tipo de instrumento negociado. Recordemos que para hacer referencia al mercado financiero hay que referirse al conjunto de normas y participantes (emisores, intermediarios, inversionistas y otros agentes económicos) que tienen como objetivo permitir el proceso de emisión, colocación, distribución e intermediación de los valores inscritos en el RNV.

16.5.1 Clasificación del mercado de valores

Clasificación del mercado	Definición
Mercado primario	Es aquel en que se negocian por primera vez títulos-valores, previa aprobación de la CNBV.
Mercado secundario	Es el mercado en el que se negocian por segunda vez o más los valores que ya fueron objeto de una oferta primaria.
Mercado de capitales	Está conformado por una serie de participantes que compran y venden acciones e instrumentos de crédito con la finalidad de ofrecer una gama de productos financieros que promuevan el ahorro interno y fuentes de capital para las empresas.
Mercado de deuda	Realiza aquella actividad financiera que fomenta el crédito de corto plazo. Sus instituciones principales son los bancos comerciales.
Mercado de metales	Es el mercado financiero en el que se realizan transacciones sobre ciertos metales: centenario, onza troy de oro y onza troy de plata.
Mercado de opciones	Es aquel en el que se negocian valores que otorgan a su tenedor el derecho, pero no la obligación, de comprar (<i>call warrant</i>) o vender (<i>put warrant</i>) una cantidad determinada de un activo (activo subyacente) a un precio prefijado (precio de ejercicio o <i>strike</i>) a lo largo de toda la vida del <i>warrant</i> o a su vencimiento.

16.5.2 Por el tipo de negociación

El *mercado de deuda* se clasifica en tres segmentos: de deuda bancaria, privada o gubernamental.

Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.). JURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahua/sp/detail.action?docID=5513354>. Created from urnchihuahua.sp on 2019-03-17 08:32:54.

El *mercado de capitales* consiste en la actividad financiera que fomenta el crédito de mediano plazo y de largo plazo. Sus instituciones principales son los bancos de desarrollo, bancos hipotecarios, instituciones de vivienda y, especialmente, las bolsas de valores. Por ejemplo: el mercado primario (renta fija, o sea, bonos y obligaciones) y el secundario (acciones y renta fija). El mercado de valores, de renta fija y renta variable, son tipos de mercado de capitales. También existe otro tipo de capitales como el mercado de crédito de mediano y largo plazos.

16.5.3 Por la forma de operación

Por las características de operación, en el sistema bursátil existen dos tipos de mercado: el primario y el secundario.

El *mercado primario* se relaciona con la colocación inicial de títulos. En esta ocasión, los inversionistas adquieren de los emisores —por medio de una casa de bolsa— los valores ofrecidos al público por primera vez.

El *mercado secundario* opera entre tenedores de títulos, esto es una “reventa” de los valores adquiridos con anterioridad, con el fin de rescatar recursos financieros, diversificar su cartera o buscar mejores oportunidades de rentabilidad, riesgo y liquidez.

16.5.4 Por el tipo de instrumento

En el mercado existen dos tipos de instrumento: de renta fija y de renta variable. En seguida explicaremos en qué consiste cada uno de ellos.

1. *Los instrumentos de renta fija*: éstos representan una deuda para su emisor y, por tanto, la rentabilidad que otorgan viene dada por el pago de intereses. Se les llama de *renta fija* porque la rentabilidad y los flujos de dinero para el inversionista son fáciles de proyectar, ya sea porque la tasa de interés sea fija o porque se reajuste periódicamente. Ejemplos de estos instrumentos son los eurobonos, los bonos, los cetes, etcétera.

Se puede definir a los instrumentos de renta fija como aquellos títulos representativos de obligaciones emitidos por entidades privadas y públicas con el fin de obtener recursos que permitan el financiamiento de diversos proyectos. Una inversión en renta fija funciona como un préstamo, en el cual la empresa capta recursos mediante la emisión de títulos-valores, comprometiéndose al pago de intereses y a la devolución del importe total de la deuda de acuerdo con las características de la emisión. Todos los instrumentos de renta fija son emitidos en forma seriada según ciertas características comunes de tasa de interés, plazo, fecha de emisión o de vencimiento, cortes, etcétera.

La inversión en renta fija no está exenta de riesgo, por lo que es fundamental conocer al emisor, su grado de solvencia y la clasificación del riesgo. Es decir que —desde el punto de vista del comprador— los instrumentos de renta fija son una alternativa de ahorro, cuya renta se conoce de antemano si se decide mantener la inversión hasta la fecha de vencimiento pactada; en caso contrario, o sea, si se decide vender antes del vencimiento, los inversionistas pueden obtener, además de los intereses, ganancias (o pérdidas) de capital derivadas de la diferencia entre los precios de compra y venta del título-valor.

Los certificados de participación ordinaria (CPOS) son títulos de crédito e instrumentos de renta fija que representan el derecho de una parte alicuota de los rendimientos de los valores, derechos o bienes de cualquier clase que tengan en fideicomiso irrevocable que para ese propósito la sociedad fiduciaria emita. El derecho a una parte alicuota del derecho de propiedad de la titularidad de esos bienes, derechos o valores, o bien, el derecho a una parte alicuota del producto neto que resulte de la venta de dichos bienes o valores, según se desprende del art 228 A de la *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC)*. Es relativamente sencillo, pues el mecanismo de los CPOS generalmente es utilizado cuando un extranjero quiere adquirir un bien inmueble en la franja fronteriza, recordemos que la Constitución prohíbe tal operación, por lo que mediante esta figura los extranjeros pueden gozar del uso de un bien.

Dichos certificados son nominativos, tienen cupones y deben emitirse por series, en denominaciones de cien pesos o de sus múltiplos, según lo ordena el art 228 de la *LGTOC*. Para efectos de la emisión de certificados de participación podrán constituirse fideicomisos sobre toda clase de empresas industriales y mercantiles consideradas como unidades económicas. Los términos y condiciones de las emisiones de CPOS deberán ser aprobados por la CNBV, así como los textos de las actas de emisión y de los certificados y cualquiera modificación de éstos. Además, al otorgamiento de una acta de emisión o de modificación deberá concurrir un representante de la citada comisión.

Existen dos tipos de certificados de participación:

- *Ordinarios* (CPOS): cuando el fideicomiso está constituido por bienes muebles.
- *Inmobiliarios* (CPI): cuando el fideicomiso está constituido por bienes inmuebles.

De acuerdo con la forma de amortización, los certificados pueden ser de dos clases:

- *Amortizables*: cuando los certificados dan a sus tenedores el derecho tanto a una parte proporcional de los frutos o rendimientos correspondientes como al reembolso de su valor nominal de acuerdo con el valor ajustado que se especifique en el acta de emisión.
- *No amortizables*: cuando no se pacta en el acta de emisión correspondiente el reembolso de los certificados en una fecha determinada.

Las obligaciones (instrumentos de renta fija) son títulos de crédito que representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo constituido a cargo de la sociedad emisora. Serán nominativas y deberán emitirse en denominaciones de cien pesos o de sus múltiplos, excepto tratándose de obligaciones que se inscriban en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y de aquellas que se coloquen en el extranjero entre el gran público inversionista, en cuyo caso podrán emitirse al portador. Las obligaciones llevarán adheridos cupones y darán a sus tenedores, dentro de cada serie, iguales derechos.

Tipos de obligaciones:

- *Hipotecarias*: son aquellas que sirven para que el emisor deje en garantía bienes inmuebles mediante la constitución de una hipoteca, a través de un fideicomiso de garantía establecido a favor única y exclusivamente de los tenedores de las obligaciones.

- *Quirografarias*: estas obligaciones implican una deuda a cargo de la sociedad emisora que estará garantizada con el buen nombre y patrimonio de la empresa, es decir, no se encuentran respaldadas por una garantía específica de las reconocidas por la ley como la prenda o la hipoteca.
- *Subordinadas convertibles en acciones*: son aquellas en las que el emisor otorga en forma especial derechos para que el inversionista decida si al cumplirse cierto plazo —predeterminado en el acta de emisión— cobre el importe de la amortización del adeudo o solicite a la emisora que se le conviertan sus obligaciones en acciones de la empresa. Cabe agregar que por razones de conveniencia para la empresa es apropiado convertir un pasivo en capital, o bien, dar al tenedor de las obligaciones la posibilidad de participar en las utilidades de la empresa.
- *Prendarias*: son aquellas mediante las cuales el emisor deja en garantía bienes o derechos de su propiedad en favor única y exclusivamente de los tenedores de las obligaciones.
- *Con garantía fiduciaria*: son aquellas en las que el emisor constituye un fideicomiso en una institución de crédito sobre cierta clase de bienes y derechos, en donde actúa como fideicomitente y los tenedores como fideicomisarios o beneficiarios, para que reciban simultáneamente el provecho del fideicomiso.

Las obligaciones se emiten en cualquiera de las siguientes modalidades:

- *Subordinadas*: aquellas que están condicionadas al cumplimiento de una obligación contractual antes de su amortización.
- *Convertibles*: valores que representan fracciones de la deuda contraída por la emisora y otorgan al tenedor la facultad de convertir dicho valor en acciones de la propia emisora.
- *Rendimientos capitalizables*: aquellos en los que se capitaliza parte de los intereses, incrementando por ello el saldo insoluto de la deuda.
- *Colocaciones múltiples*: cuando el monto total se coloca parcialmente en varias emisiones en distintos periodos.
- *Vinculadas al índice de precios al consumidor*: el importe del principal se actualiza periódicamente con el INPC y ofrecen una tasa de rendimiento real.
- *Indizadas*: el importe del principal se ajusta diariamente con el valor de la UDI.

Los títulos opcionales (*warrants*) son los documentos que otorgan a sus tenedores, cambio del pago de una prima de emisión, el derecho de comprar o vender al emisor un determinado número de acciones a las que se encuentran referidas, de un grupo o canasta de acciones, o bien, de recibir del emisor una determinada suma de dinero resultante de la variación de un índice de precios a un cierto precio (precio de ejercicio) durante un periodo o en una fecha determinada.

Los títulos opcionales pueden ser de las siguientes clases:

- *De compra*: otorgan al tenedor el derecho de adquirir del emisor las acciones o canasta de referencia, o bien, de recibir del emisor la suma de dinero que resulte de la diferencia positiva determinada en la fecha de ejercicio entre el precio corriente del mercado y el precio de compra.

canasta de referencia, según sea el caso, y el precio de ejercicio. Si el valor de referencia es un índice, entonces otorgan al tenedor el derecho de recibir del emisor la suma de dinero que resulte de la diferencia positiva determinada en la fecha de ejercicio entre el valor de mercado del índice de referencia expresado en términos monetarios y el precio de ejercicio.

- *De venta*: otorgan al tenedor el derecho de vender al emisor las acciones o canasta de referencia o de recibir del emisor la suma de dinero que resulte de la diferencia positiva determinada en la fecha de ejercicio entre el precio de ejercicio y el precio corriente de mercado de la acción de referencia o del conjunto de acciones de la canasta de referencia, según sea el caso. Cuando el valor de referencia sea un índice, otorgan el derecho de recibir del emisor la suma de dinero que resulte de la diferencia positiva determinada en la fecha de ejercicio entre el precio de ejercicio y el valor de mercado del índice de referencia expresado en términos monetarios.

Dependiendo del momento en que se pueda ejercer el derecho arriba mencionado, los títulos opcionales pueden ser de estos tipos:

- *Tipo americano*: el derecho se puede ejercer en cualquier momento durante un periodo determinado.
- *Tipo europeo*: el derecho se puede ejercer únicamente en una fecha determinada.

La liquidación de los títulos opcionales puede hacerse en efectivo (mediante el pago de una suma de dinero) o en especie (entrega de las acciones de referencia o de la canasta de referencia).

2. *Los instrumentos de renta variable*. Éstos pueden ser de diversos tipos:

- *Acciones*. son títulos nominativos que sirven para acreditar y transmitir la calidad y los derechos de socio de una sociedad anónima. Serán de igual valor y conferirán iguales derechos, sin embargo, podrá estipularse que el capital se divida en varias clases de acciones con derechos especiales para cada clase. Cabe resaltar que las acciones confieren dos tipos de derechos: *patrimoniales*, mediante los cuales la sociedad otorga a los accionistas dividendos en efectivo o en acciones, y *corporativos*, con los que se obtiene voz y voto en las asambleas de la sociedad.

Dependiendo de los derechos que confieran las acciones, éstas serán de varios tipos:

- *Comunes*: confieren iguales derechos y son de igual valor (también se les conoce como *ordinarias*).
- *Preferentes*: también llamadas de *voto limitado*, son aquellas para las que —de acuerdo con un contrato social— puede pactarse el derecho a voto solamente en asamblea extraordinaria.
- *De goce*: son aquellas que pueden ser entregadas a los accionistas a los que se les hubieren amortizado sus acciones con utilidades repartibles. Sus tenedores tendrán derecho a las utilidades líquidas y a votar en las asambleas, según lo contem-

También hay una clasificación de acciones considerando la serie a la que pertenecen. La serie hace referencia a las personas que pueden adquirir las acciones.

- Serie A: acciones ordinarias exclusivas para mexicanos.
- Serie B: acciones ordinarias de libre suscripción (mexicanos y extranjeros).
- Serie C: acciones ordinarias (serie neutra de acuerdo con las normas establecidas por la Comisión Nacional de Inversión Extranjera) que restringen los derechos corporativos (derecho a voto) a los inversionistas extranjeros.
- Serie L: acciones ordinarias con derecho a voto limitado.

16.5.5 Internacionalización del mercado de valores

La globalización económica —entendida como la internacionalización del capital y del comercio— ha permeado en todo el mapa mundial repercutiendo enormemente en las actividades del ser humano. **Marshall McLuhan** fue quien por primera vez empleó el término *aldea global* para describir la interconectividad humana a escala global generada por los medios electrónicos de comunicación. El sistema económico mundo (**Wallerstein**) ha entrado en una fase superior de su desarrollo caracterizado por el dominio de los mercados financieros y el avance acelerado de las tecnologías —particularmente en el área de las telecomunicaciones. El mundo entra en una nueva etapa de su sistema económico llamada *globalización*, un intento de hacer un mundo que no esté fraccionado, sino generalizado, en el que la mayoría de las cosas sean iguales o signifiquen lo mismo tanto en Brasil como en China, Emiratos Árabes, Japón, Estados Unidos de América, Burkina Faso, Bostwana, Australia, Alemania, Vietnam, etc; en definitiva, un mundo sin fronteras geográficas, socioculturales, económicas y políticas.

El fenómeno de la globalización ha penetrado en todos los ámbitos de la vida humana, se evidencia tanto en la acumulación de grandes capitales como en las protestas generalizadas. El poder de los Estados nacionales ha mermado considerablemente. Las transnacionales mediante el proceso de globalización han afectado todas las esferas de la vida cotidiana. Las sociedades tienden a transformarse en una “aldea global”. Los sucesos o acontecimientos ocurridos en una región inmediatamente son conocidos en el mundo en tiempo real. Así funciona esta nueva manera de ordenar la sociedad. Sin embargo, no hay un conocimiento generalizado de este fenómeno. Los avances tecnológicos han permitido que los negocios se lleven a cabo en fracciones de segundos, con lo cual se realizan operaciones financieras en cualquier parte del mundo.

De esta forma, hoy en la mañana se puede tener un gran capital en Alemania y a la tarde haberlo transferido a China. Estos movimientos financieros, que sólo se pueden realizar por el desarrollo en que se encuentran las telecomunicaciones, son producto del manejo especulativo del dinero internacionalmente. En ese tenor de ideas, el movimiento de capitales —lo que muchos han denominado *capitales golondrina*— tiene un fuerte impacto en las economías nacionales, razón por la cual es importantísimo que un país tenga en consideración al mercado de valores, mediante el cual se efectúan un sinnúmero de transacciones bursátiles.

En ese tenor de ideas, podemos hablar de una globalización económica que abraza al mercado de valores, definiéndola como un proceso político, económico, social,

cada vez existe una mayor interrelación económica de unos lugares y otros, por alejados que estén, bajo el control de las grandes empresas multinacionales. Así mismo, cada vez más ámbitos de la vida son regulados por el “libre mercado”; la ideología neoliberal se expande con mayor fuerza en casi todos los países; y las megacorporaciones consiguen más poder a costa de los Estados y los pueblos.

16.6 Participantes del mercado de valores

Los participantes del mercado de valores son todas aquellas personas jurídicas que apoyadas en la infraestructura institucional bursátil concurren a éste con la finalidad de allegarse recursos financieros (emisores públicos o privados) para desarrollar procesos e infraestructura empresarial que mantenga a la sociedad en óptimos niveles de competitividad; otros tantos participantes, dado el exceso del capital que tienen y para no mantenerlo ocioso, deciden invertir en el mercado financiero con la finalidad de obtener una plusvalía o renta que acreciente el haber; mientras otras entidades, consideradas auxiliares o de apoyo, colaboran en la complementariedad de las operaciones y transacciones valorizadas, es decir, coadyuvan con las entidades financieras emisoras o inversionistas en la consecución de su objetivo prioritario: crear riqueza.

La CNBV expidió el *Código de Mejores Prácticas Corporativas*, el cual tiene la finalidad de que las empresas emisoras de valores del país alcancen estándares internacionales que les permitan ser más competitivas, transparentando su administración y ofreciendo mayor confianza a los inversionistas nacionales y extranjeros. En dicho código se establecen recomendaciones de aplicación voluntaria para mejorar el gobierno corporativo de las empresas mexicanas, además, este código forma parte de las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores y a otros participantes del mercado de valores emitidas por la CNBV el 19 de marzo de 2003. Anualmente, esta comisión da a conocer mediante un reporte el grado de adhesión por parte de los participantes del mercado de valores al mencionado código, lo cual sin duda favorece la transparencia del mercado.

16.7 Emisores de valores

Los emisores de valores son las sociedades por acciones, ya sea entidades del Estado, Banco de México u otras personas jurídicas, que pueden hacer una oferta pública o privada de valores acudiendo al mercado de valores en demanda de recursos financieros, mediante la emisión de valores de deuda o acciones.

Esto se puede hacer a través de la emisión de valores de contenido crediticio, de participación o mixtos, los cuales son adquiridos por inversionistas. Los emisores de valores podrán hacer oferta pública o privada siempre y cuando cumplan todos los requisitos señalados en la *LMV* y en las demás disposiciones bursátiles.

De conformidad con el art 2o, fracc V, de la *LMV*, emisora es la persona moral que solicite y, en su caso, obtenga y mantenga la inscripción de sus valores en el *RNAV*, de igual manera quedarán comprendidas las instituciones fiduciarias cuando

actúen con el referido carácter, únicamente respecto al patrimonio fideicomitado que corresponda.

16.7.1 Concepto

El *Diccionario de la lengua española* menciona que el vocablo *emisor* proviene del latín *emissor*, *ōris*, al cual le asigna los siguientes significados:⁹

- a) Persona que enuncia el mensaje en un acto de comunicación.
- b) Aparato productor de las ondas hercianas emitidas por la estación de origen.
- c) Empresa dedicada a la radiodifusión o televisión.

En la teoría de la comunicación, el emisor es aquella persona o ser vivo que, voluntaria o involuntariamente, transmite o envía un mensaje o una señal a otro actor de la comunicación. En telemática es quien da la información en un código decodificable para el receptor. Es el dispositivo que genera datos para transmitir.

Por la actividad de transmisión desempeñada por las empresas que ponen en circulación títulos-valores es que se denomina *emisoras* a las compañías que en un momento determinado concurren al mercado de valores para ofertar instrumentos de renta fija o variable con la finalidad de hacer frente a los proyectos de desarrollo y consolidación empresarial.

La actividad de emisión de títulos-valores hace referencia a la facultad jurídica que tiene una empresa emisora para poner en circulación —ofrecer en venta— obligaciones o títulos que se compromete a pagar o a honrar mediante el pago de dividendos o intereses. Los bancos centrales también emiten títulos de la deuda pública y, además, emiten los billetes que circulan como medios de pago. Recordemos que el Banco de México tiene la facultad de emitir bonos de regulación monetaria (BREMS) como instrumentos de política monetaria para equilibrar la cantidad de dinero que circula en la economía nacional (base monetaria).

Actualmente, la Bolsa Mexicana de Valores (única en el país) se reserva el derecho de admisión, aunque se haga evidente la reducción de la Bolsa en cuanto al número de emisoras, algunos funcionarios bursátiles han dicho que ésta sólo tendrá empresas que ofrezcan garantías a los inversionistas y que estén comprometidas con el mercado. En ese sentido, la CNBV publica periódicamente un listado de las empresas emisoras sancionadas por haberse apartado de las disposiciones de la *LMV*.

El reglamento interior de la *LMV* considera *emisor* a la persona moral, nacional o extranjera, que tenga inscritos sus valores en el listado, comprendiéndose además, entre otras, a las instituciones fiduciarias en fideicomisos cuyo fin sea emitir valores inscritos en el citado listado a las entidades federativas y municipios, así como a los organismos financieros multilaterales a que se refieren las disposiciones aplicables.

16.7.2 Regulación

Las sociedades emisoras de valores se rigen por diversos ordenamientos:

Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/unihuanahuasp/detail.action?docId=5513854>. Consultado el 13 de abril de 2007.
Created from urn:chihuahua:sp on 2019-03-17 08:32:54.

- *Ley del Mercado de Valores*
- *Ley de Sociedades de Inversión*
- *Ley que Regula las Agrupaciones Financieras*
- *Ley del Banco de México*
- *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*
- Diversas circulares

16.7.3 Clasificación de los emisores

Los emisores se clasifican en dos tipos:

- *Emisores privados*: sociedades por acciones, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades mutualistas de ahorro y préstamo, cooperativas, patrimonios autónomos resultantes de procesos de titularización y fondos de inversión cerrados.
- *Emisores públicos*: banco central del Estado, tesorería de la Federación, gobiernos municipales, etcétera.

16.7.4 Requisitos para que un valor sea objeto de oferta pública

La *Ley del Mercado de Valores* establece que la inscripción de los títulos valores en el RNV es un requisito *sine qua non* para que éstos puedan cotizar en la Bolsa Mexicana de Valores y ser objeto de oferta pública entre los participantes del mercado financiero, ya sea en el mercado primario o en el secundario. De esa forma, el art 7o de la mencionada ley ordena la inscripción de los valores en el registro para poder ser objeto de oferta pública dentro del territorio nacional.

Por otra parte, también puede presentarse el caso de una oferta pública en el extranjero de valores emitidos en nuestro país o por personas morales mexicanas, en forma directa o mediante fideicomisos o figuras similares o equivalentes, hipótesis que al actualizarse traerá como consecuencia que se deberá notificar a la CNBV describiendo las principales características de la oferta y ajustándose a las disposiciones de carácter general que al efecto expida la citada comisión.

Entre otros requisitos que se deben reunir para ofertar públicamente los valores están los siguientes:

- Llevarse a cabo a través de un *medio de comunicación masiva*.
- Dirigirse a *persona indeterminada* (tratándose de la oferta pública).
- *Información fidedigna*: la información que se divulgue con motivo de una oferta pública de valores deberá ser congruente y hacer referencia al prospecto, suplemento, folleto o documento correspondiente en la forma que la CNBV determine mediante disposiciones de carácter general.
- *Solicitud de autorización*: el emisor que pretenda llevar a cabo una oferta pública de sus valores en el mercado primario está obligado a presentar ante la CNBV —de manera previa a la realización de la oferta— una solicitud con los requisitos establecidos en la *LMV* para la autorización de oferta pública e inscripción de emisores.

- La emisión deberá hacerse en *serie* y en *masa*.
- *Inscripción* en el Registro Nacional de Valores (RNV).

16.7.4.1 Medios de comunicación masiva

A pesar de que cotidianamente miramos, escuchamos, leemos y —en general— estamos en contacto con una diversidad de medios de comunicación, definirlos es una tarea que se antoja complicada por el cúmulo de significados y conceptos que implican. Para algunos, los medios de comunicación son la manera más eficaz y rápida de transmitir un mensaje; para otros, son un vehículo de manipulación social mediante el cual los diferentes poderes de la sociedad se hacen escuchar; también hay quienes piensan en los medios de comunicación como si de un reflejo de la sociedad del momento se tratara; de lo que no hay duda es de que a través de un medio de comunicación es posible manifestar lo positivo y lo negativo de una situación o de un contexto determinados. En ese contexto, los medios de comunicación representan el vehículo mediante el cual una sociedad emisora ofertará públicamente un conjunto de valores a una persona indeterminada en el mercado de valores, así, los medios son la representación física de la comunicación en nuestro mundo, es decir, son el canal mediante el cual la información financiera se obtiene, se procesa y, finalmente, se expresa, se comunica.

16.7.4.2 Oferta pública o privada

En este sentido, la oferta pública de valores debe hacerse del conocimiento del conglomerado humano a través de algún medio de comunicación masiva, ya sea la televisión, la radio, la prensa escrita, la Internet, etc, porque ya hemos dicho que si la oferta se restringe a un número determinado de personas estaremos hablando de una oferta privada. Por ello, los medios de comunicación han sido definidos como los instrumentos mediante los cuales se comunica de forma masiva lo que sucede a nivel económico, político y social.

La oferta pública de valores deberá hacerse a persona indeterminada, es decir, va dirigida a la colectividad financiera, a ahorradores e inversionistas que mantienen un capital excedente con la finalidad de mantenerlo en circulación *in crescendo* y evitar la avaricia del dinero, pero sobre todo para que su poder adquisitivo no disminuya por las constantes espirales inflacionarias. Es decir, la oferta pública de *securities* origina una determinada empresa emisora coloque en el mercado financiero cierta cantidad de valores (acciones, papel comercial, certificados de participación, etc), sin que ello signifique que se los ha ofrecido a una persona específica, por ejemplo, sino que ha ofertado a un número indefinido de posibles adquirentes.

16.7.4.3 Información fidedigna

El que una persona participe en el mercado financiero y se entere de una determinada oferta pública de valores por conducto de un medio de comunicación masiva lo convierte en un *animal económico*. El problema que enfrenta el ser humano con los medios de comunicación es que éstos generan una diversidad de información que en ocasiones logra confundir al receptor, por lo que éste debe en todo momento estar consciente de ello, para así seleccionar la información fidedigna, procesarla y utilizarla en sus procesos de actividad humana.

16.7.4.4 Emisión de valores

Se consideran emisiones de valores en serie aquellas (de papel comercial o bonos) provenientes de un mismo emisor y que tengan idénticas características en cuanto a lo siguiente:

- *Fecha de emisión*: fecha a partir de la cual se contabiliza el plazo de vigencia del título. Ésta es importante para definir la fecha de vigencia del título, pero no es la fecha de suscripción del título. La fecha de emisión puede ser un día inhábil.
- *Tasa de interés neta*: tasa que se indica en el tenor literal del título. En el tenor del título se deberá expresar siempre la tasa de interés neta (tasa bruta menos el impuesto), igualmente podrá expresarse la tasa bruta. Sin embargo, cuando la tasa sea fraccionada, las fracciones deberán corresponder a la tasa neta. Las tasas que aparezcan en el título, así como los montos que se indiquen, corresponderán a las características con las cuales se registró el título estandarizado, no a las condiciones reales en que se pactó la compra del mismo.
- *Valor nominal del título*: el importe nominativo del documento.
- *Periodicidad*: número de veces que el título pagará intereses durante el año.
- *Fecha de vencimiento del título*: fecha en la cual el emisor se compromete a cancelar el monto correspondiente al valor real. La fecha de vencimiento deberá ser fijada en día hábil.
- *Plazo*: para fijarlo se deberá considerar que un mes es igual a treinta días y un año a trescientos sesenta días. Esta norma pretende regular el tema del año comercial, de tal forma que una inversión llevada a cabo el 15 de febrero a un mes, deberá ser pagada el 15 de marzo, sin necesidad de considerar si transcurrieron 31, 30, 29 o 28 días; para todos los efectos, la inversión comprende de fecha a fecha e igual ocurre con los años.
- *Moneda*: es importante que las emisiones de valores en serie establezcan el tipo de moneda con base en la cual se hará la transacción.
- *Los títulos pueden ser emitidos nominalmente, a la orden o al portador*: toda emisión tendrá una sola ley de circulación, tanto para el principal como para los cupones, la cual debe definirse al momento de registrar la emisión. Los títulos representados mediante macrotítulos únicamente podrán ser al portador. En la emisión del certificado puede excluirse el dato de la fecha de emisión, ya que no es relevante para efecto de los cálculos financieros, donde lo relevante es considerar la fecha de vencimiento.

Por otra parte, que los valores sean emitidos en masa significa que son emitidos en más de uno, es decir, se emiten en gran cantidad entre el público inversionista. Ésta es la característica primigenia de la bursatilización de documentos, pues no tendría razón de ser el optar por ingresar al mercado de valores para la colocación de un valor. Lo que se coloca es un conjunto de títulos-valores en el mercado financiero, al amparo de un solo acto jurídico, esto se traduce en un ahorro importante de tiempo en la celebración de transacciones financieras.

16.7.4.5 Inscripción en el Registro Nacional de Valores (RNV)

El Registro Nacional de Valores (RNV) es un registro público cuya gestión está a cargo de la CNBV y que se constituye en un instrumento de consulta fundamental para el inversionista. La CNBV es la autoridad financiera responsable del Registro Nacional de Valores y —con fundamento en el art 85 de la *Ley del Mercado de Valores*— pone a disposición del público interesado las solicitudes y los documentos anexos de autorización para la inscripción, actualización y cancelación, y toma de nota en el RNV, que se encuentran en estudio y trámite, con excepción de aquellos casos que establezcan las disposiciones aplicables.

La información presentada como parte de las solicitudes, así como la contenida en los prospectos de colocación, suplementos informativos y folletos, se encuentra sujeta a cambios, reformas, adiciones, aclaraciones o sustituciones. Recordemos que los valores no pueden ser ofrecidos ni vendidos hasta que la comisión autorice su oferta en términos de la *LMV*. Existe una leyenda que va aparejada en todas las emisiones bursátiles, la cual establece que la inscripción en el RNV no implica certificación sobre la bondad de los valores, la solvencia de la emisora o la exactitud o veracidad de la información contenida en el prospecto, ni convalida los actos que hubieren sido realizados en contravención de las leyes.

Las personas morales que pretendan obtener la inscripción de sus valores en el RNV deberán anexar a la solicitud respectiva la documentación siguiente:

Documentación que se deberá anexar a la inscripción de los valores en el Registro Nacional de Valores

- *Instrumento público* en el que conste su escritura constitutiva, así como sus modificaciones.
- *Prospecto de colocación* y, en su caso, suplemento informativo y preliminares, el cual puede ser sustituido por el definitivo a más tardar el día de inicio de la oferta. Dichos documentos deberán reunir los requisitos a que se refiere el art 86 de la *LMV* y se difundirán y proporcionarán al público en general, de conformidad con las disposiciones de carácter general que al efecto expida la CNBV.

Las emisoras de valores representativos de un pasivo con vencimiento igual o menor a un año no estarán obligadas a presentar el prospecto o suplemento citados.

- *Estados financieros anuales* dictaminados de la persona moral, o bien, en razón de la naturaleza de esta última, la información de su situación financiera y resultados de operación, elaborados, en cualquier caso, conforme a los principios de contabilidad emitidos o reconocidos por la CNBV.

Los estados y la información financieros deberán estar acompañados del dictamen emitido por el auditor externo designado por la persona moral que

Continúa

proporcione esos servicios profesionales. La opinión legal emitida por un licenciado en derecho externo e independiente deberá versar sobre la debida constitución y existencia legal de la emisora, el apego de los estatutos sociales a la *LMV* y la validez jurídica de los valores y de los acuerdos adoptados por los órganos competentes, entre otros aspectos.

- En el caso de los instrumentos de deuda y los títulos fiduciarios residuales, calificación sobre el riesgo crediticio de la emisión expedida por cuando menos una institución calificadora de valores. Se considerarán títulos fiduciarios residuales aquellos que únicamente otorguen derechos al pago del principal e intereses con cargo al patrimonio fideicomitido.
- *Información del avalista o garante*, tratándose de instrumentos avalados o garantizados, así como de las garantías, su constitución y forma de ejecución.
- *Información adicional* que la *CNBV* determine mediante disposiciones de carácter general.

Cabe mencionar que los arts 90 y 91 de la *LMV* hacen referencia a dos modalidades de la inscripción de valores: inscripción sin oferta e inscripción preventiva. La primera de éstas se refiere a la obligación que contraen las emisoras que pretendan obtener la inscripción de sus valores en el registro, sin que al efecto medie oferta pública, caso en el que deberán solicitarlo a la *CNBV*, en el entendido de que en sustitución del prospecto de colocación presentarán un folleto informativo, el cual deberá incluir la información exigida en el prospecto de colocación. La segunda de estas modalidades tendrá por efecto permitir a la sociedad hacer la oferta pública de las acciones objeto de dicho acto registral, dentro de un plazo que determinará la *CNBV* mediante disposiciones de carácter general, siempre y cuando se encuentre al corriente en sus obligaciones de entrega de información al momento que pretenda efectuar la colocación respectiva. El prospecto de colocación de valores deberá contener en todo caso la información que se muestra en el siguiente cuadro.

Información que debe contener el prospecto de colocación de valores, suplemento o folleto

- Las características de la oferta y de los valores objeto de la misma, los derechos y obligaciones que correspondan, el destino de los recursos y el plan de distribución entre el público. El prospecto definitivo deberá incluir adicionalmente el precio o la tasa.
- La situación financiera, administrativa, económica y jurídica de la emisora, así como —en su caso— del grupo empresarial al que pertenezca, en tanto sea relevante para la misma.

Continúa

Continuación

- La descripción y giro de la emisora, incluyendo la situación que guarda ésta y, en su caso, el grupo empresarial al que pertenezca, en el sector comercial, industrial o de servicios en que participen, cuando sea relevante, así como los factores de riesgo y contingencias a que se encuentra expuesta.
- La integración del grupo empresarial al que pertenezca.
- La estructura del capital social precisando, en su caso, las distintas series o clases accionarias y los derechos inherentes a cada una de ellas, así como la distribución de las acciones entre los accionistas, incluyendo a la persona o grupo de personas que tengan el control o una influencia significativa o ejerzan poder de mando en la controladora del grupo empresarial.
- Las percepciones —de cualquier naturaleza— que la emisora otorgue a individuos que conforme a la *LMV* tengan el carácter de personas relacionadas.
- Los convenios o programas en beneficio de los miembros del consejo de administración, directivos relevantes o empleados de la emisora, que les permitan participar en el capital social, describiendo sus derechos y obligaciones, mecánica de distribución y determinación de los precios.
- Las operaciones relevantes celebradas con personas relacionadas, cuando menos correspondientes a los últimos tres ejercicios sociales.
- Los comentarios y análisis de la administración sobre los resultados de operación y situación financiera de la emisora, incluyendo sus perspectivas.
- El dictamen y la opinión legal de un licenciado en derecho externo e independiente.
- La descripción, en su caso, de las equivalencias, semejanzas y diferencias que tiene el régimen especial que les resulte aplicable conforme a las leyes correspondientes, en relación con lo previsto para las sociedades anónimas bursátiles, incluyendo los órganos sociales que darán cumplimiento a las funciones que la *LMV* prevé para la asamblea de accionistas, el consejo de administración, los comités que desempeñen las funciones en materia de prácticas societarias y de auditoría, y el director general, de las referidas sociedades anónimas bursátiles; lo anterior a efecto de acreditar el cumplimiento de lo dispuesto en el art 22, fracc IV, de la *LMV*.
- Las declaraciones bajo protesta de decir verdad y la firma de las personas que deban suscribir el prospecto y suplemento respectivo, en las que manifiesten expresamente que dentro del ámbito de su responsabilidad no tienen conocimiento de información relevante que haya sido omitida, falseada o que induzca al error.

De conformidad con el art 4.001.00 de su reglamento interior (autorizado por la CNBV y en vigor desde el 25 de octubre de 1999), la BMV contará con un listado público con los siguientes apartados:

- De valores autorizados para cotizar en la Bolsa.
- De valores autorizados para cotizar en el Sistema Internacional de Cotización.

Listado de valores autorizados para cotizar en la Bolsa

- **Sección I.** De acciones y certificados de participación ordinarios sobre acciones de una o más emisoras.
- **Sección II.** De acciones representativas del capital social de sociedades de inversión de capitales o de objeto limitado o certificados de participación ordinarios sobre acciones emitidas por éstas.
- **Sección III.** De valores emitidos o garantizados por el gobierno federal o el Banco de México, los valores representativos de un pasivo a cargo de instituciones de crédito a plazo igual o menor a un año, así como las acciones representativas del capital social de sociedades de inversión, excepto tratándose de sociedades de inversión de capitales y de objeto limitado que pretendan inscribir sus acciones en el listado.
- **Sección IV.** De instrumentos de deuda.
- **Sección V.** De títulos opcionales.

Listado de valores autorizados para cotizar en el SIC

- **Sección “SIC Capitales”.** De acciones o certificados de participación sobre acciones inscritos exclusivamente en la sección especial del registro, así como de emisoras extranjeras en los términos del *Reglamento de la Bolsa Mexicana de Valores*.
- **Sección “SIC Deuda”.** De instrumentos de deuda inscritos exclusivamente en la sección especial del registro, así como de instrumentos de emisoras extranjeras, en los términos de este reglamento.

Por su parte, el art 4.004.00 del reglamento citado ordena la inscripción de valores en un listado adicional al listado de aquellas sociedades mercantiles que hayan obtenido la inscripción preventiva de sus acciones o certificados de participación ordinarios.

Las empresas emisoras tienen que cumplir varios requisitos que exige la BMV si desean que sus valores queden inscritos en el RNV y así coticen en el mercado de valores. En ese tenor de ideas —y dependiendo de la sección en la que se desee la inscripción de los valores—, las emisoras tendrán que presentar a la BMV la información que se menciona en el siguiente cuadro.

Información que deberá presentar la emisora a la BMV para la inscripción de valores

- Solicitud firmada por su representante legal o apoderado o por el delegado fiduciario tratándose de fideicomisos (en la que la emisora se comprometerá a adoptar las reglas del código de ética y del código de mejores prácticas.
- Designación de los funcionarios encargados de entregar la información solicitada por la BMV.
- Oficio de la comisión que autorice la inscripción de los referidos valores en la sección de valores del registro.
- Permiso para emitir los valores de que se trate, otorgado por autoridad competente, en términos de la ley.
- La información jurídica que formalice la emisión de los valores correspondientes.
- La información adicional que la Bolsa determine como necesaria.
- Capital contable, utilidades operativas y potencial de crecimiento.
- Accionistas de control e integrantes del consejo de administración de la promovente.
- Cumplimiento por parte de la promovente de sus obligaciones con la Bolsa y con el mercado.
- Historial crediticio de la promovente, de sus accionistas de control y consejeros.
- Solvencia moral de los accionistas de control, consejeros y principales directivos de la promovente, de la fideicomitente, del administrador de activos o de cualquier otra persona, cuando tengan una obligación relacionada con los valores que se emitan al amparo de un fideicomiso.
- Calificación crediticia otorgada por institución calificadora.
- Garantías o avales de las emisiones.

Los requisitos y la información que la BMV exige a las empresas emisoras para que los valores coticen en el mercado son insoslayables, toda vez que se establecen con la finalidad de proteger al público inversionista, además, esto representa transparencia y mejores prácticas corporativas por parte de las emisoras, lo cual a la postre redundará positivamente en el sistema financiero mexicano y evitará —en la medida de lo posible— la desconfianza de los inversionistas.

En cuanto al procedimiento de inscripción, la Bolsa llevará a cabo un estudio técnico jurídico sobre la procedencia de la inscripción de valores, una vez que la solicitud haya sido formalmente ingresada en los términos del reglamento interior de la BMV.

Respecto al estudio *técnico jurídico*, éste consistirá en un análisis de los aspectos relacionados con la solvencia y liquidez de la promovente, o bien, del patrimonio que integrará el fideicomiso que emita los valores objeto de inscripción, según corresponda, en el entendido de que el citado análisis se llevará a cabo conforme a los criterios que la Bolsa establezca en el manual del listado respectivo, mismo que considera las disposiciones contenidas en el Título Cuarto del reglamento para la inscripción de valores. Una vez que la Bolsa concluya los estudios técnicos, en su caso, emitirá opinión

aprobación, según corresponda, aunque también la BMV podrá negar la opinión favorable o aprobación cuando —por las características de los valores o por los términos de su colocación o por las circunstancias en que se pretenda llevar a cabo la emisión y considerando los estudios referidos— se previeran eventuales perjuicios o afectaciones al mercado y a los posibles inversionistas.

Una vez transcurridos cuatro meses desde la fecha de presentación de la solicitud de que se trate, sin que hubiere recaído resolución favorable por causas imputables a la promovente, o bien, una vez otorgada la opinión favorable o resolución respectiva sin que se cuente con el oficio expedido por la CNBV, la promovente deberá actualizar aquella información que la Bolsa determine. Una vez que está en trámite la inscripción, la promovente deberá guardar confidencialidad respecto a los términos de la oferta pública o inscripción que pretenda llevar a cabo, en tanto la Bolsa ponga a disposición del público la solicitud de inscripción o inscripción preventiva de valores en la sección de valores y, en su caso, la autorización de oferta pública de compra o venta correspondiente, de lo contrario, la BMV podrá reservarse el derecho de emitir la opinión favorable o la aprobación de la inscripción correspondiente.

Posteriormente, la BMV dará a conocer el prospecto de colocación, folleto o suplemento informativo preliminar, en su página de Internet, en la misma fecha en que la solicitud de inscripción o inscripción preventiva de valores en la sección de valores y, en su caso, la autorización de oferta pública de compra o venta se encuentre a disposición del público. En caso de que la promovente haga modificaciones al prospecto de colocación, folleto o suplemento informativo preliminar, deberá hacerlas del conocimiento de la Bolsa, a través de los medios electrónicos que ésta determine.

Procedimiento de inscripción ante la BMV

- Se presenta la solicitud ante la BMV con toda la información y el prospecto de colocación de valores que dicha institución requiera.
- La BMV lleva a cabo un estudio técnico jurídico sobre la posibilidad de que los valores coticen en el mercado.
- La sociedad emisora tiene la obligación de guardar confidencialidad sobre los términos de la oferta pública hasta que la BMV resuelva lo conducente.
- Si resulta favorable la respuesta, la BMV dará a conocer al público el prospecto de colocación, folleto o suplemento informativo preliminar, en su página electrónica.

Cancelación de la inscripción

Como las empresas emisoras no están obligadas a cotizar sus valores *ad infinitum*, tienen la facultad de decidir si cancelan la inscripción de sus valores en el apartado de valores autorizados para cotizar en la Bolsa, para ello, deberán anexar a la solicitud correspondiente (debidamente firmada por su representante legal) una copia (autenticada por el secretario designado al efecto) del acta de la asamblea general de accionistas o tenedores que haya decidido cancelar la inscripción de sus valores en el listado, también deberán presentar, en su caso, copia del aviso de oferta pública de

compra. Para tal efecto, las emisoras deberán entregar a la BMV copia de la citada solicitud en la misma fecha en que la entreguen a la CNBV, así como proporcionar a la Bolsa una copia del oficio emitido por la citada comisión, mediante el cual ésta revoque el permiso de inscripción de tales valores en el registro.

Las cancelaciones surtirán efectos y serán dadas a conocer por la Bolsa al público inversionista a más tardar el día hábil siguiente a aquel en que tengan lugar. Cabe mencionar que la BMV podrá cancelar la inscripción de un valor en el listado, sin que medie solicitud de la emisora, en cualquiera de los casos mencionados en el siguiente cuadro.

Cancelación de la inscripción sin que medie solicitud de la emisora

- Vencimiento o amortización total de la emisión.
- Disolución o liquidación de la emisora.
- Declaración judicial de quiebra de la emisora.
- Cancelación de la inscripción en el registro.
- Tratándose de sociedades de inversión (excepto sociedades de inversión de capitales y de objeto limitado) cuando se les revoque la autorización para actuar con tal carácter y se acredite que no existen acciones de la parte variable colocadas entre el público inversionista.
- Fusión de dos o más emisoras.

16.7.5 Regulación legal aplicable a la información financiera y no financiera

La empresa emisora cuyos valores se encuentren inscritos en el apartado de valores autorizados para cotizar en la Bolsa tendrá la obligación de proporcionar a la BMV —a través de los medios que ésta determine— la información financiera, económica, contable, jurídica y administrativa —así como aquella sobre reestructuraciones corporativas relevantes y actualización de la inscripción en el registro— que se encuentre obligada a presentar conforme a las disposiciones aplicables, en la forma y plazos correspondientes. Adicionalmente —y cuando una emisora celebre una asamblea totalitaria conforme a lo previsto por las disposiciones aplicables— deberá informar al circunscripcón, mediante Emisnet, el mismo día en que tenga lugar la referida asamblea.

Haciendo un paréntesis, cabe mencionar que Emisnet es el sistema electrónico de la Bolsa autorizado por la CNBV, el cual mediante una red de comunicación permite el envío de información por parte de las emisoras y otros participantes en el mercado de valores, conforme a lo establecido por las disposiciones aplicables y el *RIBMV*, así como la recepción, difusión y transmisión de dicha información al público en general, a la BMV y a la CNBV.

En caso de que las emisoras lleven a cabo el trámite de toma de nota en el RNV conforme a lo establecido por las disposiciones aplicables, deberán informarlo a la

Bolsa a través de los medios que ésta determine, a más tardar el día hábil siguiente a aquel en que hagan el referido trámite. Tratándose de entidades federativas y municipios, éstos deberán proporcionar a la Bolsa, a través de Emisnet, un aviso el mismo día en que presenten a la legislatura local o cabildo (o publiquen) la información anual que conforme a lo establecido por las disposiciones aplicables deban entregar a la CNBV, a la Bolsa y al público inversionista. Tratándose de información financiera trimestral, la sociedad emisora deberá prepararla y presentarla por conducto del sistema automatizado que determine la Bolsa y proporcionarla a través de Emisnet.

16.7.6 Protección a los inversionistas

La protección a los inversionistas generalmente se lleva a cabo mediante la celebración de acuerdos internacionales que se enfocan en regular temas de inversión extranjera, comúnmente denominados BIT (Bilateral Investment Trades). Estos convenios normalmente son suscritos entre dos países y tienen por objeto fomentar el flujo de inversiones entre los mismos. Para tal fin consignan dentro de sus compromisos las reglas de trato y protección que se les debe brindar a las inversiones y también desarrollan los mecanismos de protección para estas reglas (por ejemplo, arbitraje internacional). Los BIT se aplican a las inversiones constituidas por los nacionales de un Estado contratante en el territorio de otro Estado contratante.

Con la aplicación de un BIT entre dos países, los gobiernos se comprometen —entre otras cosas— a ofrecer a los inversionistas del otro país parte un trato similar al que reciben sus propios inversionistas (trato nacional) y también a extenderles de inmediato el mejor tratamiento que se le otorgue a un inversionista de otro país diferente al que es parte en el acuerdo (trato de nación más favorecida).

De igual manera, se crean compromisos para favorecer la celeridad en la remisión de ganancias y montos asociados a la inversión. Finalmente, los países se comprometen a que de llegarse a presentar una controversia, entre un inversionista y el país receptor de la inversión, ésta se solucionará —en la medida de lo posible— mediante consultas entre las partes y —de no ser suficiente— a través de la jurisdicción nacional de arbitraje internacional según las reglas de la Organización de Naciones Unidas (ONU) del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

Según la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), para 2005 se firmó un total de 2 392 BIT alrededor del mundo. Tan sólo en 2004 se suscribieron 73 de estos acuerdos. Aproximadamente, la mitad de los BIT suscritos a la fecha se han establecido entre países desarrollados y países en desarrollo, mientras que un cuarto del total se ha firmado entre países en desarrollo (aunque es precisamente este grupo de acuerdos el que mayor crecimiento ha tenido en los últimos años).

Los BIT firmados entre países desarrollados conforman el grupo más pequeño de acuerdos suscritos, pues sus relaciones en materia de inversión tradicionalmente han sido reguladas mediante otro tipo de instrumentos internacionales, como el *Código de Liberalización para el Movimiento de Capitales* de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE, por sus siglas en inglés).

Una forma de proteger al público inversionista la encontramos cuando la BMV suspende la cotización de un valor con motivo de la divulgación de información sobre

eventos relevantes (actos, hechos o acontecimientos capaces de influir en el precio de un valor), lo que se actualiza en el momento que considera conveniente para que tal información pueda ser oportuna y debidamente conocida por el público inversionista o cuando esté pendiente la divulgación de cualquier información o aclaración. Cuando los valores de una emisora coticen simultáneamente en mercados del extranjero, la Bolsa podrá tomar en consideración las medidas que se adopten en aquellos mercados, para, en su caso, decretar la suspensión del valor de que se trate y el levantamiento de la misma.

Entre otras medidas adoptadas por la BMV para proteger a los inversionistas se encuentran las siguientes:

- *Suspender la cotización de un valor*, incluso durante la preapertura, ya sea por la presencia de eventos relevantes, por las fluctuaciones extraordinarias en el precio, por movimientos inusitados del valor, por la falta de entrega de información, etcétera.
- *Suspender la sesión de remate* en curso. Dicha suspensión se llevará a cabo por caso fortuito, causa de fuerza mayor o por movimientos inusitados del mercado. La suspensión se levantará hasta que desaparezca el evento de la naturaleza.
- Llevar a cabo *programas de contingencia*. Al presentarse un caso fortuito o una causa de fuerza mayor que altere, dificulte, limite o impida la operación a través del sistema electrónico de negociación, o bien, la difusión de la información que reciba, la Bolsa atenderá tal situación de conformidad con los procedimientos establecidos en el programa de contingencia que hubiere establecido al efecto, el cual deberá dar a conocer la BMV. En todo caso, el programa de contingencia deberá procurar la continuidad de la operación; la igualdad de condiciones para la celebración de operaciones; la igualdad en la difusión de toda la información de posturas y operaciones; así como la disponibilidad e igualdad para que los participantes del mercado consulten la información que la BMV reciba.
- *Realizar visitas* con el objeto de verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios para inscribir valores en el listado o incorporar sociedades mercantiles en el listado previo, así como para ser admitido como miembro. Dichas visitas se sujetarán a las disposiciones contenidas en el reglamento interior de la BMV. Los representantes de la Bolsa que practiquen la visita deberán formular un reporte dentro de los cinco días hábiles posteriores a aquel en que se haya concluido la visita. El reporte comprenderá todos los aspectos que se hayan presentado durante la misma y deberá reunir, en lo conducente, los requisitos aplicables a las auditorías a que alude la sección segunda siguiente. La BMV deberá hacer llegar el reporte, dentro de un plazo que no exceda de diez días hábiles posteriores a la elaboración del mismo, a la emisora o a la sociedad mercantil o al miembro visitado, y enviará una copia a la CNBV.
- Efectuar *auditorías* a los miembros integrales con objeto de comprobar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de éstos en relación al uso de las terminales del sistema electrónico de negociación y a la compatibilidad y requisitos técnicos de conexión de los mecanismos alternos al propio sistema, y para verificar las terminales con que cuenten los miembros integrales. Así mismo, la BMV podrá exigir a los miembros integrales la utilización de programas tendientes a subsanar los deficiencias e irregularidades detectadas en las terminales con motivo de una auditoria.

- *Vigilancia de la BMV.* La Bolsa podrá utilizar los sistemas, dispositivos, mecanismos y medidas necesarios para vigilar la correcta operación del mercado, de las emisoras y miembros, a fin de velar por el desenvolvimiento transparente y ordenado del mercado. La Bolsa se encuentra facultada para llevar a cabo la vigilancia a que se refiere la disposición anterior, incluyendo la investigación de casos que versen sobre presuntos incumplimientos de lo dispuesto en este reglamento. La facultad de vigilancia tendrá como único límite el secreto bursátil establecido en la *LMV*.
- *Secreto bursátil.* Los inversionistas tendrán plena confianza y tranquilidad respecto al manejo de la información por parte de los intermediarios bursátiles. La reserva de información por parte de las casas de bolsa es un imperativo categórico que deben observar en todo momento, so pena de violentar la *LMV* en lo referente a la secrecía financiera y hacerse merecedores a una sanción. Recordemos que el *Código Penal Federal* sanciona con una pena que oscila de uno a cinco años, multa de cincuenta a quinientos pesos y suspensión de profesión, en su caso, de dos meses a un año, cuando la persona que presta servicios profesionales o técnicos revele el secreto profesional o industrial.
- Que no se lucre con la información privilegiada.

16.7.7 Información privilegiada

El uso de información privilegiada (*insider trading* o iniciados) se remonta al origen mismo del comercio. El ser humano en su búsqueda de riqueza y beneficios se ha valido de cuanto medio ha sido necesario para lograr esos objetivos, sin embargo, no se tuvo conocimiento de casos específicos de uso de información privilegiada sino hasta 1723, año en que **Sir John Barnard**,¹⁰ sobresaliente conocedor de los negocios londinenses, denunció que personajes vinculados a la Compañía de las Indias Holandesas se habían enriquecido a costa de los demás accionistas, pues al tener conocimiento anticipado de la disminución de los dividendos que dicha empresa iba a otorgar, vendieron las respectivas acciones; poco tiempo después, cuando la noticia era ya de conocimiento público, el valor de las acciones bajó en 50 %, es decir, quienes basados en el conocimiento de información privilegiada realizaron la venta de sus participaciones sociales se evitaron un perjuicio patrimonial considerable.

Al uso de información privilegiada no se le ha puesto una especial atención sino hasta mediados de la década de los setenta. En Alemania, por ejemplo, fue en 1973 cuando se realizó una investigación empírica sobre la actuación de las corporaciones respecto a los aumentos de capital con medios de la agrupación, los resultados son por demás sorprendentes: en 25 de 51 aumentos de capital con fondos sociales se produjeron cambios en el valor bursátil y en el número de las operaciones difícilmente imputable a otra cosa que a las acciones de los *insiders*.

Otro caso especialmente grave ocurrió en Gran Bretaña, cuando el órgano encargado de la supervisión del comercio e industria londinense, la DTI (Departament of Trade and Industry) realizó investigaciones sobre los negocios de la Fábrica de Cerve-

¹⁰ Sir John Barnard citado por Luis Reyna Alfaro en *Notas introductorias a la problemática de uso ilegal de información privilegiada en el mercado de valores*, 55-56, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urmhhuahua/spd/detail.action?docId=5513354>.
Menéndez, Rodrigo, Aguando, Céspedes Barcanto y Bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urmhhuahua/spd/detail.action?docId=5513354>.
Creado from urnchihuahuasp on 2019-03-17 08:32:54.

za y Licores Guinness, ésta en apenas cinco años había dejado de ser una pequeña empresa familiar para convertirse en líder en la exportación de alimentos y bebidas. Una vez finalizada la investigación resultaron involucradas otras entidades, como el Banco Mercantil Morgan Grenfall, lo que originó la renuncia del gerente general y del jefe del departamento financiero del banco involucrado, así como la prematura cesantía del presidente de la corporación. La investigación tuvo incluso implicancias externas, la SEC estadounidense (Securities and Exchange Commision) —entidad similar a la DTI y a la CNBV— obtuvo información que le permitió encontrar serias irregularidades relacionadas con el uso de información privilegiada en la Bolsa de Nueva York y en Wall Street.

Obviamente, los países que cuentan con un mercado bursátil desarrollado y vigoroso fueron los que requirieron primero de una protección adecuada contra las conductas de *insider trading*, así, en Estados Unidos de América se reguló la información privilegiada desde 1933, cuando se promulgó la *Securities Act* y, luego, un año después, la *Securities Exchange Act*, y la regulación fue más severa a partir de 1980; Francia desde 1967 sanciona también dichos comportamientos; y Suiza (1980), Gran Bretaña (*Companies Act*, 1980), Japón (1989), Italia (1991) y Alemania (1994) son otros países que han legislado al respecto, ello, en los países miembros de la Unión Europea, se debe, sin duda alguna, a la influencia de la normativa comunitaria que legisla en dicho sentido.

En los países con mercados emergentes la regulación de tales comportamientos es incluso más reciente, de allí que todavía se debata sobre la necesidad de tales normas. Ciertos especialistas en la materia consideran que la regulación excesiva en mercados emergentes podría ser inútil y reprimir las inversiones de determinado sector, por lo que admiten cierto grado de imperfección en la información, siempre que ello no signifique corrupción y desigualdad generalizada.

La información privilegiada (*insider trading*) es aquella que se refiere a uno o varios emisores de valores, a sus negocios o a uno o varios valores por ellos emitidos, no divulgada al mercado y cuyo conocimiento —por su naturaleza— puede influir en la cotización de los valores emitidos; lo mismo aplica a la información reservada. También debe entenderse por información privilegiada la que se tiene acerca de las operaciones de adquisición o enajenación que realizará un inversionista institucional en el mercado de valores.

El conocimiento de eventos relevantes que no hayan sido revelados al público por la emisora a través de la bolsa en la que coticen sus valores constituye información privilegiada para los efectos de la *LMV*. No será necesario que la persona conozca todas las características del evento relevante para que cuente con información privilegiada, siempre que la parte a la que tenga acceso pueda incidir en la cotización o precio de los valores de una emisora.

Cualquier persona que en razón de su cargo, posición, actividad o relación tenga acceso a información privilegiada deberá guardar estricta reserva y no podrá utilizarla en beneficio propio o ajeno, ni adquirir para sí o para terceros, directa o indirectamente, los valores sobre los cuales posea información privilegiada. Así mismo, se les prohíbe valerse de la información privilegiada para obtener beneficios o evitar pérdidas, mediante cualquier tipo de operación con los valores a que ésta se refiera o con instrumentos cuya rentabilidad esté determinada por esos valores. Igualmente, tienen la obligación de abstenerse de revelar la información a terceros o de recomen-

dar la adquisición o enajenación de los valores citados y de velar para que esto tampoco ocurra por medio de subordinados o terceros de su confianza.

No obstante, los intermediarios de valores que tengan la información privilegiada a que se refiere el artículo anterior están posibilitados para hacer operaciones respecto a los valores a que ésta se refiere, por cuenta de terceros, siempre que la orden y las condiciones específicas de la operación provengan del cliente, sin asesoría ni recomendación del corredor.

Personas que se presume tienen acceso a información privilegiada

- Los directores, gerentes, administradores y liquidadores del emisor o del inversionista institucional, en su caso.
- Las personas que se desempeñen en una sociedad que tenga la calidad de matriz, coligante, filial o coligada de la emisora de cuyos valores se trate, o del inversionista institucional, en su caso.
- Los directores, gerentes, administradores, apoderados, asesores financieros u operadores de intermediarios de valores.
- Los auditores externos e inspectores de cuenta del emisor, así como los socios y administradores de las sociedades de auditoría.
- Los socios, administradores y miembros de los consejos de clasificación de las sociedades clasificadoras de riesgo, que clasifiquen valores del emisor o a este último.
- Los dependientes que trabajen bajo la dirección o supervisión directa de los directores, gerentes, administradores o liquidadores del emisor o del inversionista institucional.
- Las personas que presten servicios de asesorías permanente o temporal al emisor.
- Los funcionarios públicos dependientes de las instituciones que fiscalicen a emisores de valores de oferta pública o a fondos autorizados por la ley.
- Los cónyuges, concubenarios o parientes hasta el cuarto grado por consanguinidad o afinidad o parentesco civil, de los accionistas, directores, gerentes, comisarios, administradores y personas que ejerzan influencia en la emisora.

Ahora bien, ¿qué diferencia existe entre la información reservada y la información privilegiada? En general, todas aquellas personas o entidades que ejerzan, de forma directa o indirecta, actividades relacionadas con los mercados de valores deberán salvaguardar los datos relevantes e impedir que alguien tenga información privilegiada. Por supuesto, nadie que disponga de ésta podrá usarla para invertir. La anterior *LMV*, vigente hasta el 26 de junio de 2006, no distinguía entre información privilegiada y reservada; cabe mencionar que la *información reservada* es aquella que tienen los máximos responsables de una compañía o entidad, porque son ellos mismos los que toman las decisiones de la empresa o participan en éstas. Sin embargo, si uno de esos directivos cuenta a otro trabajador de la empresa o a un amigo el hecho relevante, dichas personas no dependen de la empresa, pero tampoco podrán hacer uso

de ésta con el fin de comprar acciones en la BMV, ante la perspectiva de que el valor suba una vez que la noticia se haga pública.

El *Código de Ética Profesional de la Comunidad Bursátil* (CEPCOB) tiene como objetivo ser la base de actuación de todo profesional en este mercado, promoviendo altos estándares de conducta ética y profesional a fin de preservar la integridad del mercado bursátil y proteger los intereses del público inversionista. Para este fin, se establecen los principios fundamentales a los que debe sujetarse la actuación de todas las personas que realizan en forma habitual y profesional actividades relacionadas con el mercado bursátil, incluyendo aquellas que en virtud de sus funciones puedan influir en la opinión pública en materia bursátil. La regla séptima del CEPCOB alude al principio de no uso ni divulgación de información privilegiada. De conformidad con este principio, los profesionales no deberán hacer lo siguiente:

- Divulgar a terceros la información privilegiada que tengan.
- Negociar o inducir a terceros a negociar valores o productos derivados referidos a valores cuyo precio pueda ser influido por la información privilegiada que tengan.

Las personas morales que participen en el mercado bursátil deberán establecer mecanismos institucionales y —de ser necesario— barreras físicas o procedimentales que aseguren que la información privilegiada que esté a disposición de algunas de sus áreas de trabajo no se encuentre, directa o indirectamente, al alcance de aquellas otras que, de tener dicha información, pudieran infringir la normatividad en materia de información privilegiada.

Respecto a la información privilegiada, **José Miguel Ried** sostiene esta postura (la cual, en realidad, corresponde a la escuela del Law & Economics):

[...] no es que cualquier empleado facineroso pueda aprovecharse de la información confidencial de una compañía, sino reconocer que la información privilegiada es un bien valioso, que pertenece a la empresa y que es ella quien debe decidir si la utiliza y cómo lo hará. En vez de regalarle esa información a los analistas de valores, como lo hacemos hoy, deberíamos permitir que la compañía dueña de la información fuera la que se beneficiara con ella.¹¹

Aún existe debate sobre el uso de la información privilegiada, pues también hay un amplio sector de financieros que piensan que la equidad y la simetría del mercado se verá reflejada sólo si se prohíbe la utilización de la *insider trading*.

16.8 Inversionistas

El *Diccionario de la lengua española*¹² menciona que un inversionista es la persona natural o jurídica que hace una inversión de caudales. Son los agentes económicos (personas, empresas, etc) que tienen excedentes de efectivo y a través de esos excedentes realizan operaciones de compra y venta de valores con el objetivo de obtener

¹¹ **José Miguel Ried Undurraga**, “Uso de la información privilegiada en Chile: Una visión crítica”, *Revista Chilena de Derecho*, 2004, pág. 20.

¹² *Diccionario de la lengua española*, 22.ª ed., IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://www.proquest.com/urcchihuahuasp/docId/2513354>, 2007.

la mejor rentabilidad sobre su capital. Ahora bien, ¿qué es una inversión? En un sentido estricto, es el gasto dedicado a la adquisición de bienes que no son de consumo final, bienes de capital que sirven para producir otros bienes. En un sentido más amplio, la inversión es el flujo de dinero que se encamina a la creación o mantenimiento de bienes de capital y a la realización de proyectos que se presumen lucrativos.

Conceptualmente, la inversión se diferencia tanto del consumo como del ahorro: respecto a este último, porque es un gasto, un desembolso y no una reserva o cantidad de dinero retenida; respecto al consumo, porque no se dirige a bienes que producen utilidad o satisfacción directa, sino a bienes que se destinan a producir otros bienes. En la práctica, sin embargo, tales distinciones suelen desdibujarse un tanto: hay bienes que, como un automóvil, pueden ser a la vez de consumo y de inversión, según los fines alternativos a los que se destinan. El ahorro, por otra parte, generalmente se coloca a interés, con el objeto de reservarlo para posteriores eventualidades, una de las cuales puede ser la inversión.

En el sentido corriente se habla de inversión cuando se colocan capitales con el objetivo de obtener ganancias, aunque las mismas se produzcan gracias a la compra de acciones, títulos o bonos que emiten las empresas y que les sirven a éstas para incrementar su capital. Se habla entonces de inversión financiera, para distinguirla así de la inversión real que responde a la definición dada previamente. Esta última puede dividirse, para fines analíticos, en inversión fija, que corresponde a la compra y reposición de bienes de capital, inversión en bienes en proceso e inversión en *stocks* o bienes finales.

En ese sentido, el inversionista es la persona física o moral que teniendo un excedente de capital decide colocarlo en el mercado de valores mediante la adquisición de títulos-valores (operaciones de compraventa de activos financieros) con la finalidad de obtener en cierto plazo un rendimiento, según el instrumento tomado. Recordemos que si adquiere un valor de alto riesgo tendrá también un rendimiento mayor y a *contrario sensu*.

Existen diversos tipos de inversionistas:

- *Inversionista institucional*: son personas jurídicas (empresas, instituciones, etc) que operan por cuenta propia, es decir, que invierten sus propios recursos y tienen una visión de inversión de largo plazo. Normalmente, las decisiones de inversión las toman de forma colegiada (entre varias personas en un comité).
- *Inversionista calificado*: es el tipo de inversionista que actúa, por cuenta propia o por cuenta de terceros, con un monto considerable de capital y que declara comprender de forma profesional todos los riesgos de los mercados financieros. Dada su especialización financiera tienen la capacidad de invertir en mercados con menores regulaciones que las normales, pues pueden asumir mayores riesgos.

16.9 Intermediarios bursátiles

Antes de referirnos al concepto de *intermediario bursátil* es menester hacer alusión a la intermediación bursátil, que puede ser definida como la actividad que realizan las

casas de bolsa en el mercado financiero con el fin de poner en contacto la oferta y demanda de títulos valores registrados en la misma, para lograr el perfeccionamiento de la respectiva transacción y su pronta liquidación.

La intermediación bursátil consiste en la prestación habitual de servicios de apoyo para la toma de decisiones de inversión en valores y la ejecución de las mismas, cobrando a cambio una comisión. Estas operaciones se realizan por cuenta y riesgo del inversionista y se conocen como operaciones por cuenta de terceros. Los intermediarios pueden realizar también, como parte de sus actividades regulares, operaciones de compra y venta de valores de su propia cartera asumiendo el riesgo de las mismas.

De acuerdo con lo establecido en la *Ley del Mercado de Valores*, los intermediarios bursátiles deben estar inscritos en el Registro Nacional de Valores de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Las casas de bolsa figuran en la nueva ley del mercado de valores como los intermediarios por antonomasia en el mercado. Los intermediarios bursátiles son las casas de bolsa autorizadas para actuar en el mercado bursátil y que se ocupan de efectuar actividades relacionadas con la operación de compraventa de valores; recibir fondos por concepto de operaciones con valores; realizar transacciones con valores en el piso de remates de la BMV y a través de su sistema electrónico de negociación, transacción, registro y asignación (SENTRA), por medio de sus operadores, los cuales deberán estar registrados y autorizados tanto por la CNBV, como por la BMV, y prestar asesoría a las empresas interesadas en la colocación de valores y a los inversionistas en la formación de sus portafolios.

16.9.1 Concepto de intermediario

En ese tenor de ideas, el intermediario es un proveedor, que media entre dos o más personas, especialmente entre el productor y el consumidor de géneros o mercancías. Si lo trasladamos al ámbito financiero, el intermediario es la persona moral que mediante autorización de la SHCP se dedica de manera habitual y profesional a asesorar a las personas físicas o morales que tienen el deseo de comprar o vender activos financieros en el mercado de valores, es decir, en la sociedad anónima, debidamente autorizada, que pone en contacto a oferentes y demandantes de títulos-valores en el mercado financiero.

16.9.2 Tipos de intermediarios

Ya mencionamos que el mercado de valores es un instrumento trascendental en el desarrollo económico de un país, aunque todo gobierno deberá fomentar también la inversión en infraestructura (apertura de empresas) y la inversión extranjera directa (IED) para apuntalar el crecimiento del producto interno bruto (PIB) del país, para crear mayor número de empleos.

Intermediario bursátil	Definición
Casas de bolsa	Institución privada que actúa en el mercado de capitales y que opera por una concesión del gobierno federal (CNBV). Su finalidad principal es la de auxiliar a la BMV en la compraventa de diversos tipos de títulos-valores, tales como bonos, valores, acciones, etcétera.
Instituciones de crédito	Sociedades anónimas autorizadas discrecionalmente por la SHCP para prestar el servicio de banca y crédito.
Sociedades operadoras de sociedades de inversión	Son entidades autorizadas por la CNBV para prestar a las sociedades de inversión, entre otros, los servicios de administración de activos, que consisten en la celebración de operaciones de compra, venta o inversión de activos objeto de inversión a nombre y por cuenta de la sociedad de inversión, así como el manejo de carteras de valores en favor de sociedades de inversión y de terceros, ajustándose a lo establecido en la <i>Ley del Mercado de Valores</i> .
Administradoras de fondos para el retiro	Son instituciones privadas que administran fondos de retiro y ahorro de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Fueron creadas por la <i>Ley del Seguro Social (LSS)</i> de mayo de 1996. Iniciaron su operación en 1997.
Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión	Entidades autorizadas por la CNBV para proporcionar a las sociedades de inversión los servicios de distribución de sus acciones, mismos que comprenderán la promoción, asesoría a terceros, compra y venta de dichas acciones por cuenta y orden de la sociedad de inversión de que se trate y, en su caso, la generación de informes y estados de cuenta consolidados de inversiones y otros servicios complementarios que autorice la comisión, mediante disposiciones de carácter general. La distribución de acciones de sociedades de inversión también puede ser realizada de manera directa por instituciones de crédito, casas de bolsa, instituciones de seguros, organizaciones auxiliares del crédito, casas de cambio y sociedades financieras de objeto limitado.
Especialistas bursátiles	Ya no se contempla la figura del especialista bursátil en la nueva ley del mercado de valores.

6.9.3 Casa de bolsa

Las casas de bolsa son los intermediarios bursátiles por antonomasia constituidos como sociedades anónimas y autorizados por la CNBV para prestar el servicio de compraventa de títulos-valores en el mercado financiero, de duración indefinida y con domicilio social en el territorio nacional. Son consideradas intermediarios financieros porque ponen en contacto a inversionistas y emisoras.

Las casas de bolsa deben presentar cierta documentación en la solicitud de autorización para operar en el mercado financiero, ésta se cita en el siguiente cuadro.

Documentación anexa a la solicitud de autorización

- a) Proyecto de estatutos de una sociedad anónima en el que deberá contemplarse lo siguiente:
 - La denominación social deberá contener la expresión “casa de bolsa”.
 - La duración de la sociedad será indefinida.
 - El domicilio social deberá ubicarse en territorio nacional.
 - El objeto social será actuar como casa de bolsa realizando las actividades y servicios previstos en la *LMV*.
- b) Relación e información de los socios, indicando el monto del capital social que suscribirán y el origen de los recursos declarado por éstos, así como de los probables consejeros, director general y principales directivos de la sociedad.
- c) Plan general de funcionamiento de la sociedad que comprenda, cuando menos, los aspectos siguientes:
 - Las actividades y servicios que se realizarán.
 - Las medidas de seguridad para preservar la integridad de la información.
 - Las previsiones de cobertura geográfica señalando las regiones y plazas en las que se pretenda operar.
 - El estudio de viabilidad financiera de la sociedad.
 - Las bases relativas a su organización y control interno.
 - Las bases para aplicar utilidades, en la inteligencia de que no podrán repartir dividendos durante sus tres primeros ejercicios, debiendo aplicarse las utilidades netas a reservas de capital.
- d) Comprobante de depósito bancario en moneda nacional o, en su caso, de valores gubernamentales por su precio de mercado, depositados en entidades financieras a favor de la Tesorería de la Federación, por una cantidad igual al diez por ciento del capital mínimo con que deba operar la sociedad.
- e) La demás documentación e información que la CNBV, en relación con los incisos anteriores, requiera mediante disposiciones de carácter general, previo acuerdo de su junta de gobierno.

Una vez que las casas de bolsa han sido autorizadas para operar como intermediarios financieros, deberán acreditar ante la CNBV (con al menos treinta días hábiles de anticipación al inicio de sus operaciones o con motivo de la posterior incorporación de su objeto social de una o más actividades o servicios) que cuentan con el capital social mínimo pagado en función de las actividades que realizarán y los servicios que proporcionarán. El capital mínimo está representado por la cantidad minúscula sin derecho a retiro por parte de las entidades financieras, bajo la advertencia de la autoridad de que si se ve disminuido tal capital incluso podría revocarse la autorización para operar en el mercado.

Cabe mencionar que la *LMV* exige que las casas de bolsa tengan la obligación de comprobar ante la CNBV de una manera fehaciente que los consejeros, el director ge-

neral, los directivos que ocupen cargos con la jerarquía inmediata inferior a la de éste y, en su caso, los apoderados para realizar operaciones con el público y operadores de bolsa cumplen los requisitos establecidos en las leyes financieras, así como con las disposiciones de carácter general emitidas por dicha comisión. Es decir, que cuentan con la solvencia técnica, moral y profesional para desempeñar el cargo directivo.

El caso del megafraude en Enron prendió los focos rojos en materia de auditorías. Recordemos que dicha empresa tuvo un auge inusitado desde que se fusionó Houston Natural Gas e Internorth, con lo que pasó de ser una empresa comercializadora de gas natural regulada a ser uno de los mayores comercializadores de gas del mundo. La clave del explosivo crecimiento fue la desregulación que permitió vender el gas como si fuera un *commodity*, tal como granos, carnes o aceite. Considerada una empresa exitosísima, de la noche a la mañana tuvo que enfrentar millonarios juicios. Los argumentos sobre la debacle de Enron apuntan a que ésta fue a causa de que altos ejecutivos de esa firma se involucraron en casos de fraude.

Para afinar sus balances, Enron usó complejas herramientas financieras orientadas a ocultar las deudas. A esta acción se sumó que muchos altos ejecutivos de la firma acumularon masivos beneficios, se habla de mil millones de dólares en manos de 29 personas, vendiendo sus acciones antes del colapso. Por el contrario, sus veinte mil empleados perdieron billones de dólares de sus planes de pensión, luego de haber sido bloqueadas sus acciones por la compañía impidiendo venderlas cuando sus valores caían abruptamente.

Derivado de ese quebranto, las legislaciones financieras de los diversos países se fueron adecuando al fenómeno social y no quedó otra que regular con mayor rigidez sus controles internos. En ese tenor de ideas, la CNBV tiene la facultad de negar el inicio parcial o total de operaciones cuando no se acredite el cumplimiento de los requisitos y controles citados.

Servicios que prestan las casas de bolsa

- Colocar valores mediante ofertas públicas.
- Prestar sus servicios en ofertas públicas de adquisición.
- Celebrar operaciones de compra, venta, reporto y préstamo de valores, por cuenta propia o de terceros (BdeM).
- Celebrar operaciones internacionales y de arbitraje comercial.
- Otorgar préstamos y créditos para la adquisición de valores con garantía de éstos (BdeM).
- Administrar carteras de valores de sus clientes.
- Solicitar préstamos de otras instituciones financieras (BdeM).
- Fungir como socio de la BMV.
- Asesorar a clientes potenciales.
- Promover o comercializar valores.
- Fungir como formadores de mercado respecto a valores.

Continúa

Continuación

- Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de valores y, en general, de documentos mercantiles.
- Actuar como fiduciarias (BdeM).
- Fungir como administrador y ejecutor de prendas bursátiles.
- Asumir el carácter de representante común de tenedores de valores.
- Ofrecer a otras casas de bolsa la proveduría de servicios externos.
- Fungir como liquidadoras de otras casas de bolsa.
- Operar con divisas y metales amonedados (BdeM).
- Recibir préstamos y créditos de instituciones de crédito u organismos de apoyo al mercado de valores, para la realización de las actividades que les sean propias.
- Invertir su capital pagado y reservas de capital con apego a la *LMV*.
- Actuar como distribuidoras de acciones de sociedades de inversión.

16.9.4 Especialistas bursátiles

Los especialistas bursátiles eran entidades autorizadas por la CNBV cuya actividad característica consistía en la realización de operaciones por cuenta propia a efecto de dar liquidez a los valores en los que se especializaban, así como atenuar en la medida que fuera posible fluctuaciones en los precios de los mismos. Aun cuando esta figura estaba reconocida en la ley, en México no cobró actualización, y ahora con la *Ley del Mercado de Valores* vigente de plano desaparecieron de la regulación legal los especialistas bursátiles. Será que por una cuestión de idiosincrasia nunca llegaron a operar en el mercado financiero, aunado a la restricción que tenían para intermediar ciertos tipos de valores.

Según **Carlos Azuaya**, un especialista bursátil es un miembro del mercado que se compromete a dar liquidez a uno o varios valores cotizados. En España, esta figura se puso de moda a raíz de la aparición del nuevo mercado y del Latibex (mercado de valores latinoamericanos en euros). Cabe mencionar que su actuación permite reducir la volatilidad.

En ese tenor de ideas, un especialista es una sociedad o agencia de bolsa que se dedica a “cuidar” un determinado valor de una empresa mediante la compra o venta de sus acciones en determinados momentos de la sesión. Naturalmente, sus actuaciones tienen unos límites y nunca podrán evitar que la cotización de una compañía baje mucho o se quede en situación de iliquidez por una fuerte presión del mercado.

La función del especialista tiene, fundamentalmente, dos objetivos: que los inversores puedan en todo momento comprar o vender acciones (que la falta de liquidez no impida una operación) y que la cotización de ese valor no tenga una gran volatilidad (que su precio no tenga grandes variaciones al alza o a la baja). Por otra parte, el especialista se abstendrá de actuar cuando el valor que deba cuidar tenga un comportamiento que es fruto de la inestabilidad y la situación general del mercado.

Límites de los especialistas bursátiles

- **Órdenes limitadas:** las órdenes que respondan a la actuación del miembro como especialista deberán ser órdenes limitadas y tendrán validez de un día.
- **Presencia en el mercado:** tanto en los periodos de subastas como en la sesión abierta está obligado a introducir posiciones de compra y venta por un importe efectivo mínimo, con una horquilla máxima, entre la posición de compra y la de venta (los márgenes de precios e importe varían según el mercado). Deberá desarrollar su actuación en un plazo inferior a cinco minutos.
- **Exoneración temporal:** en situaciones de alta volatilidad o cuando el especialista haya acumulado durante la sesión un saldo comprador o vendedor superior a la cantidad fijada, podrá solicitar la exoneración temporal de su actuación.

16.10 Autoridades

Se ha mencionado que el sistema financiero mexicano (SFM) es definido por los autores como el conjunto de principios y relaciones entrelazados, con la participación de las autoridades financieras cuyo objetivo es vigilar, inspeccionar y supervisar el apego de las entidades (sector bancario, bursátil, seguros y fianzas, crédito y ahorro popular, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, agrupaciones financieras, del ahorro para el retiro) a la legislación financiera al realizar sus operaciones, esto con la finalidad de proteger los intereses del público ahorrador e inversionista. En esa tesitura tenemos que para hablar del SFM es menester que se haga referencia a los tres tipos de participantes: autoridades, entidades y público ahorrador e inversionista.

En el SFM actúan diversas autoridades, según el subsector de que se trate. En la cúspide del SFM se encuentra la SHCP en su carácter de dependencia del Ejecutivo federal, adscritas y subordinadas a ésta se encuentran las comisiones nacionales Bancaria y de Valores; de Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro. También se encuentra el Banco de México (BdeM), organismo constitucional autónomo fundamentado en el art 28 constitucional (párrs VI y VII), que tiene por objeto regular todo lo referente a las operaciones activas, pasivas y de servicios de las instituciones de crédito y de todas aquellas entidades que realicen operaciones con metales. Por último, tenemos a la Comisión para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (Condusef) y al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

Cabe mencionar que en lo que respecta a la vigilancia, regulación y supervisión del sector bursátil, la SHCP y la CNBV son los entes encargados de observar el desarrollo y funcionamiento del mercado de valores, lo que no significa que no puedan intervenir otras autoridades, esto se verá a continuación.

16.10.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

La SHCP en su carácter de secretaria de Estado, dependencia del Ejecutivo federal, representa la cúspide autoritaria del SFM. Su fundamento lo encontramos en el art 90 de la *CPEUM* que establece la organización y funcionamiento de la administración pública federal centralizada, por cierto, organización que se hará más detallada en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)*, que hace las veces de fundamento legal, así como su reglamento interior.

El art 31, fracc VIII, de la *LOAPF* establece que a la SHCP corresponde ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito. La SHCP es el órgano competente para interpretar, a efectos administrativos, los preceptos de la *LMV* y para, mediante disposiciones de carácter general, emitir reglamentos que detallen y particularicen las disposiciones de la *LMV*. Las atribuciones conferidas en ésta a la SHCP se ejercerán con la previa opinión de la CNBV.

Facultades de la SHCP en materia bursátil

- Otorgar la autorización a las casas de bolsa para operar (intransmisibles).
- Requerir documentación a las casas de bolsa y especialistas bursátiles.
- Establecer el capital mínimo de las casas de bolsa.
- Autorizar la fusión o escisión de casas de bolsa.
- Emitir disposiciones de carácter general.
- Autorizar la venta de acciones entre intermediarios bursátiles.
- Revocar la autorización de las casas de bolsa.
- Aceptar la proposición de la CNBV de revocar la autorización a una casa de bolsa.
- Establecer fideicomisos en los que autorice a las casas de bolsa a actuar como fiduciarias.
- Autorizar a las casas de bolsa a invertir en títulos representativos del capital social de entidades financieras del exterior.
- Autorizar a las casas de bolsa a invertir en el capital de las administradoras de fondos para el retiro y en el de las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro.
- Autorizar el establecimiento en el territorio nacional de oficinas de representación de casas de bolsa del exterior.
- Interpretar para efectos administrativos las disposiciones sobre servicios financieros que se incluyan en los tratados o acuerdos internacionales.
- Autorizar la organización y operación de las filiales.
- Autorizar la enajenación de acciones serie F representativas del capital social de las filiales.

Continúa

- Autorizar a las instituciones financieras del exterior o a las sociedades controladoras filiales la adquisición de acciones representativas del capital social de una casa de bolsa o especialista bursátil.
- Autorizar las operaciones de las bolsas de valores.
- Otorgar concesión discrecional a las bolsas de valores para operar.
- Aprobar el acta constitutiva y los estatutos de las bolsas, así como sus modificaciones.
- Determinar el capital mínimo de las bolsas de valores.
- Autorizar la suscripción de acciones por parte de casas de bolsa, especialistas bursátiles, instituciones de crédito, instituciones de seguros, de fianzas, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión, administradoras de fondos para el retiro, sociedades emisoras a que se refiere la *LMV* y las demás personas que determine la SHCP.
- Autorizar excepcionalmente que una persona pueda ser propietaria de más del diez por ciento del capital pagado de una bolsa de valores.
- Cancelar la concesión de las bolsas de valores.
- Solicitar reportes de los actos, operaciones y servicios que realicen las bolsas de valores con sus clientes y usuarios.
- Determinar el capital social sin derecho a retiro de las instituciones para el depósito de valores.
- Presentar querrela por los delitos cometidos por instituciones bursátiles en contravención de la *LMV*.
- Otorgar o denegar discrecionalmente la autorización para organizarse y operar como institución para el depósito de valores.
- Aprobar la escritura constitutiva y los estatutos de las instituciones para el depósito de valores.
- Autorizar a las instituciones para el depósito de valores que invertir en el capital social de las contrapartes centrales o para que actúen con tal carácter.
- Autorizar discrecionalmente la operación de contrapartes centrales.

6.10.2 Banco de México (BdeM)

Las casas de bolsa que tengan la intención de recibir préstamos o créditos para la realización de las actividades que les son propias (otorgar préstamos o créditos para la adquisición de valores; celebrar reportos y préstamos sobre valores; realizar operaciones con instrumentos financieros derivados; operar con divisas o metales amonedados o actuar como fiduciarias conforme a la *LMV*) se sujetarán para ello a las disposiciones de carácter general que al efecto expida el Banco de México. Así mismo, las casas de bolsa que actúen con el carácter de fiduciarias podrán realizar operaciones por cuenta propia, siempre que el Banco de México lo autorice mediante disposiciones de carácter general.

El art 271 de la *LMV* establece que el servicio centralizado de depósito, guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores se considera un servicio público y únicamente podrá desarrollarse por instituciones para el depósito de valores y por el Banco de México, y adicionalmente el servicio de compensación podrá proporcionarse por contrapartes centrales de valores. El instituto central participará emitiendo su opinión en la autorización otorgada por la SHCP para que las instituciones puedan prestar el servicio referido, aunado a que será accionista de las citadas instituciones (en México únicamente existe una institución para el depósito de valores).

La administración de las instituciones para el depósito de valores estará encomendada a un consejo de administración y a un director general, en sus respectivas esferas de competencia con la participación necesaria de un representante del Banco de México. En ese tenor de ideas, de pretender una institución para el depósito de valores invertir en el capital social de sociedades nacionales o extranjeras que les presten servicios complementarios o auxiliares a los de su objeto, así como de contrapartes centrales de valores, necesitará la anuencia de la SHCP, quien en todo caso oirá la opinión tanto de la CNBV como del Banco de México.

Las instituciones para el depósito de valores serán responsables de la guarda y debida conservación de los valores, quedando facultadas para mantenerlos en sus instalaciones, en cualquier institución de crédito, o bien, en el Banco de México. Así mismo, corresponderá al instituto emisor y a la CNBV aprobar tanto el reglamento de las instituciones para el depósito de valores como sus modificaciones, aunado a que podrán formular observaciones y modificaciones cuando consideren que el reglamento no se ajusta a lo establecido en la *LMV* o a los sanos usos y prácticas del mercado.

Hemos referido que en el supuesto de que alguna entidad financiera incumpla las obligaciones establecidas en las leyes financieras, la SHCP podrá revocar la autorización otorgada para la operación y desenvolvimiento de sus funciones, así también podrá resultar que cuando una institución para el depósito de valores se aparte de los postulados que la rigen, la SHCP una vez que se ha agotado el derecho de audiencia consagrado en la Constitución, tendrá la facultad de revocar la autorización con la opinión del Banco de México y de la CNBV. Otra de las facultades del banco central se refiere a la opinión que debe verter respecto a la concesión otorgada por el gobierno federal por conducto de la SHCP para que una institución pueda organizarse y operar como contraparte central de valores. Igualmente, para la contratación de créditos por parte de las contrapartes centrales deberán observar las disposiciones generales emitidas por el instituto central.

El reglamento y las modificaciones de las contrapartes centrales deberán someterse a la previa autorización de la CNBV y del Banco de México, los cuales podrán formular observaciones y modificaciones cuando consideren que el reglamento no se ajusta a lo establecido en la *LMV* o a los sanos usos y prácticas del mercado. No requerirán de autorización las normas de autorregulación, pero, en todo caso, la CNBV y el Banco de México tendrán facultad de veto en relación con dichas normas. Así mismo, las citadas autoridades financieras podrán ordenar modificaciones a los procedimientos de administración de riesgos y a la forma de aplicar recursos para cumplir con sus obligaciones, así como emitir la regulación necesaria para propiciar el correcto funcionamiento de las contrapartes centrales de valores, el cumplimiento de las operaciones en las que se constituyen como deudor y acreedor recíproco y la eficiencia de los

procedimientos y sistemas de compensación y liquidación. Si la contraparte central incumple estas obligaciones, la SHCP podrá revocar la concesión, a propuesta, o bien, oyendo la opinión del Banco de México.

Facultades del Banco de México de acuerdo con la *LMV*

- Emitir disposiciones de carácter general en relación con préstamos, créditos y reportos, operaciones con metales amonedados, operaciones con valores, etcétera.
- Emitir disposiciones respecto a la actuación de las casas de bolsas como fiduciarias.
- Prestar el servicio centralizado de depósito, guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores.
- Participar en el consejo de administración de las instituciones para el depósito de valores.
- Aprobar el reglamento de las instituciones para el depósito de valores y contrapartes centrales, así como realizar observaciones y modificaciones.
- Opinar respecto a la concesión otorgada por la SHCP a las contrapartes centrales.
- Opinar sobre la revocación de la autorización de las instituciones para el depósito de valores.
- Vetar las normas emitidas por los organismos autorregulatorios.
- Ordenar modificaciones a los procedimientos de administración de riesgos.
- Emitir la regulación necesaria para propiciar el correcto funcionamiento de las contrapartes centrales de valores.

6.10.3 Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

6.10.3.1 Facultad de dictar lineamientos generales

La CNBV tiene la facultad de dictar lineamientos de carácter general conforme a los cuales las entidades financieras del sector bursátil adecuarán sus operaciones, lo que es perfectamente entendible si se toma en consideración que la actividad desempeñada por éstas tiene una repercusión en el sistema financiero mexicano. El art 20, fracc VII, de la *LMV* establece que la CNBV deberá establecer en disposiciones generales, de forma enunciativa mas no limitativa, aquellos actos, hechos o acontecimientos que se considerarán eventos relevantes, así como los criterios que seguirán las emisoras para determinar cuándo un evento revista tal carácter. Por *evento relevante* debe entenderse los actos, informes y políticas de las entidades bursátiles que tienen la capacidad de influir en la toma de decisiones por parte de los inversionistas. Es decir, son decisiones que trascienden de forma significativa en la situación administrativa, financiera, operacional o jurídica de la propia sociedad o del grupo empresarial al que ésta pertenezca. Entre dichos lineamientos se encuentran los principios contables bajo los cuales las entidades bursátiles deberán registrar las operaciones en sus estados financieros: esta-

Ejemplos de eventos relevantes

- Vitrolmex, S.A. de C.V., empresa vidriera mexicana controlada por Vitrolerix SA, anuncia que fusiona sus principales subsidiarias y la compañía afiliada Galvanik, actuando en todos los casos como entidad legal fusionante la sociedad Vitrolmex, S.A. de C.V.
- El jueves 17 de noviembre de 2005 fue inaugurado Gigante Parque Delta, contando con la presencia del Lic. Ángel Losada, presidente del Consejo de Administración de Grupo Gigante y David Daniel, representante del Grupo Danhos. Parque Delta es una coinversión realizada entre Grupo Danhos y Grupo Gigante, y es el primer proyecto en su tipo de presentar el esquema de una tienda departamental (Liverpool) y una tienda de autoservicio (Gigante), además de contar con otras tres marcas del grupo: Office Depot, Radio Shack y Toks.
- Teléfonos de México, S.A. de C.V. (BMV: TELMEX; NYSE: TMX; NASDAQ: TFONY; LATIBEX: XTMXL), como accionista controlador de Embratel Participações S.A. (EMBRAPAR) y Telmex Solutions Telecomunicações Ltda, como oferente de la oferta pública voluntaria para la adquisición de todas las acciones comunes y preferentes en circulación de EMBRAPAR lanzada en Brasil y en los Estados Unidos de América el 3 de octubre de 2006 (oferta pública voluntaria), considerando los términos del evento relevante anunciado por EMBRAPAR el 19 de octubre de 2006, anuncian al público y a los accionistas de EMBRAPAR que la oferta pública voluntaria permanece bajo los mismos términos y condiciones.
- Grupo Carso, S.A. de C.V., anuncia que su subsidiaria Grupo Condomex, S.A. de C.V. vendió su participación del 66.7% en el capital accionario de la empresa ferroviaria Ferrosur, S.A. de C.V. a Infraestructura y Transportes Ferroviarios, S.A. de C.V., una subsidiaria de Infraestructura y Transportes México, S.A. de C.V., esta última una subsidiaria de Grupo México, S.A. de C.V., por la cantidad de \$2 173 442 000.00 pesos.
- Grupo Carso informa, en relación al comunicado emitido el pasado 20 de julio, que su subsidiaria Grupo Sanborns, una vez obtenida la autorización de la Comisión Federal de Competencia, concluyó la operación de venta de su empresa Controladora y Administradora de Pastelerías, operadora de las pastelerías El Globo, habiendo recibido por ello la cantidad de \$1 350 000 000.
- México, D.F., a 20 de julio de 2005. Grupo Carso (BMV: GCARSO A-1) hace del conocimiento del público inversionista que el día de hoy su subsidiaria Grupo Sanborns (BMV: GSANBOR B-1) ha llegado a un acuerdo con Grupo Bimbo ("Grupo Bimbo" o "la Compañía") (BMV: BIMBOA) para venderle las acciones de Controladora y Administradora de Pastelerías, operadora de las pastelerías El Globo, por un precio que ascenderá a \$1 350 000 000. Esta transacción se encuentra sujeta a la autorización de la Comisión Federal de Competencia.

16.10.3.2 Aprobar la información divulgada en las ofertas públicas

La CNBV aprobará la información que se divulgue con motivo de una oferta pública de valores, la cual deberá ser congruente y hacer referencia al prospecto, suplemento, folleto o documento informativo, en la forma que la citada comisión determine mediante disposiciones de carácter general. De no cumplir esta disposición no podrán difundirse con fines promocionales o de comercialización mensajes relativos a los valores objeto de una oferta pública o colocación; de lo contrario, la CNBV ordenará la rectificación, suspensión o cancelación de la información que a su juicio se difunda en contravención a lo dispuesto en la *LMV* y en las reglas generales emitidas por la comisión.

La oferta pública de valores en el extranjero emitidos en nuestro país o por empresas mexicanas, en forma directa o a través de fideicomisos o figuras similares o equivalentes, deberá notificarse a la CNBV describiendo las principales características de la oferta y ajustándose a las disposiciones de carácter general que al efecto expida el citado órgano de inspección y vigilancia. Tratándose de las ofertas privadas de valores, la CNBV —ajustándose a los lineamientos que apruebe su junta de gobierno— estará facultada para autorizar la realización de éstas, para lo cual tomará en consideración los medios de difusión que habrán de utilizarse, el número y tipo de inversionistas a los que pretenda dirigirse la oferta correspondiente, la distribución de los valores, así como los términos y condiciones que se pretendan estipular.

16.10.3.3 Decretar la suspensión de la inscripción

La CNBV podrá decretar, como medida precautoria, la suspensión de la inscripción de los valores de las sociedades anónimas de promoción bursátil (SAPROB) en el registro, a efecto de evitar que se produzcan condiciones desordenadas en el mercado. Con dicha figura —que viene a ser un nuevo tipo societario cuya adopción es voluntaria y representa un paso intermedio entre una sociedad mercantil común y una sociedad anónima bursátil cuyas acciones están listadas en bolsa— se pretende impulsar el desarrollo del mercado de valores, concretamente del mercado de capital de riesgo. Los estatutos de la sociedad anónima promotora de inversión, además de reunir los requisitos exigidos en la *LGSM*, deben cumplir los que contempla la *LMV*, entre otros, poder imponer restricciones a la transmisión de propiedad o derechos respecto a las acciones de una misma serie o clase representativas del capital social y establecer cláusulas de exclusión de socios o para ejercer derechos de separación.

La SAPROB es una figura de cuño reciente que permite a las empresas medianas integrarse al mercado de valores gozando de los beneficios de una empresa que cotiza, sin tener que cumplir con todos los requisitos de las sociedades bursátiles y podrá negociar las acciones entre inversionistas calificados, institucionales o personas que declaren conocer los riesgos de este tipo de inversiones de acuerdo con los formatos que emita la CNBV. La nueva *LMV* busca mecanismos y opciones que resulten atractivos para incorporar al mercado de valores a nuevos segmentos de empresas que actualmente solo tienen acceso al crédito bancario.

16.10.3.4 Objetar la calificación de independencia de consejeros

La CNBV —previo derecho de audiencia de la sociedad y del consejero de que se trate y con acuerdo de su junta de gobierno— podrá objetar la calificación de independencia de los miembros del consejo de administración, cuando existan elementos que demuestren la falta de independencia conforme a lo previsto en las fracciones I a V de este artículo, supuesto en el cual perderán el referido carácter. La comisión tendrá un plazo de treinta días hábiles contados a partir de la notificación que al efecto haga la sociedad anónima bursátil para objetar, en su caso, la independencia del consejero respectivo, de lo contrario, se entenderá que no existe objeción alguna.

Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad la CNBV pudiera objetar dicha independencia, si llegare a detectar que durante el encargo de algún consejero hay elementos probatorios suficientes que acrediten su vínculo con algún socio, consejero o directivo relevante de la sociedad anónima bursátil (SAB). El propósito de la disposición citada se traduce en constatar la autonomía en el cargo de las personas que fungirán con tal carácter, y de comprobar que la independencia de algún consejero está mermada por los vínculos sostenidos con algún socio o administrador, la CNBV tendrá el deber de objetar el nombramiento. Recordemos que la buena tarea de estos consejeros dependerá el mejor desarrollo de las SAB.

16.10.3.5 Llevar el Registro Nacional de Valores (RNV)

El registro es un instrumento público a cargo de la CNBV, en el que se inscribirán los valores objeto de oferta pública e intermediación en el mercado de valores, según corresponda, también contendrá los asientos y anotaciones registrales relativos a información concerniente a la oferta pública en el extranjero de valores emitidos en México o por empresas mexicanas, directamente o por medio de fideicomisos o figuras similares o equivalentes. Dicha información tendrá carácter estadístico y no constituirá un asiento o anotación registral.

La inscripción en el registro surtirá efectos legales en el momento en que los valores sean efectivamente colocados, pero tratándose de inscripciones de valores sin oferta pública, éstas surtirán efectos en el mismo acto de su inscripción.

16.10.3.6 Autorizar la oferta pública de valores

Remitimos al lector al tema 16.4 referente a la oferta pública de valores.

16.10.3.7 Solicitar la información que estime necesaria

La información es un vehículo de gran importancia en la época actual. La *globalización económica*, vocablo acuñado por **Marshall McLuhan** en su “aldea global”, ha convertido en una vorágine la sociedad actual con el ir y venir de información generada y transmitida en cuestión de segundos, aunque para ser honestos, cabe decir que es tal el cúmulo de ésta que en ocasiones solemos perdernos en su discriminación correcta. En ese tenor de ideas, la CNBV tiene la facultad de solicitar a las entidades financieras bancarias y bursátiles toda aquella información que estime pertinente para la protección de los valores que se ofrecen al público.

La *LMV* establece una serie de requisitos que deberán reunir las entidades emisoras que pretendan obtener la inscripción de sus valores en el registro. Para hacer una oferta pública deberán elaborar un prospecto de colocación o suplemento informativo, preliminares y definitivos, que acompañen a la solicitud de inscripción, incluyendo la información relevante e incorporando los derechos y obligaciones del oferente y de quienes, en su caso, acepten la oferta. El referido prospecto o suplemento deberá incluir, en todo caso, la información solicitada por la CNBV, entre la que se encuentra la citada en el siguiente cuadro.

Contenido del prospecto de colocación o suplemento informativo

- Las características de la oferta y de los valores objeto de la misma, los derechos y obligaciones que correspondan, el destino de los recursos y el plan de distribución entre el público. El prospecto definitivo deberá incluir adicionalmente el precio o la tasa.
- La situación financiera, administrativa, económica y jurídica de la emisora, así como, en su caso, del grupo empresarial al que pertenezca, en tanto sea relevante para la misma.
- La descripción y giro de la emisora, incluyendo la situación que guarda ésta y, en su caso, el grupo empresarial al que pertenezca, en el sector comercial, industrial o de servicios en que participen, cuando sea relevante, así como los factores de riesgo y contingencias a que se encuentra expuesta.
- La integración del grupo empresarial al que pertenezca.
- La estructura del capital social precisando, en su caso, las distintas series o clases accionarias y los derechos inherentes a cada una de ellas, así como la distribución de las acciones entre los inversionistas, incluyendo a la persona o grupo de personas que tengan el control o una influencia significativa o ejerzan poder de mando en la controladora del grupo empresarial.
- Las percepciones, de cualquier naturaleza que la emisora otorgue a individuos que conforme a la *LMV* tengan el carácter de personas relacionadas.
- Los convenios o programas en beneficio de los miembros del consejo de administración, directivos relevantes o empleados de la emisora que les permitan participar en el capital social, describiendo sus derechos y obligaciones, mecánica de distribución y determinación de los precios.
- Las operaciones relevantes celebradas con personas relacionadas, cuando menos correspondientes a los últimos tres ejercicios sociales.
- Los comentarios y análisis de la administración sobre los resultados de operación y situación financiera de la emisora, incluyendo sus perspectivas.
- El dictamen y opinión a que hacen referencia las fraccs III y IV del art 85 de la *LMV*.
- Tratándose de entidades financieras que pretendan obtener la inscripción, las declaraciones bajo protesta de decir verdad y la firma de las personas que deban suscribir el prospecto, así como el suplemento respectivo, en las que manifiesten expresamente que dentro del ámbito de su responsabilidad no tienen conocimiento de información relevante que haya sido omitida, falseada o que induzca al error.

16.10.3.8 Imponer medidas preventivas y correctivas

La CNBV tiene la función de supervisar y vigilar a las entidades financieras del sector bancario: instituciones de banca múltiple, instituciones de banca de desarrollo, sociedades financieras de objeto limitado, fideicomisos públicos de fomento organizados por el gobierno federal y aquellos administrados por el Banco de México. Con el objetivo de mantener el sano desarrollo del mercado, la CNBV cuenta con la facultad de imponer medidas preventivas y correctivas a las entidades financieras que vulneren sistemáticamente las disposiciones de las leyes financieras que se encargan de regularlas, medidas que pretenden evitar la presencia de crisis sistémicas. Así, la CNBV establece programas preventivos y de corrección inmediata, ordenando a las entidades financieras su pronta adopción.

El art 135 de la *LMV* señala que en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, la CNBV, mediante disposiciones de carácter general que al efecto apruebe su junta de gobierno, establecerá las medidas preventivas y correctivas que deberán cumplir las casas de bolsa, tomando como base el capital global, el cual se calcula en relación a los riesgos en que incurran en su operación las casas de bolsa, que no podrá ser inferior a la cantidad que resulte de sumar los requerimientos de capital por cada tipo de riesgo, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la misma comisión, previo acuerdo de su junta de gobierno.

Medidas preventivas y correctivas aplicadas por la CNBV

- Suspender el pago de dividendos, la adquisición de acciones propias y cualquier otro mecanismo que implique una transferencia de beneficios patrimoniales a los accionistas.
- Presentar a la CNBV para su aprobación, un plan orientado a reducir los riesgos en los que incurra la casa de bolsa en su operación y, en su caso, a la restauración del capital global. El plan deberá ser aprobado por el consejo de administración de la casa de bolsa de que se trate antes de ser presentado a la comisión.
- Suspender el pago de las compensaciones y bonos extraordinarios adicionales al salario del director general y de los funcionarios de los dos niveles jerárquicos inferiores a éste, así como no otorgar nuevas compensaciones en el futuro para el director general y funcionarios, hasta en tanto la casa de bolsa cumpla con el capital global requerido.
- Suspender el pago de intereses, diferir el pago de principal y, en su caso, convertir anticipadamente en acciones las obligaciones subordinadas que se encuentren en circulación hasta por la cantidad que sea necesaria para cubrir el faltante de capital global. Esta medida correctiva será aplicable a aquellas obligaciones subordinadas que, en términos de lo previsto en las disposiciones a que se refiere el primer párrafo del art 173 de esta ley, computen como parte del capital global de las casas de bolsa.

Continúa

- Abstenerse de llevar a cabo operaciones cuya realización genere que su capital global se ubique por debajo del requerido conforme a las disposiciones aplicables.

16.10.3.9 Suspende operaciones

La CNBV tiene la facultad de suspender parcialmente las actividades de las casas de bolsa que incurran en las causales establecidas en la *LMV* (incumplan requisitos operativos; no cuenten con la infraestructura necesaria o controles internos; realicen operaciones distintas a las autorizadas; sean declaradas en concurso mercantil; hagan operaciones que impliquen perjuicio en el interés de sus clientes, entre otras), suspensión que en todo momento podrá referirse a la realización de una o más actividades, así como a operaciones con ciertos tipos de valores u operaciones nuevas.

La comisión deberá, en su caso, ordenar a la casa de bolsa que adopte las medidas necesarias para corregir las causas que dieron origen a la suspensión y las que fueron necesarias para preservar la integridad del mercado o proteger los activos de los clientes de las casas de bolsa. La suspensión no implicará que se afecte el cumplimiento de las operaciones que se hayan celebrado con anterioridad a que surta efectos la notificación de la orden de la CNBV, salvo que se trate de operaciones ilícitas en las que se presuma que el cliente o la casa de bolsa actuaron con dolo o mala fe. En todo caso, la CNBV deberá cumplir con el derecho de audiencia consagrado en la Constitución.

16.11 Instituciones de apoyo

Las instituciones de apoyo —como su nombre lo refiere— tienen el rol de coadyuvar que las operaciones en el mercado de valores mexicano se realicen con éxito. Para tal efecto, colaboran en la implementación de la infraestructura necesaria (BMV) que facilite la celebración de las múltiples transacciones que tienen lugar en dicho mercado. En la actualidad —en la era de la nueva ola tecnológica y de la revolución del conocimiento—, los diversos actores se reúnen para brindar un mejor servicio al público inversionista.

16.11.1 Instituto para el depósito de valores

SD Indeval es la institución encargada de hacer las transferencias, compensaciones y liquidaciones de todos los valores involucrados en las operaciones que se realizan en la BMV. Es una empresa privada que opera con la concesión de las autoridades financieras del país y está respaldada por la *LMV*.

Para organizarse y operar como institución para el depósito de valores se requiere la concesión del gobierno federal. Esta será otorgada discrecionalmente por la SHCP.

—oyendo la opinión de la CNBV y del Banco de México— a las sociedades anónimas organizadas de conformidad con las disposiciones especiales que contiene la *LMV* y, en lo no previsto por ésta, la *LGSM*.

16.11.2 Fondo de apoyo preventivo al mercado de valores

Las bolsas de valores y las casas de bolsa deben establecer un fondo de apoyo preventivo para preservar su estabilidad financiera y garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las casas de bolsa con sus clientes, provenientes de operaciones y servicios propios de su actividad profesional. La CNBV, previa aprobación de la SHCP, mediante disposiciones de carácter general, sienta las bases para la constitución, organización, integración patrimonial y funcionamiento del citado fondo, así como los términos y condiciones en que se podrá otorgar su apoyo y garantía.

16.11.3 Agencias calificadoras de valores

Las agencias analizan y evalúan la viabilidad de corto, mediano y largo plazo de las finanzas de las empresas de los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, prestando especial atención a sus fuentes de financiamiento. Es decir, evalúan la fortaleza de las finanzas tanto públicas como privadas, tratándose de los valores emitidos por la iniciativa privada y los gobiernos locales. Ésta depende no sólo de las fuentes de ingresos, sino también del nivel de gasto y la capacidad de cumplimiento de la deuda contraída.

En ese tenor de ideas, el art 334 de la *LMV* establece que las actividades que tengan por objeto la prestación habitual y profesional del servicio consistente en el estudio, análisis, opinión, evaluación y dictaminación sobre la calidad crediticia de valores, estarán reservadas a las instituciones calificadoras de valores. Para tal efecto, estas instituciones deberán estar constituidas como sociedades anónimas, además de reunir a autorización de la CNBV, previo acuerdo de su junta de gobierno.

En cuanto a la evaluación de entidades estatales, las agencias calificadoras evalúan cuatro áreas de desempeño cuando otorgan o revisan una calificación: finanzas públicas, deuda pública, situación económica y social, administración pública y situación política. Estos aspectos son evaluados mediante un análisis tanto cuantitativo como cualitativo.

Finanzas públicas	Deuda pública
Desempeño presupuestario de la localidad - Estructura de ingresos: dependencia de los recursos federales - Pasivos contingentes - Gasto operativo	- Monto de la deuda - Servicio de la deuda - Perfil de vencimiento - Marco legal - Planes de financiamiento futuros

Continuación

Finanzas públicas	Deuda pública
• Flexibilidad financiera • Liquidez • Ahorro interno • Inversión pública	• Relación con los ingresos de la localidad • Estructura
Situación económica y social	Situación política
• Estructura, crecimiento, perspectivas y diversidad de la economía • Dependencia del sector primario • Composición del empleo formal e importancia del sector informal • Características, disponibilidad y perspectivas de crecimiento de la fuerza laboral • Estructura poblacional y su crecimiento • Niveles de ingreso y marginación • Necesidades de infraestructura • Bienestar social: educación, vivienda, salud y cobertura de servicios básicos (agua y drenaje).	• Certidumbre y estabilidad de las instituciones políticas

Para proteger al público inversionista, las instituciones calificadoras de valores tienen la obligación legal de revelar al público las calificaciones que hagan respecto a valores inscritos en el registro o a ser inscritos en el mismo, así como sus modificaciones y cancelaciones, a través de los medios que establezca la CNBV mediante disposiciones de carácter general.

6.11.4 Asesores independientes de valores

Un asesor financiero independiente es aquel que lleva a cabo actividades que en general son materia de la *LMV*. La palabra *independiente* es su característica más importante, puesto que la misma ley prohíbe la participación cruzada en el capital de los intermediarios financieros autorizados y los asesores. Los asesores tampoco pueden recibir compensación económica por parte de los intermediarios financieros. En esencia, el interés de un asesor financiero independiente es y debe ser exclusivamente el interés de su cliente.

Las personas que sin ser intermediarios del mercado de valores proporcionen de manera habitual y profesional servicios de administración de cartera de valores tomando decisiones de inversión a nombre y por cuenta de terceros —y que otorguen

sión— tendrán el carácter de asesores en inversiones y bajo ninguna circunstancia asumirán el carácter de intermediarios bursátiles.

Requisitos que debe reunir un asesor independiente

- Contar con mandato que le faculte girar instrucciones para la celebración de operaciones con valores a nombre y por cuenta de sus clientes.
- Documentar a nombre del cliente respectivo las operaciones con valores que ordenen por cuenta de éste.
- Informar a sus clientes cuando se encuentren en presencia de conflictos de interés, señalándoles expresamente en qué consisten.
- Ajustarse a los objetivos de inversión de sus clientes.
- Observar las normas de autorregulación que emita el organismo autorregulatorio del cual sean integrantes.
- Certificar su calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio, ante un organismo autorregulatorio.
- Informar a sus clientes que no están sujetos a la supervisión de la CNBV.

En todo caso, los asesores de inversiones tendrán prohibido recibir algún tipo de remuneración, favor, obsequio —désele el nombre que se le quiera dar— de intermediarios bursátiles (casas de bolsa) o emisoras, dado que de darse se estaría en presencia de un conflicto de intereses por un preclaro favoritismo. Así mismo, derivado del riesgo que implica canalizar recursos al mercado de valores, mediante la adquisición de un *portafolio* o de algún tipo de valor, el asesor independiente tiene prohibido asegurar un determinado rendimiento a sus clientes potenciales o a quienes ya lo son.

Los asesores de inversiones asumirán las obligaciones que al efecto concierten con sus clientes, actuando siempre por cuenta y en nombre de éstos, razón por la cual responderán por los daños y perjuicios que les ocasionen, caso en el que se aplicará la legislación civil federal, dada la supletoriedad de ésta en el derecho bursátil. En la actualidad, los asesores de inversiones independientes se encuentran agrupados en la Asociación Mexicana de Asesores Independientes de Inversiones (AMAI), que funge como una institución de apoyo en el mercado de valores.

6.11.5 Organismos autorregulatorios

Los organismos autorregulatorios se constituyen como sociedades anónimas que tienen por objeto implementar estándares de conducta y operación entre sus miembros a fin de contribuir al sano desarrollo del mercado de valores. Las bolsas de valores y las contrapartes centrales de valores, por ministerio de esta ley, tienen el carácter de organismos autorregulatorios. Adicionalmente, cuentan con el referido carácter aquellas asociaciones gremiales de intermediarios del mercado de valores o de asesores en inversiones que sean reconocidos por la CNBV, previo acuerdo de su junta de gobierno.

¿Por qué se denominan *organismos autorregulatorios*? Se les llama así porque dictan sus propias normas y regulación, con la revisión pertinente de la CNBV, y certifican las capacidades técnicas de sus asociados. Estos organismos dictan las políticas y lineamientos de conducta tendientes a que sus miembros y otras personas vinculadas a éstos —con motivo de un empleo, cargo o comisión— conozcan y se apeguen a la normativa aplicable, así como a los sanos usos y prácticas del mercado de valores.

El art 4o de las *Disposiciones Generales Aplicables a los Organismos Autorregulatorios del Mercado de Valores Reconocidos por la CNBV* establece que las asociaciones que obtengan el reconocimiento para actuar como organismos autorregulatorios del mercado de valores podrán emitir normas de conducta orientadas a regular el comportamiento de sus miembros y de los directivos y empleados de éstos en la realización de las actividades que les son propias y, en términos generales, en aquellas relativas a

- las políticas y lineamientos que deben seguir en materia de contratación con la clientela;
- la revelación de información y confidencialidad;
- el fortalecimiento de la conducta ética de los participantes; y
- los sanos usos y prácticas del mercado, así como las que procuren proteger los intereses del público inversionista.

16.11.6 Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles

El Centro Educativo del Mercado de Valores es una organización que surge en 1990 con el nombre de Asociación Mexicana de Capacitación Bursátil (AMCB), institución pionera en la educación bursátil en México. Posteriormente, cambió su denominación a la de Instituto Mexicano del Mercado de Capitales (IMMEC) y tiempo después —con el objeto de rediseñar los servicios brindados a las casas de bolsa a fin de incorporar entre ellos el de capacitación y formación de recursos humanos— se fusionan la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa y el IMMEC dando como resultado la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles y su Centro Educativo del Mercado de Valores.

16.11.7 Mercado Mexicano de Derivados (MexDer)

El MexDer es una institución de apoyo al mercado de valores, toda vez que brinda la infraestructura para que los inversionistas e intermediarios puedan llevar a cabo operaciones con futuros y opciones. Es una sociedad anónima de capital variable que cuenta con autorización de la SHCP para proveer las instalaciones y servicios necesarios para cotizar y negociar contratos estandarizados de futuros y opciones.

16.11.8 Asigna

Asigna, Compensación y Liquidación es un fideicomiso de administración y pago. En los mercados de derivados listados o estandarizados, la función de la cámara de compensación es la de capital importancia de la operación, convierte en la contraparte y, por

ende, en el garante de todas las obligaciones financieras que se derivan de la operación de los contratos derivados, esta función la cumple Asigna.

16.11.9 Valor de Mercado

Valuación Operativa y Referencias de Mercado (Valor de Mercado) es una empresa constituida conjuntamente por la BMV y Algorithmics Inc., la cual se dedica a proporcionar soluciones y servicios integrales de cálculo y determinación de precios actualizados de valuación para los valores, documentos e instrumentos financieros.

16.11.10 Contrapartes centrales de valores

Las contrapartes centrales son organismos autorregulatorios que actúan como acreedores y deudores recíprocos de las partes respecto a las operaciones que los intermediarios del mercado de valores que sean sus socios concerten con valores, títulos y documentos inscritos en el Registro Nacional de Valores.

Las contrapartes centrales (cámara de compensación) se incorporan en el mercado de valores con el objeto de reducir el riesgo sistémico de éste, incorporando dentro del régimen aplicable reglas de gobierno corporativo (consejeros independientes), así como reglas especiales de disolución, liquidación y concurso mercantil.

El art 301 de la *LMV* sostiene que las actividades que tengan por objeto reducir los riesgos de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los intermediarios del mercado de valores —asumiendo el carácter de acreedor y deudor recíproco de los derechos y obligaciones que deriven de operaciones con valores previamente concertadas por cuenta propia o de terceros entre dichos intermediarios, mediante novación— se considerarán un servicio público y únicamente podrán realizarse por contrapartes centrales de valores.

En ese tenor de ideas, las contrapartes centrales desempeñan funciones de garantía central y —en la mayoría de los casos— desarrollan actividades de *netting* (ambas definidas como compensación [*clearing*]); dado que la misión fundamental de las contrapartes centrales consiste en sustituir a cada una de ellas de una operación comercial interponiéndose en las transacciones, dichas contrapartes concentran los riesgos de reposición junto con sus miembros compensadores.

Desde 1990, las contrapartes centrales (*central counterparties*) se han vuelto más comunes y representan un pilar importantísimo en la infraestructura de los mercados financieros. Uno de los roles que asumen las contrapartes nos remite a una de las fuentes de las obligaciones: la novación. Recordemos que en virtud de ésta, el contrato original entre un acreedor y un deudor es extinguido y reemplazado por uno nuevo. Mediante la novación, los riesgos se concentran en la contraparte central, que funge en su carácter de garante central.

Para organizarse y operar como contraparte central de valores se requiere concesión del gobierno federal, la cual será otorgada discrecionalmente por la secretaría —previa opinión de la CNBV y del Banco de México— a las sociedades anónimas organizadas de conformidad con las disposiciones especiales que contenidas en la *LMV* y, en todo lo previsto en la ley, en el Reglamento de la *LMV*. Las concesiones que al efecto se

otorguen, así como sus modificaciones, se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación* a costa del interesado.

16.12 Reforma financiera de enero de 2014

La reforma financiera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de enero de 2014 fue producto de iniciativas del Ejecutivo federal, que reformó trece ordenamientos jurídicos, entre los que se encuentra la *Ley del Mercado de Valores*. En todo caso, dicha reforma pretende dotar al mercado de los instrumentos idóneos para dinamizar la economía nacional y dotar de seguridad jurídica a las entidades financieras que otorguen créditos para recuperar de forma pronta y expedita el principal más los intereses. En material bursátil pretende que haya más transparencia en las entidades que participan en los diversos circuitos financieros y busca que las instituciones cuenten con mejores prácticas corporativas y se apeguen a los estándares internacionales en materia de transparencia.

De esa forma, se infiere que el Ejecutivo federal ya no tendrá pretextos para “mover a México”, porque ha sido práctica reiterada que al no conseguir el crecimiento que se promete a los ciudadanos con motivo de las campañas electorales, los mandatarios en turno se han cobijado en pretextos fútiles sobre el comportamiento de la economía internacional, por ejemplo, que la economía de Estados Unidos, nuestro principal socio comercial, se encuentra alicaída, o bien, que se presentó una crisis en algún país que de rebote perjudicó a la economía nacional. El gobernador del Banco de México, **Agustín Carstens**, ha errado una y otra vez en las proyecciones económicas del banco central, se espera entonces que con las reformas a las leyes financieras se logre visibilizar la economía nacional, que ha crecido a un ritmo muy lento, y, particularmente, que el mercado de valores del *casino* financiero se ponga al servicio de las mayorías, dado que es extremadamente preocupante que 0.14 % de la población mexicana detente el equivalente a 42 % de la riqueza nacional, medido por la cantidad de dinero que obtienen mediante las casas de bolsa en el mercado financiero.

La reforma incorpora en la *LMV* algunas disposiciones para que el gobierno federal pueda otorgar recursos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) dentro de los procedimientos de liquidación o concurso mercantil de las casas de bolsa, en los que se desempeñe como liquidador o síndico este último, con la única finalidad de sufragar gastos que se encuentren asociados a publicaciones y a otros trámites relativos a dichos procedimientos (art 156, *LMV*).

De igual forma incorpora el concepto de *ofertas públicas dirigidas exclusivamente a ciertas clases de inversionistas* y faculta a la CNBV para que emita disposiciones de carácter general que prevean la generación de esquemas más flexibles de colocación de revelación de información, para proteger a los inversionistas. Se establece un plazo de hasta *diez años para la conversión* de las sociedades anónimas promotoras de inversión bursátil (SAPIB) en sociedades anónimas bursátiles, o bien, cuando supere el equivalente en moneda nacional a 250 millones de unidades de inversión (1 292 millones de pesos, aproximadamente). La CNBV determinará mediante disposiciones de carácter general los detalles de la transición (art 19, *LMV*).

La *LMV* incorpora las características mínimas de los *certificados bursátiles fiduciarios de desarrollo inmobiliario o indexados*, los cuales se denominarán según el tipo de

inversión, con el fin de distinguirlos de los certificados bursátiles fiduciarios tradicionales (art 64 bis, *LMV*). La RF2014 incorpora un mecanismo denominado de *llamadas de capital*, bajo el cual el emisor podrá acudir a los tenedores para requerirles el pago de mayores recursos a la emisión, con el fin de continuar con las inversiones de que se trate (arts 64-64 bis 2, *LMV*).

Así mismo, la *LMV* incorpora disposiciones que incrementan la transparencia y efectividad de los controles internos, minimizan los conflictos de interés y determinan claramente las responsabilidades de la administración, entre otros conceptos, a fin de lograr una prestación de servicios de inversión conforme a los mejores estándares internacionales y a los sanos usos y prácticas, para proteger al público inversionista.

En materia regulatoria dicha ley fortalece las normas a las que se sujetarán las instituciones de crédito y las casas de bolsa en la prestación de servicios de inversión a sus clientes considerando el contenido de la información que aquéllas proporcionan a los clientes en relación a las operaciones con valores que realizan y determina que las entidades financieras que formulen recomendaciones a sus clientes o realicen operaciones las efectúen con apego a un principio de razonabilidad que ha sido incorporado en las legislaciones de otros países, tomando en consideración el perfil del cliente, el del producto financiero y la diversificación de la cartera.

Además la *LMV* hace referencia a la *facultad regulatoria* de la CNBV para que, mediante disposiciones de carácter general, norme la actuación de las instituciones de crédito y casas de bolsa en materia de límites en la colocación de valores, regulación para servicios asesorados, perfil del cliente y del producto financiero, comité encargado de realizar el análisis de los productos financieros y la persona responsable de supervisar los servicios de inversión, comisiones y cálculo de rendimientos.

La RF2014 elimina la restricción de adquisición exclusiva de valores negociados en el *sistema internacional de cotizaciones* por inversionistas institucionales o calificados, dada la protección con que ese tipo de inversionistas cuenta a nivel de la regulación aplicable a los intermediarios del mercado de valores y se reserva *la actividad de los asesores en inversiones* a aquellos que obtengan el registro de la CNBV. En el caso de personas físicas, éstas deberán acreditar que cuentan con honorabilidad e historial crediticio satisfactorio y deberán tener certificación ante un organismo autorregulatorio.

Tratándose de personas morales, éstas deberán ser sociedades anónimas en términos de la *Ley General de Sociedades Mercantiles* y ajustarse a diversos requisitos, por ejemplo, que las actividades propias de estos asesores se prevean en su objeto y estatutos sociales, que cuenten con establecimientos físicos destinados exclusivamente a la realización de su objeto social, entre otros.

Como consecuencia de la crisis financiera de 2008, la RF2014 *amplía las facultades de regulación y supervisión de la CNBV* en su relación con proveedores de precios, sociedades que administran sistemas para facilitar operaciones con valores e instituciones calificadoras de valores y se faculta a la comisión para establecer normas relativas a controles internos, prevención de conflictos de interés y prácticas societarias.

También incorpora al régimen aplicable a las bolsas de valores la posibilidad de celebrar acuerdos con otras *bolsas de valores del exterior*, con el objeto de establecer sistemas de canalización de órdenes para tales efectos y se asignan facultades a la CNBV para autorizar la celebración de dichos acuerdos y emitir las disposiciones de carácter general referentes a la homologación (art 180, *LMV*).

De igual forma, se adecua el límite

de participación accionaria en el capital de instituciones para el depósito de valores y *se elimina la limitación consistente en que cada accionista sólo pueda ser propietario de una acción*, además, se prevé que las ofertas públicas y cualquier clase de oferta realizada fuera del territorio nacional deban ser notificadas a la CNBV a efecto de que el RNV cuente con toda la información relevante sobre las ofertas que se realicen en el extranjero.

La reforma a la *LMV* faculta al instituto central a efecto de que determine mediante disposiciones de carácter general los subyacentes de los títulos opcionales, de modo que dichos títulos podrían tener subyacentes idénticos a los que hoy se utilizan para instrumentos financieros derivados, ampliando por tanto la gama de valores y especializando este mercado, con el fin de atender la demanda de valores innovadores y diversidad en las opciones de inversión (art 66, fracc II, *LMV*).

Un problema de la *LMV* era su incapacidad para precisar el *esquema de cancelación de inscripción de valores* en el RNV, ahora esto sí se determina, además, se consideran los nuevos certificados bursátiles fiduciarios, así como el alcance y contenido de ciertas normas relativas a la inscripción, actualización y oferta pública de valores, y las responsabilidades de los participantes en la emisión, ya sea de una sociedad anónima bursátil o de instrumentos diversos.

Se obliga además a las empresas emisoras a llevar un *control sobre las personas que tengan acceso a información sobre eventos relevantes*. Igualmente, se pretende que las emisoras con valores inscritos en el RNV estén obligadas a informar a la CNBV y a la bolsa en la que listen sus valores, para su difusión inmediata al público en general, la publicación de un evento relevante o de información adicional frente a movimientos inusitados en el mercado. Se incluye la presunción de que cuentan con información relevante, personas adicionales a las que anterior a la RF2014 eran consideradas, teniendo en cuenta sus vínculos de negocio, patrimoniales o de parentesco.

En materia de colaboración con autoridades de gobiernos extranjeros, la reforma a la *LMV* incorpora mecanismos para el intercambio efectivo de información tanto entre autoridades nacionales como con autoridades extranjeras e incluye el régimen relativo a la posibilidad de que gobiernos extranjeros participen en el capital social de casas de bolsa y bolsas de valores por cuestiones prudenciales y temporalmente, como aconteció con los rescates financieros de 2008 en los que participaron para paliar la Gran Crisis.

La *LMV* precisa los conceptos de prohibición relativos a proporcionar *información falsa* o que induzca al error y extiende tal prohibición a los intermedios del mercado de valores, asesores en inversiones, auditores externos, licenciados en derecho, expertos independientes, proveedores de precios e instituciones calificadoras de valores (arts 368 y 369, *LMV*).

Cuestionario

1. ¿Por qué se considera que los mercados de valores son una parte importante del sistema financiero?
2. ¿Cuáles son los factores primarios de importancia del mercado de valores? Explique

3. ¿Qué significa la palabra *mercado*?
4. Defina mercado de valores.
5. ¿Cuál es el marco jurídico aplicable al mercado de valores?
6. ¿Cuáles son los objetivos centrales de la *Ley del Mercado de Valores*?
7. ¿Cómo se constituyen las sociedades de inversión?
8. ¿Cuál es el objeto de las sociedades de inversión?
9. ¿Cuáles son las leyes supletorias del derecho bursátil? Explique brevemente cada una.
10. ¿Cuál es la naturaleza jurídica del Instituto Federal de Concursos Mercantiles y cuáles son sus funciones?
11. ¿Cuáles son las fuentes de aplicación complementaria del derecho bursátil? Explique cada una brevemente.
12. ¿Qué se entiende por *valor y oferta pública* en la *Ley del Mercado de Valores*?
13. ¿Cuáles son los valores establecidos en la *Ley del Mercado de Valores*? Explique cada uno.
14. ¿Qué es el Registro Nacional de Valores y qué puede consultarse en éste?
15. ¿Cómo se lleva a cabo la oferta pública en el mercado de valores y qué tipos de oferta pública existen?
16. ¿Cómo se realiza la oferta privada en el mercado de valores?
17. ¿Cuál es la clasificación del mercado de valores de conformidad con el tipo de negociación o por el tipo de instrumento negociado?
18. ¿Quiénes son los participantes del mercado de valores?
19. ¿Quiénes son los emisores de valores y cuál es su clasificación?
20. ¿Cuál es el procedimiento para realizar la inscripción de valores ante el Registro Nacional de Valores?
21. ¿Cómo se protege a los inversionistas?
22. ¿Qué es un inversionista?
23. ¿Qué es un intermediario bursátil y qué tipos de intermediarios existen?
24. ¿Cuáles son las principales autoridades del sector bursátil? Explique sus funciones.
25. ¿Cuáles son las instituciones de apoyo en materia bursátil?
26. Mencione las reformas más importantes en material bursátil llevadas a cabo en enero de 2014 y cuál es su trascendencia para el país.

UNIDAD 17

Administradoras de fondos para el retiro (afores) y sociedades de inversión especializadas en el manejo de fondos para el retiro (siefores)

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá el funcionamiento de las administradoras de fondos para el retiro (afores) y de las sociedades de inversión especializadas en el manejo de fondos para el retiro (siefores).

17.1 Antecedentes

En 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, con el objeto de otorgar servicios de salud y seguridad social a los trabajadores mexicanos, garantizando condiciones de bienestar social para el trabajador y sus familiares, por medio de prestaciones económicas y sociales adicionales a su salario. En ese sentido, y con fundamento en las necesidades sociales de la población, al año siguiente de su creación (1944) se implementó el seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte a las prestaciones del IMSS.

La *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR)*, fue aprobada por el Congreso de la Unión en 1996, iniciando su vigencia ese mismo año, con la finalidad de ajustarse a las nuevas disposiciones que, a partir de 1994, se hicieron en la *Ley del Seguro Social*, para otorgar a los trabajadores mexicanos, a través de los sistemas de ahorro para el retiro, una prestación económica adicional a su salario, que les permita tener una fuente de ingresos para su vejez.

Seguro Social. La *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* sustituye a la *Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, como una ley de orden público e interés social.

La coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro, de conformidad con la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, es facultad de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, dándole el carácter de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia.

La *LSAR* tiene su origen en la creación de los sistemas de ahorro para el retiro, establecidos en las leyes de seguridad social mediante reformas aprobadas en 1993. En la *Ley del Seguro Social* de 1973, mediante una reforma que establece en 1993 como un nuevo ramo de seguro de esa ley el seguro de retiro, se da lugar a la creación de los sistemas de ahorro para el retiro, iniciándolo con la contribución obligatoria patronal del equivalente al 2 % del salario base de cotización para el seguro de retiro, como un mecanismo de estímulo económico al trabajador asegurado que cumpliera con los requisitos para tener acceso a una pensión de por vida.

Esa misma reforma da origen a la *Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, con la intención de regular lo concerniente a los depósitos, la administración e inversión de los recursos de este nuevo ramo de seguro, que también se incorpora a la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, y en aquella se fijan las bases para la constitución de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Sobre ese tenor de ideas la *LSAR* complementó, a partir de 1997, la reforma a la seguridad social que transformó el sistema solidario de pensiones, aplicado desde 1943 en cumplimiento de las disposiciones de la Constitución de 1917, en un sistema de capitalización individual en donde la posibilidad de mejorar la cuantía de la pensión depende del ingreso y de las cotizaciones; es decir, el que más gana y más cotiza accederá a una mayor pensión, y el que menos gana y menos cotiza sólo podrá aspirar recibir la pensión garantizada por el gobierno, es decir, el equivalente a un salario mínimo.

De acuerdo con **Max Ortega** y **Ana Alicia Solís de Alba**, “entre 1995 y 1997, el gobierno de **Ernesto Zedillo Ponce de León** revirtió el progreso de la seguridad social iniciado en 1917. El desmantelamiento y la privatización se impusieron metódicamente desoyendo las críticas y aplastando las resistencias sindicales”.¹ demoliendo con dicha política de corte neoliberal el *Estado de Bienestar*, por lo que el sistema de público reparto se sustituyó con un sistema de capitalización de cuentas individuales.

7.2 Administradoras de fondos para el retiro

Con el cambio en los perfiles demográfico y epidemiológico que se experimentaron no sólo en nuestro país, sino a nivel mundial, se originó un número creciente de jubi-

¹ **Max Ortega** y **Ana Alicia Solís de Alba**, *Privatización y despojo. Las pensiones del ISSSTE*, 1a ed, Editorial Menéndez, Romero, Fernando, *Despojo bancario y fursal* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. Proquest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urmhhuahuaasp/detail.action?docID=5513354>.
Created from urnchihuahuaasp on 2019-03-17 08:32:54.

lados y pensionados en relación con los trabajadores en activo, aunado a la problemática surgida de la falta de recursos en el fondo de las pensiones, así como en otros ramos de aseguramiento, el Instituto Mexicano del Seguro Social presentaba un desequilibrio financiero que hacía inviable su permanencia.

Amén de estos factores, se suma el diseño del seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; el desequilibrio actuarial entre las contribuciones y los beneficios, la subdeclaración y la evasión de las contribuciones, así como el financiamiento para otras áreas del instituto con recursos para otorgar las pensiones que por ley correspondían a los trabajadores, lo que obliga a replantearse la viabilidad no sólo del seguro de invalidez, vejez, cesantía y muerte, sino del propio IMSS.

Así, en 1992 se implementa el Sistema de Ahorro para el Retiro como un seguro complementario al de IVCM. Dicho sistema operaba mediante cuentas individuales y en ellas el patrón depositaba el 2% del salario base de cotización del trabajador, el monto total que se acumulaba en dicha cuenta sería entregado al trabajador en una sola exhibición. Mediante dicha reforma se buscaba financiar el seguro de IVCM, así como otorgar pensiones más justas y actualizadas a través de la rentabilidad que se obtuviera.

Sin embargo, se pensó en una reforma estructural que corrigiera de fondo la problemática que presentaba este seguro y, por ende, el IMSS. De esta forma se analizó la conveniencia de crear el seguro de invalidez y vida y el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, el cual operaría a través de un sistema de cuentas individuales (Afores), donde se depositarían los recursos de manera tripartita correspondientes a dichos seguros, los cuales se invertirían en las Siefors, bajo estrictas condiciones de seguridad y rendimientos atractivos disponibles en el mercado.

El 12 de diciembre de 1995, el H. Congreso de la Unión aprobó la nueva *Ley del Seguro Social*, en la que se le otorgó viabilidad financiera a la institución más querida por los mexicanos: el Instituto Mexicano del Seguro Social, aunado a una esperanza para que los trabajadores afiliados a dicha institución recibieran pensiones más dignas y justas. Para lograr tan elevados fines en materia de seguridad social y ahorro, se otorgó a la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (Consar) la coordinación, regulación y supervisión de los sistemas para el retiro; organización que debe velar por los intereses de los trabajadores, salvaguardando sus derechos en materia de pensiones.

Así mismo, la Consar debe velar porque los recursos de los trabajadores se inviertan adecuadamente, salvaguardando los preceptos que se establecieron en la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 1996); retomando los principios básicos previstos en la nueva *Ley del Seguro Social* y desarrollando las bases para la creación y el funcionamiento de un sistema de pensiones más justo y sustentable dirigido a obtener un beneficio para el futuro de los trabajadores y de sus familias.

El antecedente inmediato de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* (DOF del 23 de mayo de 1996) lo encontramos en la *Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, del 22 de julio de 1994. En ese tenor de ideas, el art 5o transitorio de la *LSAR* dispone que los acuerdos, las reglas generales, las circulares, los acuerdos delegatorios y demás disposiciones y actos administrativos, tanto de carácter general como particular, expedidos por la Consar, continuarán en vigor en lo que no se opongan a la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* y que la Consar sancionará las infracciones a las disposiciones de la *Ley para la Coordinación de los Sistemas de*

Ahorro para el Retiro y las de carácter general, ocurridas durante la vigencia de la misma, en los términos de la ley mencionada.

La *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* retomó los principios básicos previstos en la *Ley del Seguro Social* y desarrolló las bases para la creación y el funcionamiento de un sistema de pensiones más justo y sustentable, dirigido a obtener un beneficio para el futuro de los trabajadores y de sus familias. Este esquema pensionario se basó fundamentalmente en un sistema de capitalización individual, conforme al cual, por una parte, las contribuciones realizadas por los trabajadores, los patrones y el propio gobierno se depositan y registran en una cuenta individual propiedad del trabajador, cuya administración está confiada a entidades financieras especializadas denominadas administradoras de fondos para el retiro; mientras que, por otra parte, la inversión de los recursos correspondientes se lleva a cabo por sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, administradas y operadas por aquéllas.

La reforma al sistema de pensiones a través del cambio de un sistema de fondo de reparto a uno de capitalización individual se fundamenta en garantizar la viabilidad financiera del IMSS, así como en asegurar que los trabajadores mexicanos, al término de su vida laboral, cuenten con una pensión digna que les permita satisfacer sus necesidades básicas en los años que más requieren atención. La reforma al sistema de pensiones estaba destinada a garantizar la viabilidad de generar un mayor ahorro interno, así como a coadyuvar en la creación de empleos.

Así, dicha reforma ha representado un gran impulso para el desarrollo de los mercados financieros, ya que las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (Siefores), las cuales tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social, han permitido inyectar recursos que faciliten profundizar dicho mercado y financiar proyectos que generen más empleos, aunque todavía quedan pendientes en el tintero varios cambios.

La RF2014 pretende dotar al Estado de instrumentos para la pronta regulación de los sistemas de ahorro para el retiro, persiguiendo en todo momento proteger al trabajador, elemento central de aquellos, a efecto de que una vez retirado de su vida laboral reciba los recursos necesarios para un retiro honroso mediante el pago de una pensión suficiente. La cuestión relevante es que la mayoría de los trabajadores ya no recibirán una pensión, o al menos no la cantidad necesaria para considerarla justa, dado que la reforma a los sistemas de ahorro para el retiro dismanteló el régimen solidario de cuentas colectivas.

7.2.1 Concepto

Las afores son entidades financieras, organizadas como sociedades anónimas de capital variable, autorizadas discrecionalmente por la CNBV para prestar el servicio financiero de administración de los fondos de los trabajadores para el retiro; es decir, son instituciones financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran, en términos de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, así como a administrar las sociedades de inversión.

17.2.2 Marco jurídico

El marco jurídico aplicable a las entidades financieras, organizadas como afores, es el siguiente:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* (DOF del 23 de mayo de 1996).
- *Ley del Seguro Social* (DOF del 21 de diciembre de 1995).
- *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado* (DOF del 31 de marzo de 2007).
- *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (DOF del 24 de abril de 1972).
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (DOF del 29 de diciembre de 1976).
- *Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro* (DOF del 19 de junio de 1997).
- *Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* (DOF del 10 de octubre de 1996).

17.2.3 Consejo de administración

Las administradoras y las sociedades de inversión son dirigidas por un consejo de administración integrado con un mínimo de cinco consejeros, de los cuales son designados por los accionistas de la administradora, al menos dos serán independientes. Estos últimos serán expertos en materias financiera, económica, jurídica o de seguridad social, y no deberán tener ningún nexo patrimonial con las administradoras, ni un vínculo laboral con los accionistas que detenten el control o con los funcionarios de dichas administradoras. Los integrantes del consejo de administración designado por los accionistas de una administradora, hacen también las veces de consejeros del consejo de administración de las sociedades de inversión que opere la afore.

En caso de aumentar el número de integrantes del consejo de administración, deberá mantenerse la proporción de consejeros independientes. Los consejos de administración de las administradoras y de las sociedades de inversión tendrán la obligación legal de sesionar cuando menos cada tres meses. Las sesiones no serán válidas en la presencia de cuando menos un consejero independiente. En cada sesión del consejo de administración es necesario que el secretario levante un acta pormenorizada, la cual deberá estar en todo tiempo a disposición de la CNBV.

7.2.4 Contralor

El art 30 de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* sostiene que cada afore tendrá un contralor normativo nombrado por la asamblea de accionistas, quien se encargará de velar porque los funcionarios y empleados de la misma cumplan con la normatividad externa e interna que sea aplicable. La administradora deberá dotar al contralor normativo de los recursos humanos y materiales que requiera para el buen desempeño de las funciones a su cargo, y éste a su vez reportará únicamente al consejo de administración y a la asamblea de accionistas de la administradora de que se

trate, no estando subordinado a ningún otro órgano social ni funcionario de la administradora.

Funciones del contralor

- Verificar que se cumpla el programa de autorregulación de la administradora.
- Proponer al consejo de administración, de la administradora, modificaciones al programa de autorregulación.
- Recibir los informes del comisario y los dictámenes de los auditores externos para su conocimiento y análisis.
- Informar a la CNBV mensualmente del cumplimiento de las obligaciones a su cargo, así como de las irregularidades de que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones en cualquier momento.
- El contralor normativo deberá ejercer sus funciones, de conformidad con lo establecido en la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, y en caso de supletoriedad deberá aplicar las leyes mencionadas en el capítulo del marco jurídico.

El plan de funciones del contralor normativo —con las actividades de evaluación y las medidas para preservar su cumplimiento— estará incluido en el programa de autorregulación, debiendo asistir a las sesiones del consejo de administración de las afores y de las siefores con voz, pero sin voto. El contralor normativo deberá velar por el cumplimiento irrestricto de sus obligaciones, so pena de ser responsable por las omisiones realizadas y, en tal caso, será sancionado de conformidad a lo previsto en la *LSAR*. Las funciones del contralor normativo se ejercerán sin perjuicio de las que correspondan al comisario y al auditor externo de la administradora de que se trate, de conformidad con la legislación aplicable.

7.2.5 Ramos que administran

El art 11 de la *Ley del Seguro Social* dispone que: el régimen obligatorio comprende los seguros de riesgos de trabajo; enfermedades y maternidad; invalidez y vida; retiro, cesantía en edad avanzada y vejez; y guarderías y prestaciones sociales. Ahora bien, las afores administran los ramos correspondientes bajo el esquema de integrarlos en una cuenta individual del trabajador. Las afores no administran las aportaciones de vivienda (5 %). Éstas siguen siendo administradas por el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), y posteriormente los recursos se incluirán en la cuenta de los trabajadores, junto con los intereses que el instituto pague a los trabajadores por este ahorro.

17.2.6 Integración de una cuenta individual

Los trabajadores al servicio del Estado, regidos por el apartado B del art 123 de la Constitución, así como los trabajadores que se rigen por el apartado A de la misma Carta Magna tienen derecho a poseer una cuenta individual, por medio de la cual se administrará la suma de dinero que a la postre será su retiro. Esta cuenta individualizada ha sustituido a la global, en la que se trataba de una colectividad; es decir, era una cuenta que podríamos incluso llamarle de *mutualidad*.

Los recursos del ahorro para el retiro de los trabajadores se depositan en una cuenta individual a su nombre, en la que se acumulan las aportaciones obligatorias del trabajador, del patrón y del gobierno, así como las aportaciones voluntarias y complementarias y los rendimientos generados.

Trabajador: 1.125 %	{	Total: 6.5 % del salario del trabajador
Gobierno: 0.225 %		
Patrón: 5.15 %		

Los trabajadores afiliados tienen derecho a la apertura de su cuenta individual de conformidad con la *Ley del Seguro Social*, en la administradora de su elección. Para abrir las cuentas individuales, el IMSS les asigna una clave de identificación.

Subcuentas de las cuentas individuales

- Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez (se registrarán por la *LSAR* y la *LSS*).
- Vivienda (se registrá por la *LSAR* y la *LINFONAVIT*; representa la aportación realizada por el patrón en el orden del 5 % del salario base de cotización del trabajador).
- Aportaciones voluntarias (se registrarán por la *LSAR*).
- Aportaciones complementarias de retiro (se registrarán por la *LSAR*).

La cuenta individual en la afore elegida por el trabajador será identificada con un número único. Esta cuenta se integrará con las aportaciones bimestrales que se mencionan a continuación:

- 4.5 % del salario base de cotización de cada trabajador correspondiente al seguro de cesantía en edad avanzada y vejez, que aportarán de manera tripartita el patrón, el trabajador y el gobierno.
- El patrón seguirá aportando el 2 % del salario para el seguro de retiro y el 5 % para el fondo de vivienda.
- Además, el gobierno aporta una cuota social equivalente a 5.5 % del salario mínimo general del Distrito Federal desde el momento en que entró en vigor la reforma.
- También se acumulan en la cuenta individual las aportaciones voluntarias que no han pasado por deducciones y los intereses que generen sus ahorros.

De esta manera, la cuenta individual de ahorro para el retiro de cada trabajador queda constituida de la siguiente forma (en porcentajes correspondientes a su salario):

- Cesantía en edad avanzada y vejez: 4.5 %
- Retiro: 2.0 %
- Vivienda: 5.0 %
- Cuota social adicional del gobierno: 5.5 %
- Aportaciones voluntarias (dependerán de cada trabajador)
- Rendimiento que produzca el ahorro de cada trabajador (dependerá de la estrategia de inversión de cada sifore)

El trabajador puede hacer uso de los recursos acumulados en su cuenta individual, antes de que le sean otorgados éstos como pensión, en diferentes circunstancias como son:

- *Ayuda para gastos de matrimonio.* Esta ayuda se le otorgará al trabajador siempre y cuando haya cotizado 150 semanas o más, proporcionándole un equivalente a treinta días de salario mínimo, pero requisito indispensable es haber realizado depósitos a su cuenta durante tres años consecutivos.
- *Ayuda en caso de desempleo.* Se le otorga después de 45 días de cesantía; el trabajador puede hacer uso de 75 días de salario mínimo, esto será basándose en las últimas 250 semanas de aportaciones, siempre y cuando no haya realizado ningún retiro los cinco años anteriores.
- *Ahorro voluntario.* Estará en función de las aportaciones que realice el trabajador.
- *Adquisición de vivienda.* Esta prestación se realizará cuando el trabajador cumpla con los requisitos establecidos en el Infonavit.
- *Cobertura en caso de invalidez y fallecimiento.* En caso de invalidez por un accidente profesional, el trabajador contará con un ingreso similar al que percibía antes de sufrir el accidente; y si éste es permanente se le otorgará una pensión equivalente al 70 % del salario que cotizaba, dicho porcentaje derivará de las últimas 52 semanas cotizadas. En caso de fallecimiento, se le otorgarán los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador al beneficiario.

7.2.7 Funciones

Entre las funciones que realiza una afore se encuentran las siguientes:

- Abrir, administrar y operar las cuentas individuales.
- Proporcionar material informativo sobre el sistema (SAR).
- Contar con una unidad especializada de atención al público para escuchar quejas y reclamaciones.
- Efectuar los traspasos de recursos SAR 92-97 a la cuenta individual de los trabajadores.
- Proporcionar estados de cuenta.
- Contar con una sociedad de inversión especializada en fondos para el retiro (sifore).

sus ahorros y con muy poco riesgo. A través de ésta, la afore podrá recibir y tramitar retiros totales y parciales.

- Llevar el registro de los recursos correspondientes a la subcuenta de vivienda.

17.2.8 Obligaciones y servicios

La principal obligación de una afore es administrar el ahorro de cada uno de sus clientes, recibiendo las cuotas y aportaciones que le corresponden conforme a las leyes de seguridad social. Debe realizar los trámites de los diversos tipos de retiro de recursos, y la prestación de varios servicios relacionados con la administración de la cuenta individual de cada cliente. También tiene la obligación de mantener informados a sus clientes sobre el estado de sus ahorros, enviando a su domicilio, por lo menos dos veces al año, sus estados de cuenta y demás información sobre su cuenta individual y sus inversiones.

17.2.9 Diferencias que existían entre el SAR y las afores

- El monto de la aportación mensual a las cuentas del SAR: 2 % para retiro y 5 % para vivienda, es menor que la aportación a las afores, que incluye adicionalmente 4.5 % para cesantía y vejez y una cuota social de 5.5 % de un salario mínimo.
- El sistema ISSSTE y sus cuentas del SAR no permiten efectuar aportaciones adicionales voluntarias para disfrutar de mayores rendimientos. El sistema afore sí lo permite.
- Los sistemas ISSSTE e IMSS no tienen movilidad ni son acumulativos entre sí, ya que si el trabajador cambia de trabajo del sector privado al público o viceversa, sus antigüedades y los saldos de sus cuentas no se pueden traspasar ni acumular en una sola cuenta para pensionarse. En el sistema afore la antigüedad y la cuenta es única y acumulable, no importa si se cambia de sector de trabajo.
- En cuanto al rendimiento: el 22 de mayo de 2000, el entonces presidente de Consar, **Guillermo Prieto Treviño** expresó que: “El sistema SAR-ISSSTE es desventajoso respecto a rendimientos si se le compara con las afore; durante 1999 la tasa de rentabilidad promedio de las afore fue de 13.07 % real por encima de la inflación, mientras el SAR-ISSSTE obtuvo solamente 6 % por encima de la inflación”.
- En el sistema ISSSTE el derechohabiente obtenía una pensión vitalicia hasta el día de su fallecimiento, además de la opción complementaria de poder retirar la totalidad de los fondos de su cuenta SAR en una sola exhibición al pensionarse. En el sistema afore, el derechohabiente negocia con su afore la entrega en parcialidades de una pensión mensual (retiros programados) hasta agotar el saldo de la cuenta y sus rendimientos. Si su longevidad excede a la fecha en que se le agota ese saldo o a su esperanza de vida (73 años-mujer, 72.6 años-hombre) que le especifica un seguro de renta vitalicia que opcionalmente puede contratar con una aseguradora privada en el momento de pensionarse, queda amparado solamente por la pensión garantizada de un salario mínimo que le entrega el gobierno por el resto de sus días de vida.
- En el sistema ISSSTE el monto mensual de las pensiones no podía rebasar 10 salarios mínimos legales vigentes y en el sistema afore el monto máximo

está solamente limitado por el saldo acumulado en la cuenta y sus rendimientos, y por la cantidad en que se acuerde fraccionar ese saldo y rendimientos para su entrega en mensualidades, hasta agotarlo.

- En el sistema ISSSTE las pensiones se reajustaban cada año de acuerdo con el aumento del salario en activo o a la variación del índice nacional de precios al consumidor (INPC), cualquiera de los dos que fuera el mayor, y adicionalmente se continuaban recibiendo primas vacacionales y aguinaldos. En el sistema afore la pensión mensual permanece fija anualmente en la cantidad pactada con la afore al momento de pensionarse, pero se recalcula cada 12 meses según el rendimiento de las inversiones de la cuenta; y no hay otros pagos.

Nota. Debemos tomar en consideración que el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores al Servicio del Estado ha sido modificado, de conformidad con la nueva *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (LISSSTE)*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de marzo de 2007. En el régimen actual, prácticamente se homologan los sistemas de las afores y del SAR, pues ya no existen diferencias como tal. También estamos en presencia de una cuenta individual para el retiro de los trabajadores, aunado a que ya se prevé la existencia de una afore pública que administrará dichas cuentas: el PENSIONISSSTE.

17.2.10 Comisiones que cobran las afores

Corresponde a la junta de gobierno de la Consar determinar mediante reglas de carácter general el régimen de las comisiones que las instituciones de crédito, administradoras o empresas operadoras, podrán cobrar por los servicios que presten en materia de los sistemas de ahorro para el retiro, previa opinión favorable del Comité Consultivo y de Vigilancia.

Las administradoras sólo podrán cobrar a los trabajadores con cuenta individual las comisiones con cargo a esas cuentas que establezcan de conformidad con las reglas de carácter general que expida la Consar. Así mismo, las comisiones por administración de las cuentas individuales podrán cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados, sobre el flujo de las cuotas y aportaciones recibidas o sobre ambos conceptos. Las administradoras sólo podrán cobrar comisiones de cuota fija por la expedición de estados de cuenta adicionales, por la reposición de documentación de la cuenta individual, y en ningún caso por la administración de las cuentas. A las cuentas individuales inactivas únicamente les podrán cobrar comisiones sobre su saldo acumulado.

Cada administradora debe cobrar las comisiones sobre bases uniformes: cobran las mismas comisiones por servicios similares prestados en sociedades de inversión del mismo tipo, sin discriminar a trabajador alguno y sin perjuicio de los incentivos que se otorguen a los trabajadores por permanencia o por ahorro voluntario. La permanencia se debe contar a partir de la primera apertura de la cuenta individual del trabajador en cualquier administradora.

Así mismo, las administradoras deben presentar a la junta de gobierno de la Consar su estructura de comisiones para su autorización, la cual, una vez analizada la solicitud, podrá fraccionarse en autorizaciones o, en su caso, denegar la autorización.

respectiva si las comisiones sometidas a su autorización son excesivas conforme a los criterios que determine la junta de gobierno para los intereses de los trabajadores o se encuentran fuera de los parámetros del mercado.

La propia junta de gobierno de la comisión emite criterios o recomendaciones sobre el nivel y la estructura de las comisiones. Así mismo, la junta de gobierno tiene que resolver expresamente, fundando y motivando, sobre la autorización solicitada dentro del plazo de cuatro meses contados a partir de que sea recibida la solicitud, y una vez transcurrido dicho plazo sin que haya contestación, se entenderá aquella en sentido positivo (*afirmativa ficta*).

Comisiones equivalentes			Comparativo de rendimientos	
	Afores	%	Afores	%
		Anual		Anual
Menores comisiones, mayor saldo y pensión ↓ Mayores comisiones, menor saldo y pensión	XXI	1.48 %	Invercap	11.87 %
	Afirme Bajío	1.51 %	Profuturo GNP	10.92 %
	Inbursa	1.53 %	Banamex	10.47 %
	Ahorra ahora	1.65 %	Metlife	10.14 %
	Actinver	1.80 %	XXI	10.02 %
	Ixe	1.83 %	Santander	9.93 %
	Banorte Generali	1.85 %	Actinver	9.74 %
	Santander	1.88 %	ING	9.72 %
	Invercap	1.91 %	Principal	9.69 %
	Azteca	1.95 %	Ixe	9.64 %
	De la gente	1.97 %	HSBC	9.32 %
	Bancomer	1.98 %	Afirme Bajío	9.29 %
	Afore Argos	2.15 %	Inbursa	8.90 %
	Metlife	2.16 %	Bancomer	8.88 %
	Coppel	2.21 %	Banorte Generali	8.81 %
	HSBC	2.29 %	Azteca	8.78 %
	Profuturo GNP	2.36 %	Ahorra ahora	NA
	Banamex	2.36 %	Afore Argos	NA
Scotia	2.66 %	Coppel	NA	
ING	2.94 %	De la gente	NA	
Principal		Scotia	NA	
		Mayores rendimientos mayor saldo y pensión ↓ Menores rendimientos, menor saldo y pensión		

Fuente: Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

17.3 Sociedades de inversión especializadas para el manejo de los fondos del retiro (siefores)

En el mundo actual, los sistemas de retiro adquieren mayor relevancia si se toma en consideración que manejan una cantidad exorbitante de recursos de los trabajadores existentes en el país. Las sociedades de inversión o fondos de inversión son un producto que ha mostrado un ritmo importante de crecimiento, ofreciéndole a los grandes y, fundamentalmente, a los pequeños y medianos inversionistas una manera simple y rentable para invertir.

No obstante que la compra que se realice en un fondo sea la mínima, automáticamente se es dueño de un portafolio diversificado que puede estar invertido en papeles de deuda gubernamental, bancaria y privada, así como en acciones o en cobertura cambiaria. Además, se tiene la certeza de que el portafolio está bajo permanente supervisión y atento a las mejores condiciones del mercado.

Desde un punto de vista general, las sociedades de inversión son el vehículo ideal si lo que se está buscando es flexibilidad, conveniencia y la tranquilidad de que el ahorro está invertido en una buena combinación, dentro de un perfil de inversión.

17.3.1 Concepto

Las siefores son entidades financieras organizadas como sociedades anónimas de capital variable, autorizadas discrecionalmente y reguladas por la Consar (opinión previa de la SHCP), que tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales de los trabajadores en valores de amplia liquidez. Este tipo de sociedades son operadas y administradas por las afores. Las siefores tienen como objeto invertir en efectivo o valores los recursos aportados por sus accionistas (inversionistas), de acuerdo con parámetros y criterios de diversificación, previamente establecidos.

17.3.2 Objetivo

Las siefores tienen por objetivo, de conformidad con la LSAR, invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales de los trabajadores en valores de amplia liquidez para tal efecto conformarán un portafolio; es decir, una inversión proveniente de una cuenta individual canalizará los recursos a la adquisición de una diversidad de valores.

Por ejemplo: Rastignac trabaja en “x” compañía y por tal motivo tiene una cuenta individual con la afore Actinver, quien administra esta cuenta para que una vez que llegue el momento (según los años de servicio) aquél tenga un retiro honroso. La pregunta que surge es: ¿cómo generarán valor las aportaciones realizadas por el trabajador? A bien, pues las afores canalizan dichos recursos a las siefores, las cuales tendrán la obligación de invertirlos en el mercado de valores, generalmente en valores con amplia liquidez que no representan un riesgo de pérdida.

17.3.3 Tipos

Las sociedades de inversión son de dos tipos: las que se dedican a la inversión en valores de renta fija y las que se dedican a la inversión en valores de renta variable.

http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuaasp/detail.action?docID=5513354.

Created from urnchiuhuaasp on 2019-03-17 08:32:54.

- Fondos de deuda.
- Renta variable.
- De capitales.

Al ser las sociedades de inversión de capitales con características muy particulares, no consideramos que en este momento sean idóneas para el pequeño y mediano inversionista. Por otra parte, existen las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (siefores), reguladas por su propia ley y con objetivos diferentes a las anteriores. Aunque en este tipo de sociedades existe la posibilidad del ahorro voluntario, el mismo está limitado a la disponibilidad semestral, mientras que la liquidez es una característica muy apreciada por el mercado.

Las sociedades de inversión están obligadas a invertir en valores inscritos en el Registro Nacional de Valores o en valores aprobados por dicha comisión. En el caso de los fondos de deuda, éstos podrán invertir en efectivo o títulos de esta clase, teniendo expresamente prohibido invertir en acciones.

17.3.4 Inversiones

Las sociedades de inversión deben contar con un comité de inversión que tiene por objeto determinar la política y estrategia de inversión y la composición de los activos de la sociedad, así como designar a los operadores que ejecuten las políticas de inversión. El art 43 de la *LSAR* establece que el régimen de inversión debe tener como principal objetivo otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores. Así mismo, el régimen de inversión debe procurar el incremento del ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. Para tal efecto, proveerá que las inversiones se canalicen preponderantemente, a través de su colocación en valores, a fomentar lo siguiente:

- La actividad productiva nacional;
- La mayor generación de empleos;
- La construcción de viviendas;
- El desarrollo de la infraestructura estratégica del país, y
- El desarrollo regional.

En ese tenor de ideas, las sociedades de inversión deben operar con valores, documentos, efectivo y los demás instrumentos que se establezcan en el régimen de inversión que mediante reglas de carácter general establezca la Consar, oyendo previamente la opinión del Banco de México, de la CNBV y del Comité Consultivo y de Vigilancia, debiendo ser favorable esta última.

Los instrumentos de deuda, emitidos por personas jurídicas distintas al gobierno federal, deben estar calificados por empresas calificadoras de reconocido prestigio internacional. Las acciones deberán reunir los requisitos de bursatilidad y las demás características que establezca la Consar.

Sin perjuicio de lo anterior, la Consar, oyendo la opinión del Comité de Análisis de Riesgos, en todo momento: tiene la facultad para prohibir la adquisición de valores cuando, en juicio, representen riesgos excesivos para la cartera de las sociedades de

inversión; igualmente, emitirá reglas para recomponer la cartera de las sociedades de inversión cuando se incumpla el régimen de inversión y fijará el plazo en que las sociedades de inversión deben recomponer su cartera de valores. El comité citado tiene por objeto el establecimiento de criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de las sociedades de inversión.

En todo caso, la Consar está facultada para establecer límites a las inversiones cuando se concentren en un mismo ramo de la actividad económica o se constituyan riesgos comunes para una sociedad de inversión; también puede establecer, dentro del régimen de inversión, los requisitos que deben reunir los trabajadores para invertir en determinadas sociedades de inversión.

Las sociedades de inversión que incumplan con el régimen de inversión autorizado, deberán recomponer su cartera en el plazo que fije la comisión, oyendo la opinión del Comité de Análisis de Riesgos, que no podrá ser mayor a seis meses, a fin de ajustarse al régimen ordenado por la LSAR. La cartera de la sociedad de inversión estará integrada, fundamentalmente, por valores cuyas características específicas preserven el valor adquisitivo del ahorro de los trabajadores.

Las sociedades de inversión tienen la obligación legal de elaborar prospectos de información al público inversionista, que revelen razonablemente la información relativa a su objeto y a las políticas de operación e inversión que seguirá dicha sociedad de inversión.

17.3.5 Comités

Las sociedades de inversión tienen en su estructura los siguientes comités:

Comité de inversión. Tiene por objeto determinar la política y estrategia de inversión y la composición de los activos de la sociedad, así como designar a los operadores que ejecuten la política de inversión. Debe estar integrado, cuando menos, con un consejero independiente, el director general de la administradora que opere a la sociedad de inversión y los demás miembros que designe el consejo de administración de la sociedad de inversión de que se trate. No pueden ser miembros de este comité aquellas personas que integren el comité de riesgos de la sociedad con excepción del director general de la administradora, quien debe participar en ambos comités.

Comité de análisis de riesgos. Tiene por objeto el establecimiento de criterios y lineamientos para la selección de los riesgos crediticios permisibles de los valores que integren la cartera de las sociedades de inversión. Dicho comité se encuentra integrado por tres representantes de la Consar, uno de los cuales, a designación de ésta, lo presidirá; dos de la SHCP; dos del Banco de México; dos de la CNBV y dos de la CNSF.

Comité de valuación. Tiene por objeto emitir los criterios técnicos de valuación de los documentos y valores susceptibles de ser adquiridos por las sociedades de inversión. Se encuentra integrado por tres representantes de la CNBV, uno de los cuales, a designación de ésta, lo presidirá; dos de la SHCP; dos del Banco de México; dos de la Consar y dos de la CNSF. Dicho comité dará a conocer los criterios de valuación, así como los procedimientos y las técnicas a que deberán sujetarse las administradoras en la valuación de los valores que integran las carteras de las sociedades de inversión.

17.3.6 Características de las afores y siefores

Afores	Siefores
Se encargan de la administración de cuentas individuales pertenecientes a los trabajadores.	Se encargan de invertir adecuadamente los recursos acumulados en la cuenta individual del trabajador.
Administran sociedades de inversión e incluso son accionistas de éstas (los cuentahabientes también pueden detentar acciones de las siefores).	Las siefores cumplen un papel muy importante dentro del Mercado de Valores, ya que son las encargadas de propiciar las condiciones para estimular el ahorro interno y, a su vez, el desarrollo económico en nuestro país.
Destinan los recursos de la cuenta individual a las siefores.	Cuentan con un patrimonio independiente al de las administradoras de fondos para el retiro.

17.4 Afores filiales de entidades financieras del exterior

Las solicitudes para organizar y operar administradoras filiales de instituciones financieras filiales deberán presentarse ante la Consar, debiendo cumplir con lo dispuesto por las Reglas Generales que establecen el procedimiento para obtener autorización para la constitución y operación de administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro. Las solicitudes para organizar y operar administradoras filiales de instituciones financieras del exterior y sociedades relacionadas deben señalar la denominación de la administradora filial que se pretende establecer. En caso de que la inversión la efectúe una sociedad relacionada, deberá describirse y acreditarse su vinculación con la institución financiera del exterior.

Así mismo, la solicitud citada debe especificar el tipo de servicios financieros que la institución financiera del exterior y, en su caso, la sociedad relacionada prestan, directa o indirectamente, en su país de origen y en otros países en los que realizan operaciones. Las solicitudes para el establecimiento de administradoras filiales que presenten las instituciones financieras del exterior o las sociedades relacionadas deben acompañarse de la siguiente documentación y, cuando el documento original esté en otro idioma, de su traducción al Español.

Autorizaciones o registros. Los siguientes documentos deberán acompañarse de su traducción oficial, debidamente legalizada: a) La autorización o el registro, según sea el caso, expedido por la autoridad competente del lugar de origen de la institución financiera del exterior para constituirse y operar, y, en su caso, de la autoridad financiera del país de origen de la institución financiera matriz cuando así proceda, y b) la autorización expedida por la autoridad competente del lugar de constitución de la institución financiera del exterior o de la sociedad relacionada, para participar en el capital social de la administradora filial, cuando proceda.

Información financiera. a) Estados financieros con solidados y auditados de la institución financiera del exterior y de la sociedad relacionada, en su caso, correspondientes al periodo de tiempo que se solicita. b) Estados financieros consolidados de la institución financiera del exterior y de la sociedad relacionada, en su caso, correspondientes al periodo de tiempo que se solicita.

dientes a los tres últimos ejercicios; b) cuando exista, la calificación crediticia de la última emisión de valores de la institución financiera del exterior y, en su caso, de la sociedad relacionada, o la calificación de la propia institución o sociedad, según corresponda. Dicha calificación deberá haberse realizado por alguna agencia calificadora de reconocido prestigio a nivel internacional, y c) copia del último prospecto de emisión de valores de la institución financiera del exterior y, en su caso, de la sociedad relacionada.

Documentación legal. a) Estatutos sociales actualizados de la institución financiera del exterior y, en su caso, de la sociedad relacionada, y b) opinión legal de un abogado independiente, de conformidad con la legislación del lugar de constitución de la institución financiera del exterior y de la sociedad relacionada, con su correspondiente traducción oficial debidamente legalizada, que dictamine que la institución financiera del exterior está legalmente constituida y autorizada para operar como entidad financiera, o que no requiere de dicha autorización y que la institución financiera del exterior o, en su caso, la sociedad relacionada, han recibido todas la autorizaciones necesarias para participar en el capital social de la administradora filial, o que no requieren de dichas autorizaciones.

Otra información. a) Mención del lugar donde residirán durante el desempeño de su encargo, los posibles directivos de la administradora, hasta los dos primeros niveles; b) descripción de las actividades que la institución financiera del exterior está autorizada para realizar y de las que en la práctica realiza, tanto en su país de origen como en otros países en donde tenga presencia comercial, incluyendo una relación de las oficinas de representación, agencias, sucursales y entidades financieras subsidiarias. Deberá señalarse, en términos generales, la manera en que estas actividades han contribuido al desarrollo económico de los países en donde la institución financiera del exterior se ha establecido y los beneficios que podrá tener para la economía mexicana el establecimiento de la administradora filial; c) relación de las entidades financieras, establecidas dentro y fuera del territorio nacional, en las cuales la institución financiera del exterior y, en su caso, la sociedad relacionada tengan, directa o indirectamente, una participación mayor al diez por ciento de las acciones con derecho de voto, y d) en su caso, resumen ejecutivo del tipo de operaciones realizadas con residentes en territorio nacional durante los últimos diez años, señalando si cuenta con una oficina de representación.

7.5 Reforma financiera de 2014

La reforma financiera de enero de 2014, publicada en el *DOF* del 10 de enero de ese mismo año, reforma y adiciona un conjunto de artículos con la finalidad de dotar de mayores recursos a la autoridad financiera en la supervisión y regulación de los sistemas de ahorro para el retiro, tan importantes por cuanto se encuentran integrados por empresas que administran e invierten los ahorros de los trabajadores. Tras la crisis financiera de 2008, y desde que nacieron las afores y siefores han venido cometiendo abusos en contra de los trabajadores por la laxitud existente en la materia, lo que dio al legislador ordinario uno de los mejores pretextos para meterlas en cintura mediante la reforma: *la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*.

En ese sentido, las empresas del subsistema referido realizan pingües negocios con la administración de casi 40 millones de cuentas individuales, al cobrar a los trabajadores altas comisiones por la administración de dicha cuenta y nulos rendimientos por su dinero, lo que se agrava si se toma en consideración que han reportado sistemáticamente la existencia de minusvalías, que no es otra cosa que la pérdida de ahorros de los trabajadores.

La reforma financiera, en vigor a partir de enero de 2014, adicionó el art 8, fracc XIX bis a la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR)*, a efecto de facultar a la Consar para realizar la aprobación anual de los programas para el otorgamiento de estímulos económicos a los funcionarios de la Comisión, por el cumplimiento de metas sujetas a la evaluación del desempeño, tomando en cuenta las condiciones del mercado laboral imperante en el sistema financiero mexicano. Dichos estímulos tienen el objetivo de reconocer el esfuerzo laboral y la contribución de los funcionarios al logro de los objetivos de la Comisión, sujetándose a los límites y erogaciones que se aprueben para dichos conceptos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La SHCP establecerá criterios en materia de estímulos económicos que deberán ser observados por el Presidente de la Consar en su propuesta a la Junta de Gobierno. Así mismo, la Comisión proporcionará a la citada Secretaría la información que solicite.

En el ámbito internacional se viene ejecutando la práctica de reconocer la labor de las autoridades financieras en la supervisión, inspección y vigilancia de las entidades financieras, después de que la crisis financiera internacional mostró que el conflicto de intereses y sobornos que recibían una diversidad de funcionarios públicos tenía su origen en la falta de principios relacionados con el servicio público como la transparencia y la honestidad, debido a los bajos sueldos. Aunque no es pretexto para delinquir, el nulo reconocimiento económico al buen desempeño de los servidores públicos es parte de la desviación de su conducta, de ahí que los países de las economías más desarrolladas del mundo hayan pactado mejorar las condiciones laborales de los funcionarios públicos.

La inspección que practique la Comisión se efectuará mediante visitas, verificación de operaciones y auditorías de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de los participantes en los SAR. Cuando se presuma falta de cumplimiento por parte de los obligados a cubrir las cuotas y aportaciones a los sistemas de ahorro para el retiro, la Consar informará, según corresponda, a la SHCP, al IMSS, al Infonavit y a la Secretaría de la Función Pública. En todo caso, la Consar tiene la facultad de imponer sanciones administrativas a las afores y participantes del sector por violación a la *LSAR* y demás leyes de seguridad social y, en caso de reincidencia, podrá determinar la sanción *in duplum*.

Las multas en ningún caso podrán ser mayores al 5 % del capital contable del participante, pero no le relevará de cumplir con las obligaciones contraídas y oscilarán entre los cien, doscientos, mil, cinco mil, diez mil, veinte mil y cincuenta mil SMGVDF que se impondrán por cada cuenta individual con motivo de algún acto irregular de las afores y demás participantes. Por ejemplo, tratándose de la obstaculización a la labor de los inspectores de la Consar, la multa será del orden de los veinte mil SMGVDF. Si se cobran más comisiones de las correspondientes al trabajador, la multa será idéntica.

La RF2014 tiene el objetivo de dotar de mayores instrumentos a la Consar, a efecto de que haga efectivas las multas a los participantes del sistema; además, trata de poner un freno a los abusos cometidos por los afores en contra de los trabajadores

pues, derivado de la crisis financiera de 2008, salió a la luz pública que estas empresas abusaron en el cobro de comisiones por la administración de las cuentas de los trabajadores, quienes vieron reducidos sus recursos con las famosas minusvalías (140 mmdp en 2013), en tanto aquellas tuvieron grandes ganancias y utilidades (16 138 mmdp en 2013).

Ese es el capitalismo desenfrenado que hay que evitar y, en su lugar, darle paso a un capitalismo con rostro humano, si es que existe; en el que el Estado, por conducto de sus autoridades, anteponga el interés del desvalido.

Para mostrar sucintamente la pérdida que obtuvo un trabajador en su cuenta individual con las minusvalías, El Economista informa que:

El mes pasado Guillermo Córdoba recibió por parte de Profuturo GNP su estado de cuenta, en el documento la administradora de pensiones le explicó que por concepto de retención de cuotas, por la administración de sus recursos para el retiro, el trabajador pagó 679 pesos; sin embargo, no hubo ganancias porque la afore le reportó minusvalías cercanas a 14000 pesos. Esperamos que con la RF2014 las afores calmen su voracidad y apetito, porque quien siempre paga los platos rotos es el operario que al término de su vida laboral recogerá migajas de “retiro” que lo obligarán a encontrar otra fuente de empleo.²

Otra problemática que presentan las afores es que 39.5% de sus erogaciones totales se canalizan a las actividades comerciales, lo que incrementa las comisiones que cobran a los trabajadores y, en consecuencia, también los rendimientos que podrían obtener por la administración de su cuenta individual, lo que se conoce como tasas de reemplazo. Con motivo de los abusos de las afores, en enero de 2009, posterior a la crisis financiera, entró en vigor la reforma al art 37 de la *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, estableciéndose que aquellas sólo podrán cobrar a los trabajadores con cuenta individual las comisiones con cargo a esas cuentas que establezcan de conformidad con las reglas de carácter general que expida la Comisión.

En aras de promover un mayor rendimiento neto a favor de los trabajadores, las comisiones por administración de las cuentas individuales sólo podrán cobrarse como un porcentaje sobre el valor de los activos administrados y sólo podrán cobrar cuotas fijas por los servicios señalados en el reglamento de esta ley, y en ningún caso por la administración de las cuentas.

Mediante el boletín de prensa No. 30/2013, publicado el 9 de diciembre del mismo año, la Consar publicó que las comisiones a cobrarse por las afores durante 2014 disminuirían 7% en promedio. “Se trata de la mayor disminución de comisiones desde la reforma de Ley de 2008. Con esta disminución se generará un ahorro de más de 9234 millones de pesos para el periodo 2014-2018. De ser aprobadas por el H. Congreso de la Unión las reformas a la Ley de los SAR... se garantizaría una reducción futura más acelerada en comisiones”.³

En materia de comisiones, la Consar estableció cinco grandes objetivos: a) acelerar el ritmo en la reducción de comisiones; b) disminuir la dispersión de comisiones entre las afores; c) reducir comisiones por encima del crecimiento de los activos admi-

² Periódico *El Economista* del 9 de octubre de 2013, consultado en <http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2013/10/09/las-afores-ganan-16138-millones>.

³ Consultado en https://www.consar.gob.mx/sala-prensa/pdf/boletines/2013/BP_30_2013.pdf sitio oficial de la Consar, Menéndez, Romero, Ferrnando. *Derecho bancario y financiero* (2a. ed.), LURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ezproxy.unc.edu/proquest.com/docId/5513354>.

nistrados; d) lograr ahorros significativos para los ahorradores, y e) observar transparencia y criterios homogéneos en el proceso de autorización.

En ese sentido, las comisiones que la junta de gobierno de la Comisión autorizó para las afores determinan una disminución importante, si se toma en consideración que en 2003 eran del orden de 3.32 % y para 2014 se fijan en 1.2 % en promedio. Las comisiones aprobadas por la junta de gobierno de la Consar, para el ejercicio de 2014, son las siguientes:

Afore	Comisión 2013	Comisión 2014	Variación
Coppel	1.49	1.34	-10 %
Invercap	1.47	1.32	-10 %
Azteca	1.45	1.31	-10 %
Afirme	1.40	1.32	-6 %
MetLife	1.39	1.25	-10 %
Principal	1.36	1.24	-9 %
Profuturo GNP	1.27	1.17	-8 %
SURA	1.21	1.15	-5 %
Inbursa	1.17	1.14	-3 %
Banamex	1.16	1.09	-6 %
XXI Banorte	1.10	1.07	-3 %
Pensionisste	0.99	0.99	0 %
Promedio	1.29	1.20	7 %

Tabla elaborada con datos de la Consar.

Con la RF2014 las afores seguirán cobrando una **comisión única**, pero ahora integrada por: a) un componente calculado como un % sobre el saldo administrado. La Junta de Gobierno seguirá autorizando cada año este componente para garantizar una tendencia decreciente, b) un componente calculado sobre el desempeño en la administración de los fondos. La Junta de Gobierno deberá autorizar la metodología de cálculo; si no autoriza la comisión propuesta por la afore, ésta deberá cobrar la comisión más baja del mercado (y no el promedio como ocurría con anterioridad a la RF2014).

En ese sentido, el abuso de las afores se ha encontrado con un dique, dado que ahora una parte de las comisiones que cobran estarán **sujetas al desempeño de la administración de los recursos de los trabajadores**, por lo que tendrán que diversificar la cartera en lugar de subutilizar sus ahorros. Al analizar el histórico de la Consar se llega a la conclusión de que las afores han sido verdaderos vampiros de los trabajadores. Ojalá que con las nuevas disposiciones financieras se otorgue mayor beneficio a los trabajadores, pero aún así creemos que estos fondos de retiro deberían de ser administrados por el Estado. Sabemos que la lógica neoliberal se resiste a la estatización de las afores por considerar que el Estado es el problema y no la solución de los

En las afores, cada uno de los **49 millones de trabajadores** tienen una cuenta individual, personal, única e intransferible en la que se van acumulando a lo largo de su vida laboral los recursos que de forma periódica (cuotas y aportaciones) entregan el trabajador, el gobierno y el patrón. Las cuotas y aportaciones se calculan con base en el salario base de cotización, de conformidad con el art 168 de la *Ley del Seguro Social*, pero en todo caso el límite establecido en la ley es de 25 salarios mínimos (arts 28 y Vigésimo Quinto Transitorio). A su vez, cada cuenta individual se subdivide en cuatro subcuentas:

Retiro, vejez y cesantía. Es obligatoria para el patrón, que tiene que aportar de forma bimestral el 2 % del salario base de cotización (SBC) para el retiro y 3.15 % del SBC para la cesantía en edad avanzada y vejez (CEAV). El gobierno federal aporta bimestralmente la *cuota social o solidaria* que representa 0.255 % del SBC por concepto de CEAV, así como una cantidad equivalente a 5.5 % del salario mínimo general. Mientras el trabajador aporta 1.125 % del SBC (bimestralmente). El fondo se incrementa mensualmente entre 8 y 8.5 % del salario del trabajador.

Aportaciones voluntarias. Se integran por los ahorros que de forma voluntaria entrega el trabajador durante su vida laboral y que puede realizar mediante aviso al patrón para que éste realice un descuento a su salario y lo entere directamente a la afore correspondiente. En esta subcuenta no existe un mínimo ni un máximo, la cantidad a ahorrar es determinada voluntariamente por el trabajador, tomando en consideración su plan de retiro.

Aportaciones para la vivienda. En la que participa únicamente el patrón de forma bimestral, equivalente al 5 % del SBC de cada trabajador, recursos que serán canalizados al Infonavit por conducto del Fondo Nacional de la Vivienda, pero deberán registrarse en la afore correspondiente e informar al trabajador de su estatus y evolución en cada estado de cuenta que se le entregue en su domicilio. Estos recursos pueden solicitarse para obtener un crédito a través del Infonavit o retirarlos hasta el final de la vida laboral. O para incrementar el monto de la pensión.

Aportaciones complementarias o adicionales. Persiguen el objetivo de acrecentar el monto de la pensión, ya sea que las realice el patrón o el mismo trabajador y se podrá disponer de éstas llegado el retiro del operario.

A efecto de que el lector conozca la cauda de recursos administrados por las afores, cabe mencionar que existen aproximadamente 49 millones de cuentas individuales (22 millones 218 mil 670 activas y 27 millones 271 mil inactivas), cada una de las cuales se encuentra conformada por las cuatro subcuentas a que ya nos referimos con antelación. **Max Ortega** sostiene que:

De 1998 a 2007, durante casi diez años fue un verdadero saqueo a los trabajadores por el cobro de comisión sobre flujo (es decir, lo que se iba depositando mensualmente a las cuentas de los trabajadores) más comisión sobre saldo (lo que tiene acumulado el trabajador en la cuenta). Con las reformas que se hicieron a partir de 2008 sólo se cobra **comisión sobre saldo**. De cualquier forma es una comisión muy alta. En el 2012 la comisión que cobraban oscilaba entre 0.99 y 1.9 % sobre el saldo total, cada mes. O sea que, mientras los trabajadores pierden en sus fondos de ahorro, las Afores ganan.⁴

⁴ Max Ortega y Ana Alicia Solís de Alba, *Privatización y despojo de las pensiones del ISSSTE*, 1a ed., Menéndez, Romero, Fernando; Defechio Barcano y Guisasa (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/unichi/puaguo/detail.action?docID=5513354>.
Created from urnchiuhuasap on 2019-03-17 08:32:54.

Ortega y Solís de Alba se manifiestan en contra de los abusos de las afores hacia los trabajadores, porque de un contraste histórico desde la creación de las administradoras hasta nuestros días se puede manifestar con las documentales pertinentes que las famosas *minusvalías*, que no es otra cosa que pérdidas en los ahorros de los trabajadores, se han presentado de forma sistemática.”Hasta 2007 imperó un esquema en el que se cobraban dos comisiones: una sobre flujo y otra sobre saldo. Con la comisión sobre flujo se cobraba además un porcentaje anual sobre los recursos administrados”, lo que convertía el subsistema de ahorro en un negocio reutilizable para las empresas y en contraposición, en un retiro famélico para los trabajadores.⁵

Afortunadamente, a partir de 2008 se eliminó la comisión sobre flujo y la *LSAR* mantuvo el cobro de comisiones sobre saldo, lo que se tradujo en la reducción del abuso al eliminar **costos disimulados o subrepticios**, derivados de un subsistema plagado de metalenguaje. A continuación se inserta una tabla comparativa entre la tasa de rendimiento anual de las afores y la tasa anual de Cetes a 28 días, para que el lector compruebe que la grandes ganancias por rendimientos de las afores son raquícos y generarán minipensiones o retiros sufridos para los trabajadores.

Año	Tasa de rendimiento anual de afores	Tasa anual de Cetes a 28 días
2001	3.63	1.8
2002	2.77	1.1
2003	2.91	1.6
2004	1.79	2.0
2005	2.58	5.0
2006	3.54	3.9
2007	2.51	3.8

Actualmente las afores administran, aproximadamente, dos billones de pesos del ahorro de los trabajadores, monto equivalente a 15% del PIB. Las nuevas reglas de asignación, determinan que las **cuentas activas** se definen como las que han recibido, por lo menos una aportación en el último año. Antes de la RF2014 se determinaba que una cuenta era activa cuando recibía seis aportaciones consecutivas. Dichas cuentas serán asignadas a las afores que tengan mayor rendimiento neto y mejor desempeño en servicios. Cabe mencionar que las cuentas que se encuentren en Prestadora de servicios serán licitadas a las afores que ofrezcan la mejor combinación de comisiones, rendimientos y servicios. Los recursos de las **cuentas inactivas** se transmitirán a la Prestadora de Servicios más pequeña.⁶

⁵ **Max Ortega y Ana Alicia Solís de Alba**, ob cit, pág 121.

⁶ De acuerdo al art 1, fracc C11 de las disposiciones de carácter general en materia de operaciones de los sistemas de ahorro para el retiro, las prestadoras de servicios son las administradoras que presen los servicios de registro y control de cuentas individuales a los trabajadores que no hayan elegido administradora y cuyos recursos correspondientes al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, sean depositados en un fondo de reserva de la afores.

Datos revelados por la Consar arrojan que se puede prescindir de los servicios financieros ofrecidos por las afores, dado que en un comparativo entre la tasa de rendimiento anual de las afores y la tasa anual de Cetes a 28 días se encontró que no ofrecieron rendimientos por arriba de los que otorgan los instrumentos de deuda gubernamental, tal como se muestra a continuación:

Aunado a lo anterior, como una mera explicación de recursos que se destinan para proteger al trabajador, tómense en cuenta también los recursos a que hacen referencia los arts 106 y 107 de la *Ley del Seguro Social*, que disponen la forma como se integrará la cuenta individual del trabajador, por las **prestaciones tanto en especie como en dinero del seguro de enfermedades y maternidad**.

Así, se tiene que corresponde al patrón una cuota diaria de 13.9% de un SMGVDF y 70% determinado, tomando como base el 1% del salario base de cotización, respectivamente; el gobierno federal cubrirá mensualmente una cuota diaria por cada asegurado equivalente a 13.9% de un SMGVDF y 5% determinado en relación al 1% del salario base de cotización. A los trabajadores les corresponderá pagar el 25% determinado en relación con el 1% del salario base de cotización.

Para los asegurados cuyo salario base de cotización sea mayor a tres veces el SMGVDF se cubrirá, además (prestaciones en especie) de la cuota correspondiente del 13.9% de un SMGVDF, la cuota adicional patronal equivalente a 6% y otra adicional obrera de 2%, de la cantidad que resulte de la diferencia entre el salario base de cotización y tres veces el salario mínimo citado.

La RF2014 reformó el art 21 que tiene la finalidad de reconocer la participación, directa o indirecta, de las instituciones financieras del exterior en el capital social de las administradoras; será de conformidad con lo establecido en los tratados y acuerdos internacionales aplicables y en las disposiciones que emita la SHCP para proveer a la observancia de los mismos. De igual forma, se autoriza a las autoridades financieras del exterior participar en las partes sociales o acciones de las afores, siempre y cuando lo hagan temporalmente y por motivos prudenciales; es decir, ante un evento imprevisto de “gran calado” como una crisis financiera que obligue a los gobiernos a realizar un salvamento financiero. La Consar determinará en un plazo de 90 días hábiles, después de recibida la solicitud, si la afore se encuentra en el supuesto de rescate.

La Gran Crisis de 2008 planteó el problema de la intervención de gobiernos extranjeros en diversas entidades financieras mediante la compra de acciones, como fue el caso del gobierno de Estados Unidos que adquirió un porcentaje importante de las acciones de Citigroup, institución financiera del exterior que a su vez tiene la mayoría de las acciones del Banco Nacional de México. El tsunami financiero demostró que los mercados no se autorregulan ni tienden al equilibrio como se había creído y promovido en los circuitos financieros, y aún más, convirtió de pronto en socialista al Estado que desde siempre ha reprobado la política de otros en las nacionalizaciones y estatizaciones. No sin razón se dice que E.U. se convirtió en una república federal socialista, con el rescate de una plétora de entidades financieras.

La medida del gobierno estadounidense originó que la SHCP realizara una errónea interpretación de la LIC, para dar vuelta al impedimento de que un gobierno extranjero se hiciera del paquete accionario de una institución financiera establecida en el país, como es el caso de Banamex. El Senado de la República interpuso una controversia constitucional por diferir de la interpretación oficial de la SHCP, pero motivos e intereses políticos hicieron mandarla a la congeladora. A partir de ese punto de inflexión

se decidió reformar la legislación financiera para prever la posibilidad de que gobiernos extranjeros adquieran temporalmente un porcentaje de las partes sociales o acciones de instituciones financieras establecidas en México, con motivo de los rescates financieros.

Para que tengan una idea de la estrepitosa caída y de la necesidad de la canalización de recursos presupuestales de los gobiernos a las entidades privadas, es decir, de la socialización de las pérdidas como muchos autores reconocen, baste mencionar el caso de Lehman Brother, un banco de inversión antiquísimo que ante sus malos manejos fue quebrado y liquidado por el gobierno estadounidense. Las agencias hipotecarias Fannie Mae y Freddie Mac aunque no desaparecieron, pero sí fueron intervenidas por la Reserva Federal de Estados Unidos, igual como aconteció a la aseguradora AIG. **Ignacio Ramonet** describe puntualmente el fenómeno:

En pocas semanas, después de los huracanes financieros de septiembre y octubre de 2008, los efectos del gran crac de *Wall Street* habían alcanzado los cinco continentes: la Bolsa de Reikiavik perdía el 94 % de su valor; las de Moscú y Bucarest, el 72 %; la de Shangai, el 69 %; las de Atenas y Bombay, el 50 %; la de Sao Paulo, el 45 % y la de Johannesburgo, el 40 %. En enero de 2008, el valor acumulado de ocho grandes Bolsas (Nueva York, Tokio, London, Frankfurt, París, Ámsterdam, Bruselas y Lisboa) alcanzaba los 23.5 billones de euros. Diez meses después, se había encogido a la mitad.⁷

Las afores de retiro también se sufrieron daños colaterales por la implosión de las Bolsas, toda vez que éstas representan el lugar de concentración de inversiones que se canalizan desde todos los subsistemas financieros, incluido el de ahorro para el retiro. Incluso, grandes empresas quebraron por su participación en *credit default swaps* o colaterales invertidos en hipotecas *subprime* que prometían muchas utilidades. Recordemos que las afores administran las cuentas individuales, esto es, los recursos de los trabajadores que ahorran para su retiro, pero como no pueden mantenerse ociosos, las administradoras tienen que invertirlos en el Mercado de Valores mediante las sociedades financieras especializadas en fondos para el retiro.

Ahora bien, el art 21 bis adicionado por la RF2014 dispone que las administradoras se abstendrán, en su caso, de efectuar la inscripción en el registro de las acciones que se refieren los arts 128 y 129 de la *Ley General de Sociedades Mercantiles*, de las transmisiones de acciones que se efectúen cuando no exista la autorización de la Consar, así como deberán informar tal circunstancia a la Comisión, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de ello. De esa forma los derechos patrimoniales y corporativos inherentes a las acciones correspondientes de la administradora quedarán en suspenso y, por tanto, no podrán ser ejercidos, hasta que se acredite haber obtenido la autorización o resolución que corresponda, lo que es conveniente para evitar que puedan repercutir en las sanas prácticas de los mercados financieros.

De igual forma, la reforma al sistema de ahorro para el retiro otorga mayor control a la Consar respecto al capital social de los participantes del sistema, al establecer que cuando una administradora o algún interesado tenga la intención de adquirir el 5 % de

⁷ Ignacio Ramonet, *La catástrofe perfecta. Crisis del siglo xxi y refundación del porvenir*, 1a ed, Editorial Menéndez, Romero, Fernando: Derecho bancario y Bursátil (2a. ed.), TURE Editor, 2017, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urcjhuaas/docId/2513350>, España, págs 20-21.

dicho capital, necesariamente deberá hacerse del conocimiento de la Comisión para que ésta extienda su autorización. De realizarse la operación sin el aval de la Consar estará afectada de nulidad y tendrá que transmitirse conforme se determine en las disposiciones generales emitidas por la propia Consar.

En materia sancionatoria se determina que la Comisión tendrá la facultad de sancionar a los participantes del sistema de ahorro para el retiro, consejeros, contralor, directores, administradores, apoderados, funcionarios, representantes, agentes y demás personas por la violación a la *LSAR*, la *Ley del Seguro Social*, la *LISSSTE*, la *LINFONAVIT*, así como las normas reglamentarias que derivan de esa normatividad de seguridad social. Las sanciones se calcularán a partir del SMDGVDF. En todo caso, si se diera una oportunidad para que el infractor *motu proprio* cumpliera con la normatividad y no lo hiciera en el término concedido por la Consar, se considerará reincidente y se aplicará la sanción al doble. En ningún caso la sanción a imponerse podrá rebasar el 5% del capital contable del participante.

Aunado a lo anterior, se endurecen las sanciones aplicables a las siefors que incumplan con el régimen de inversión establecido en el prospecto de colocación, lo que era necesario, tomando en consideración que lo que está en juego son los ahorros de los trabajadores. Sobre esa tesitura, se determinan hasta 20 mil días de SMDGVDF como sanción por el incumplimiento referido. Es necesario que la autoridad actúe en contra de las entidades financieras que se apartan de los postulados de la ley, de lo contrario existe una alta probabilidad de que los participantes la burlen. Un debido análisis económico del derecho lleva al endurecimiento de ciertas sanciones, a efecto de inhibir esas conductas riesgosas, aunque en cada caso deberá realizarse un análisis pormenorizado y no determinarlo *a priori*.

Por ejemplo, el art 100, fracc XIX de la *LSAR*, determina una multa de 2 mil 500 días de salario mínimo a las afores y siefors que no ajusten la información, la publicidad y demás documentación de divulgación dirigida a los trabajadores y al público en general, a las características y términos previstos en la *LSAR* y disposiciones generales en la materia. Lo mismo ocurrirá con las entidades financieras del sector que no suspendan, modifiquen o rectifiquen dicha información. De lo anterior se advierte que a la publicidad engañosa o *dolo bueno*, como se conoce en la materia mercantil, no aplica en tratándose del sistema de ahorro para el retiro, toda vez que una ponderación entre derechos lleva a anteponer el interés de los trabajadores sobre una publicidad engañosa promovida con motivo del derecho a la libre expresión de las ideas. En ese sentido, la reforma a la *LSAR* también incrementa hasta 20 mil días de SMDGVDF la multa a imponerse a las administradoras de fondos para el retiro que cobren comisiones más altas que las permitidas por la Consar o que aduzcan algún error en el cálculo.

Cuestionario

1. ¿Cuáles son los antecedentes que dan origen al Sistema de Ahorro para el Retiro?
2. ¿Qué son las afores?
3. ¿Cuál es el marco jurídico aplicable a las entidades financieras organizadas como afores?

- 4.** ¿Cómo se integra el consejo de administración? Y, ¿cómo se designa a sus miembros?
- 5.** ¿Cómo se integra una cuenta individual?
- 6.** ¿Cuáles son las funciones que realizan las afores?
- 7.** ¿Cuáles son las diferencias que existían entre el SAR y las afores?
- 8.** ¿Cuál es el procedimiento para determinar las comisiones que cubren las afores?
- 9.** ¿Qué son las siefores y cuál es su objeto?
- 10.** ¿Qué tipo de valores se pueden invertir en las sociedades de inversión?
- 11.** ¿Qué tipo de comités tienen las sociedades de inversión dentro de su estructura?
- 12.** ¿Qué características tienen las afores y las siefores?
- 13.** ¿Qué requisitos se deben cubrir para organizar y operar administradoras filiales de instituciones financieras?
- 14.** Señale el objetivo fundamental que se persigue con la reforma financiera de 2014, en relación con el Sistema de Ahorro para el Retiro.

UNIDAD 18

Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares y sociedades financieras comunitarias

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá a los integrantes del sector de ahorro y crédito popular, así como su importancia en el sistema financiero mexicano.

8.1 Antecedentes de las entidades de ahorro y crédito popular

775. En la Ciudad de México se funda el Sacro y Real Monte de Piedad y Ánimas. En un inicio, los préstamos no generaban intereses, pero al detectarse que las aportaciones de los donantes no eran suficientes para absorber los costos de operación, la junta de gobierno del Monte estableció una tasa de interés de 6.25 % para todos sus préstamos; en la actualidad, sigue funcionando con el nombre de Nacional Monte de Piedad.

1893. José Barbier convenció a varios personajes de la época, entre ellos al Gral. Vicente Riva Palacio, para introducir las cajas de ahorro en México.

1903. Miguel Palomar y Vizcarra impulsó las cooperativas de ahorro y crédito del modelo Raiffeissen alemán de cooperación que se caracterizó por una visión ética de transparencia y responsabilidad social, unida a una visión empresarial dinámica de apertura al mercado y competencia en el sector bancario.

1904. Se fundó un Monte de Piedad Privado a iniciativa de **Luz Saviñón**, el cual lleva su nombre. Cabe mencionar que estas instituciones operan sin subsidios gubernamentales y destinan a obra social sus remanentes de operación.

1913. Miguel Palomar y Vizcarra, siendo diputado, presentó ante el Congreso del Estado de Jalisco un proyecto tendiente a promover la creación de cooperativas de ahorro, el cual fue aprobado en abril de ese mismo año; en éste se establecía que las cooperativas, además de las operaciones de intermediación financiera, podían ofrecer la realización de compra-venta por cuenta de sus socios.

1921. Un nuevo intento para crear un sistema de ahorro y crédito cooperativo en nuestro país corrió a cargo de **Alberto García Granados**, quien patrocinó una caja de crédito rural en su hacienda ubicada en el Estado de México. Aplicó para ello el trabajo de investigación sobre el modelo cooperativista de Raiffeissen, que presentó ante la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación.

1951. El sacerdote **Pedro Velázquez**, director del Secretariado Social Mexicano (SSM), gestionó becas para que dos jóvenes sacerdotes viajaran a Canadá y estudiaran los métodos de la educación popular y el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito. Del viaje realizado llegaron a la conclusión de que el éxito del movimiento cajista en Canadá se había fundado en principios de solidaridad, organización y la toma de conciencia por parte de sus miembros de que la educación y el esfuerzo son los mejores medios para alcanzar la superación personal.

A su regreso a México, junto con el padre **Pedro** y otros de sus colegas, iniciaron lo que posteriormente sería el movimiento cajista mexicano. Para 1951 ya habían organizado varios centros sociales para trabajadores, los cuales se reunían semanalmente para discutir sus problemas y la forma y los medios de solucionarlos, con la ayuda de los sacerdotes. De estos grupos surgieron varias cajas de ahorros, inicialmente dirigidas por sacerdotes, quienes de manera paulatina dejaban la administración para que tuvieran una existencia autónoma y desligada de la Iglesia. La Caja León XIII (creada en octubre de 1951) fue la primera en existir.

1954. Se creó el primer congreso nacional de cajas populares, el cual fue el punto de partida para la organización en federaciones. De acuerdo con el modelo canadiense, las federaciones se crearon como un órgano aglutinador para coordinar esfuerzos en servicios.

1964. Surge la Confederación Mexicana de Cajas de Ahorro y aunque las cajas confederadas mexicanas operaban con pleno apego a los principios cooperativistas, no estaban constituidas formalmente como sociedades cooperativas, ya que la legislación mexicana no reconocía la figura de la cooperativa de ahorro y crédito. Esto tuvo como consecuencia la búsqueda de otras formas asociativas, particularmente la de asociaciones civiles.

En un principio, el personal que laboraba en las cajas, las federaciones y en la misma confederación lo hacía en su tiempo libre, sin remuneración alguna, pero la evolución del movimiento y las necesidades crecientes de servicios originaron que se reconociera la necesidad de contratar personal capacitado, de tiempo completo, para atender a la operación, lo cual provocó que los gastos de operación aumentaran y, como

consecuencia, las cuotas de las cajas para la federación se incrementaron y, a su vez, las de la federación para la confederación. Esta situación provocó la separación de algunas cajas que consideraron este nuevo esquema de operación como mercantilista y regresaron al esquema confederado.

1989. Un estudio realizado por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (CNBS) provocó que las autoridades financieras tomaran conciencia de la necesidad de crear un marco regulatorio para las cajas de ahorro abiertas, a fin de que se pudieran incorporar al sistema financiero formal.

1991. El 27 de diciembre se publicó un decreto que reformó y adicionó, a la *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, la figura de la Sociedad de Ahorro y Préstamo como organización auxiliar del crédito.

Las cajas solidarias surgieron en 1991 derivadas del Programa de Solidaridad, creadas con aportaciones originadas en las recuperaciones logradas de los “créditos a la palabra”. La promoción y organización estuvieron a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), a través del Fondo Nacional para empresas sociales (Fonaes), labor en la que ha contado con la asesoría y apoyo técnico de la Organización de Desarrollo Internacional Desjardin's, de Quebec, Canadá. Actualmente, el sistema de cajas solidarias se encuentra dentro del ámbito de la Secretaría de Economía.

El desarrollo y la situación de las cajas solidarias no ha sido homogéneo, ya que no todas comparten la misma fortaleza estructural ni operativa. En 1999, el índice de morosidad fue de aproximadamente 23 %, porcentaje que se logró mantener durante el año 2000.

Con los antecedentes y las experiencias tenidas, se hizo impostergable dar orden y organizar al sector de ahorro y crédito popular, por lo que la SHCP retomó la iniciativa de crear una ley especial para esas entidades, utilizando para ello ideas y elementos de los proyectos anteriores y adicionando otros, derivados de grupos de trabajo internos y de consultas con algunas personas y organismos del sector.

Finalmente, con fechas 1o y 4 de junio de 2001, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, la *Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros* (LOBANSEFI) que sustituyó al Patronato del Ahorro Nacional y la *Ley de Ahorro y Crédito Popular*, que constituyen los instrumentos jurídicos con base en los que deberá organizarse el sistema mexicano de ahorro y crédito popular.

8.2 Ley de Ahorro y Crédito Popular

Con la expedición de la *Ley de Ahorro y Crédito Popular* (LACP), se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito* y, la *Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo* (LRASCAP), en lo tocante a la figura de la sociedad de ahorro y préstamo y la sociedad cooperativa, respectivamente. Es decir, la sociedad de ahorro y préstamo era considerada hasta entonces como una entidad u organización encargada de realizar una actividad auxiliar del crédito actualmente, el art 1o de la LRASCAP dispone que pertenecen al sector social de la economía.

Dicha formulación normativa establece que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (socap) tienen por objeto promover el crecimiento de sus socios y, a ese

efecto, la *LRASCAP* tiene a su vez el objeto de regular, promover y facilitar la captación de fondos o recursos monetarios y su colocación mediante préstamos, créditos u otras operaciones por parte de las Socoap con sus socios; regular, promover y facilitar las actividades y operaciones de estas últimas, así como su sano y equilibrado desarrollo; proteger los intereses de los socios ahorradores; establecer los términos en que el Estado ejercerá las facultades de supervisión, regulación y sanción, en términos de la presente ley.

Por su parte, la *LACP*, reformada en enero de 2014 con motivo de la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo federal en mayo de 2013 y publicada en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados el 15 de mayo del mismo año, viene a modificar el régimen de las sociedades financieras populares, sociedades financieras comunitarias y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, con la finalidad de dotarlos de instrumentos regulatorios y de mecanismos indispensables para proteger el ahorro de las personas que acuden a este sector. En todo caso, se fortalecen las funciones del comité de supervisión auxiliar para solicitar toda la información necesaria a las entidades del sector de ahorro y crédito popular.

La reforma financiera de enero de 2014 trata de mejorar los mecanismos de fondeo de las instituciones financieras, especialmente de las Sociedades Financieras Populares (Sofipo), Sociedades Financieras Comunitarias (Sofico), Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socap) y Organismos de Integración Financiera Rural (OIFR), a fin de facultarlos para recibir créditos de entidades financieras nacionales o extranjeras, incluso de organismos financieros internacionales y del gobierno federal estatal o fideicomisos públicos de fomento económico y de proveedores nacionales o extranjeros, en tratándose de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo del nivel 1.

Cabe mencionar que la *LACP* regula cuatro clases de Sofipo, es decir, del nivel I al IV, siendo la primera de esta clasificación la que se encuentra más acotada en la realización de operaciones, pues la ley la faculta para recibir depósitos de dinero a la vista, de ahorro, a plazo, recibir préstamos y crédito de otras instituciones; expedir y operar tarjetas de débito; otorgar préstamos a sus clientes; descontar, dar en garantía y negociar títulos de crédito; constituir depósitos en instituciones de crédito y del exterior; realizar inversiones en valores y/o en sociedades que les presten servicios auxiliares; recibir o emitir órdenes de pago y transferencia; realizar la compra-venta de divisas; distribuir seguros y fianzas; aceptar donativos, mandatos y comisiones.

Ahora bien, las Sofipo nivel I, bajo ninguna circunstancia podrán otorgar tarjetas de crédito a sus clientes, realizar operaciones de factoraje financiero; brindar el servicio de cajas de seguridad y tesorería; ofrecer el servicio de abono y descuento de nómina y actuar como fiduciaria en fideicomisos de garantía; emitir títulos en serie o en masa; emitir obligaciones subordinadas; asumir obligaciones por cuenta de terceros; actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito; realizar inversiones en afores y siefores; recibir depósitos de los gobiernos federal, estatales o municipales; operaciones que se encuentran reservadas a las Sofipo niveles II-IV, en términos del art 36 de la *LACP*.

18.3 Integrantes del sector

El Sistema de Ahorro y Crédito Popular se encuentra integrado, de conformidad con el art 2 de la *LACP*, por las entidades financieras siguientes:

- Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (dictaminadas y autorizadas).
- Sociedades financieras populares (dictaminadas y autorizadas).
- Sociedades financieras comunitarias.
- Organismos de integración financiera rural (promueve la integración de Sofico).
- Federaciones (supervisan auxiliariamente a Sofipo).

18.4 Entidades del sector de ahorro y crédito popular: sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares y sociedades financieras comunitarias

Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (Socap) son intermediarias financieras que se organizan y operan, previo dictamen favorable entregado por una federación, en su calidad de supervisor auxiliar, a la CNBV, que otorgará o no la autorización (intransmisible) para que la entidad inicie operaciones permitidas por la *LGSC* y la *LACP*, que se refieren principalmente a la captación de recursos y a la colocación de crédito entre sus socios.

El art 2o, fracc X de la *Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo* determina que éstas tienen por objeto realizar operaciones de ahorro y préstamo con sus socios, y quienes forman parte del sistema financiero mexicano con el carácter de integrantes del sector social sin ánimo especulativo y reconociendo que no son intermediarios financieros con fines de lucro. Es decir, las Socap se constituyen con el objetivo de crear mecanismos para hacer crecer los negocios de sus mismos socios, por lo que son consideradas una fuente de fondeo institucional.

En ese tenor de ideas, el art 2o de la *Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC)* dispone que ésta es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, mediante la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios. La *LGSC* considera organismos cooperativos a las uniones, federaciones y confederaciones que integren las sociedades cooperativas. El sistema cooperativo, por su parte, se encuentra integrado por una estructura económica y social integrada por las sociedades cooperativas y sus organismos, y forma parte del movimiento cooperativo nacional.

Cabe mencionar que el artículo cuarto transitorio del decreto que creó la *LACP*, publicado en el *DOF* del 4 de junio de 2001, dispone que las sociedades de ahorro y préstamo y las uniones de crédito que capten depósitos de ahorro continuarán sujetas a la supervisión y vigilancia de la CNBV en términos de lo establecido en la *Ley General*

de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, hasta en tanto no se sujeten a lo señalado en el artículo tercero transitorio.

Por otra parte, las Sofipo son sociedades anónimas de duración indefinida, que se organizan y operan conforme a la *LGSM* y la *LACP*, previo dictamen favorable entregado por una federación, en su calidad de supervisor auxiliar, a la CNBV quien otorgará o denegará la autorización (intransmisible) correspondiente para que la entidad inicie las operaciones de captación de recursos y colocación de crédito entre sus socios y/o clientes.

Las Sofipo serán supervisadas auxiliariamente por las federaciones, además de que estas últimas tendrán la facultad para emitir el dictamen para que aquellas puedan posteriormente recibir, en su caso, autorización de la CNBV. El dictamen emitido por las federaciones podrá ser favorable o desfavorable a las Sofipo. En caso de ser favorable el dictamen, la federación de que se trate se encargará de la supervisión auxiliar, correspondiendo a la CNBV, una vez que revise si la entidad reúne los requisitos de ley, autorizarla o no.

En caso de que ninguna confederación acepte administrar el Fondo de Protección de dicha sociedad, ésta podrá acudir directamente ante la CNBV, acreditando tal circunstancia, a efecto de que le designe la federación que se encargará de emitir el dictamen respectivo y, en caso de ser favorable, corresponderá a dicha federación su supervisión auxiliar. En ese tenor de ideas, se pueden presentar las siguientes hipótesis:

- **Entidad afiliada.** Presentará su solicitud ante la federación a la que desea pertenecer. Acto seguido, ésta emitirá el dictamen (favorable o desfavorable) dentro de los 90 días naturales siguientes a la presentación de dicha solicitud. Finalmente, la CNBV revisará en última instancia que se reúnan los requisitos de ley y, en su caso, otorgará o no de manera discrecional la autorización correspondiente, en un plazo de 120 días naturales, contados a partir de la fecha en que la CNBV reciba el expediente.
- **Entidad no afiliada.** Solicitará a una confederación que acepte administrar su fondo de protección, y acudirá ante la CNBV a efecto de que le designe a la federación que se encargará de emitir el dictamen favorable o negativo. En el caso de ser favorable el dictamen, corresponderá a dicha federación ejercer la supervisión auxiliar, en caso de que la CNBV autorice el funcionamiento de la entidad.

En caso de que ninguna confederación acepte administrar el fondo de protección de dicha sociedad, ésta podrá acudir directamente ante la CNBV, acreditando tal circunstancia, a efecto de que le designe a la federación que se encargará de emitir el dictamen respectivo y, en caso de ser favorable, corresponderá a dicha federación su supervisión auxiliar, por lo que el fondo de protección de la sociedad será administrado por la confederación a la que pertenezca dicha federación.

¿Qué sucede si la sociedad recibe un dictamen desfavorable de la federación? Tendrá la facultad de solicitar la revisión ante la federación y, de ratificarse el dictamen negativo, la entidad podrá concurrir ante la CNBV en un plazo de 15 días hábiles a partir de que se les notifique la ratificación del dictamen desfavorable, a efecto de presentar directamente solicitud de revisión.

¿Cuándo se entiende que la CNBV resuelve en sentido afirmativo (*positiva ficta*) la solicitud de autorización, acompañada por el dictamen favorable de una federación?

Si no comunica lo contrario a la sociedad por medio de la federación correspondiente, la CNBV resuelve durante el plazo de 120 días naturales a que ya se ha hecho referencia.

Ahora bien, puede acontecer que la CNBV no resuelva sobre la autorización de una sociedad en el plazo previsto en el párrafo anterior, previo dictamen desfavorable de una federación. ¿Qué sucede en ese caso?, se entenderá que la comisión niega (*negativa ficta*) la solicitud de autorización presentada directamente por una sociedad que hubiera obtenido un dictamen desfavorable, si no comunica lo contrario a la sociedad durante el periodo mencionado.

Cabe mencionar que cualquier requerimiento de información o documentación que realice la CNBV a la federación o sociedad, suspenderá el cómputo del plazo con el que cuenta la comisión para emitir su resolución. Dicho plazo comenzará a computarse nuevamente a partir de que se reciba la información o documentación requerida. Así mismo, las autorizaciones y las modificaciones a las mismas deberán publicarse en el *DOF* y en dos periódicos de amplia circulación, en el ámbito geográfico en que vaya a operar.

La reforma financiera de enero de 2014 dispone en el art 3, fracc XII, que son Sofico aquellas sociedades anónimas que en plural o singular operen de conformidad con la *Ley General de Sociedades Mercantiles* y la *LACP*, cuyo *objeto social sea predominantemente apoyar el desarrollo de las actividades productivas del sector rural, a favor de personas que residan en zonas rurales*.

18.4.1 Objeto

Las entidades del SACP tienen por objeto el ahorro y crédito popular; facilitar a sus miembros el acceso al crédito; apoyar el financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y, en general, propiciar la solidaridad, la superación económica y social, así como el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo.

Por ahorro y crédito popular debe entenderse la captación de recursos en los términos de la *LACP*, provenientes de los socios o clientes de las entidades, mediante actos causantes de pasivo directo o, en su caso contingente, quedando la entidad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como la colocación de dichos recursos entre los socios o clientes.

Recordemos que el régimen de las entidades financieras del sector de ahorro y crédito popular fue modificado por las reformas publicadas en el *DOF* del 13 de agosto de 2009 que, consecuentemente, modificó el marco legal de las entidades del sector, al desaparecer las otrora sociedades de ahorro y préstamo y las confederaciones,¹ y en su lugar dio paso a la creación de las Sofipo, las Sofico y los OIFR, subsistiendo las federaciones como entidades que ejercen la supervisión auxiliar y de las Sofipo. En ese sentido, el art 1o de la *LACP* determina el objeto de dichas entidades, a saber:

¹ El artículo Segundo Transitorio de la *LACP* dispone que las autorizaciones otorgadas por la CNBV para operar como Confederación quedarán sin efectos por ministerio de Ley una vez transcurridos 540 días naturales, contados a partir del día siguiente a la entrada en vigor del decreto publicado en el *DOF* del 13 de agosto de 2009. La reforma dispuso que al efecto se tendría que adaptar al art 48 de la misma *LACP*, fin de que las federaciones únicamente estén constituidas por la agrupación de sociedades de ahorro y crédito populares. La declaración publicada en el *DOF* del 13 de agosto de 2009, no funcionarán las confederaciones.

Artículo 1. *La presente Ley es de orden público, de interés social y observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto lo siguiente:*

- I. Regular, promover y facilitar la captación de fondos o recursos monetarios y su colocación mediante préstamos o créditos u otras operaciones por parte de las Sociedades Financieras Populares, Sociedades Financieras Comunitarias, así como los Organismos de Integración Financiera Rural;*
- II. Regular, promover y facilitar las actividades y operaciones de estas últimas, su sano y equilibrado desarrollo;*
- III. Proteger los intereses de sus Clientes, y*
- IV. Establecer los términos en los que el Estado ejercerá la rectoría de las referidas Sociedades Financieras Populares en términos de la presente Ley.*

Resulta importante mencionar que entre las reformas de 2009 a la *LACP*, el art 11 de la *LACP* determina que en el evento de que la CNBV otorgue su autorización en términos del art 9 de la misma ley a personas morales que al momento en que dicha autorización entre en vigor, *gocen de otra autorización* para constituirse, organizarse, funcionar y operar, según sea el caso, como entidades financieras de otra naturaleza, *esa otra autorización quedará sin efectos por ministerio de Ley*, sin que resulte necesaria la emisión de una declaratoria expresa al respecto, por parte de la autoridad que la haya otorgado. Disposición que viene a resolver cualquier conflicto basado en la extinción de las otrora sociedades de ahorro y préstamo y sociedades de ahorro y crédito popular.

18.4.2 Marco jurídico

A las entidades del SACP se les aplicará, en primer término, como legislación especializada en la materia o fuente primaria la *LACP*, y de forma supletoria y complementaria en el orden siguiente:

- La *LGSC* (únicamente para las cooperativas y mientras no contravengan la ley).
- La legislación mercantil.
- Legislación civil federal.
- *Código Fiscal de la Federación*, para efectos de notificaciones.
- *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, en materia de mejoras regulatorias.

El decreto de reformas publicado en el *DOF* del 13 de agosto de 2009 dispone la protección de los *terceros de buena fe*, al determinar que los actos jurídicos que se celebren en contravención a lo establecido por la *LACP* y otras disposiciones, darán lugar a la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan, sin que dichas contravenciones produzcan la nulidad de los actos, en protección precisamente de las personas que participen de ellos en su carácter de terceros de buena fe, salvo que la misma ley establezca expresamente lo contrario.

18.4.3 Operaciones

Ya mencionamos que las entidades del SACP son supervisadas auxiliariamente por las federaciones y autorizadas discretionalmente para organizarse y operar por la CNBV,

órgano desconcentrado de la SHCP que tendrá la facultad de asignar el nivel de operaciones de las entidades, según los índices de capitalización de estas últimas, que puede ser entre cuatro niveles posibles, del I al IV. El nivel I representa la mayor confianza asignada por la CNBV a las entidades del SACP, mientras que el nivel IV se asigna a todas aquellas sociedades y entidades con problemas acuciantes, caso en el cual, la CNBV nombrará, en su caso, un interventor-gerente.

Operaciones de las entidades o sociedades del SACP

Activas	Pasivas	Servicios
Otorgar préstamos de liquidez a las entidades afiliadas y no afiliadas que supervise de manera auxiliar su Federación, previa aprobación del consejo de administración de dicha Federación y con cargo a sus excedentes de capital, mismos que deben descontarse de su capital, debiendo sujetarse a los requisitos y las condiciones que mediante reglas de carácter general establezca la CNBV.	Recibir depósitos (a la vista, de ahorro, a plazo, retirables en días preestablecidos y con previo aviso).	Prestar su garantía a favor del fondo de protección a que se refiere el art 92 de la LACP, en materia de apoyos financieros.
Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, mediante el otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito.	Recibir préstamos y créditos de instituciones de crédito nacionales o extranjeras, fideicomisos públicos y organismos e instituciones financieras internacionales, así como de sus proveedores nacionales y extranjeros.	Recibir o emitir órdenes de pago y transferencias en moneda nacional. Las mismas operaciones en moneda extranjera podrán realizarse únicamente para abono en cuenta en moneda nacional.
Otorgar descuentos de toda clase, reembolsables a plazos concurrentes con los de las operaciones pasivas que celebren.	Recibir créditos de las federaciones a las que se encuentren afiliadas.	Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito, y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus socios o clientes, o de las operaciones autorizadas con las personas de las que reciban financiamiento.
Constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito.	Celebrar, como arrendatarias, contratos de arrendamiento financiero sobre equipos de cómputo, transporte y demás que sean necesarios para el cumplimiento de su objetivo social.	Realizar, por cuenta de sus socios o clientes, operaciones de factoraje financiero.

Copyright © 2017. IURE Editores. All rights reserved.

Continuación

Activas	Pasivas	Servicios
Otorgar préstamos o créditos a sus socios o clientes, sujetos a plazos y montos máximos.	Emitir obligaciones subordinadas.	Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito.
Realizar inversiones en valores.	Expedir y operar tarjetas de débito y tarjetas recargables.	Prestar servicios de caja de seguridad.
Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda.	Celebrar contratos de arrendamiento sobre bienes muebles e inmuebles para la consecución de su objetivo.	Ofrecer el servicio de abono y descuento en nómina.
Otorgar créditos de carácter laboral a sus trabajadores.		Fungir como receptor de pago de servicios por cuenta de terceros, siempre que lo anterior no implique para la Entidad la aceptación de obligaciones directas o contingentes.
Realizar inversiones permanentes en otras sociedades mercantiles, siempre y cuando les presten servicios auxiliares, complementarios o de tipo inmobiliario.		
Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente.		Prestar servicios de caja y tesorería.
Recibir donativos.		Realizar la compra-venta de divisas por cuenta de terceros.
Realizar inversiones en el capital social de la federación a la que se encuentren afiliadas, así como en títulos representativos del capital social del Bansefi.		Ofrecer y distribuir, entre sus socios o clientes, las acciones de las sociedades de inversión operadas por las sociedades operadoras de sociedades de inversión.
Realizar inversiones en acciones de afores, siefores y SOSI, previa autorización de la CNBV.		Promocionar la afiliación de trabajadores a las administradoras de fondos para el retiro, en cuyo capital participen directa o indirectamente a través, entre otros, de la federación a la cual se encuentren afiliadas.
Emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista.		Llevar a cabo la distribución y el pago de productos, servicios y programas, todos ellos gubernamentales.
Celebrar, como arrendador, contratos de arrendamiento financiero.		

18.5 Federaciones y organismos de integración financiera rural

Derivado de los actos fraudulentos cometidos por las personas que operaban las cajas de ahorro, cajas rurales, sociedades populares, etc., es que el legislador decide (en junio de 2001) expedir la *Ley de Ahorro y Crédito Popular* para proteger los intereses del pequeño ahorrador, presa fácil de personas sin escrúpulos y con una insaciabilidad y voracidad desmedidas. Para tal efecto, se optó por crear la figura de los organismos de integración, que son entes auxiliares de la CNBV en lo que se refiere a la supervisión de las entidades del SACP, y a la administración del Fondo de Protección, diferente del ya conocido Sistema de Protección al Ahorro Bancario administrado por el IPAB. Ahora bien, la reforma financiera de 2014 desaparece a las confederaciones como administradoras del fondo de protección, aunque sigue reconociendo la existencia de las federaciones, nada más que ahora se integran con sociedades financieras populares.

Por su parte, las sociedades financieras comunitarias serán autorizadas por la CNBV, siempre que su monto total de activos rebase el límite equivalente en moneda nacional a 2 500 000 unidades de inversión; de lo contrario, podrán organizarse sin requerir de la autorización del órgano supervisor, lo que viene a favorecer la derrama crediticia que tanta falta hace para sacar del atolladero económico en el que se encuentra el país, con tasas de crecimiento mediocres que promedian el 1 % anual, tomando en consideración los últimos sexenios presidenciales.

18.5.1 Concepto

Las federaciones son instituciones de interés público organizadas y constituidas con cualquier naturaleza jurídica, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sin fines de lucro y partidistas, autorizadas por la CNBV para ejercer la supervisión auxiliar de las entidades o sociedades sectorizadas en el SACP, así como para administrar el fondo de protección destinado por éstas a cubrir cualquier tipo de contingencia que se llegase a presentar.

El art 50 de la *LACP* dispone que las federaciones son instituciones de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y se encuentran facultadas para adoptar cualquier naturaleza jurídica, siempre que no tengan fines lucrativos, como ya se mencionó. Anterior a la reforma de agosto de 2009, las federaciones eran consideradas organismos de integración que requerían para organizarse y operar, de cuando en cuando la afiliación voluntaria de ocho sociedades o entidades y la autorización (intransferible) de la CNBV. Ahora, la *LACP* no requiere de un determinado número de sociedades financieras populares para constituir una federación. El art 48 de la *LACP* solamente determina que para constituir una federación se requerirá de la agrupación voluntaria de Sofipo y de la autorización de la CNBV, pero al referirse en plural, determina que por lo menos se requerirán de dos Sofipo para constituir una federación.

Ahora bien, la federación tiene la facultad de ejercer la supervisión auxiliar de las Sofipo, la cual consistirá en verificar que las entidades cumplan con las disposiciones de la *LACP*, con las reglas prudenciales emitidas por la comisión, con los contratos de afiliación o de supervisión auxiliar, según se trate, y con las demás disposiciones aplicables. Las federaciones brindarán los servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de

capacitación a las Sofipo, Sofico y Organismos de Integración Financiera Rural, y a otras personas morales con actividades financieras; lo que contribuirá a la superación y capacidad técnica y operativa de sus afiliadas, así como de sus empleados.

Anterior a la reforma de agosto de 2009 la *LACP* regulaba las confederaciones, hoy extintas, que eran consideradas organismos de integración que requerían para organizarse y operar de, cuando menos, la afiliación voluntaria de cinco federaciones y la autorización de la CNBV. Dichas entidades tenían por objeto administrar el fondo de protección y homologar las políticas de supervisión auxiliar de sus federaciones afiliadas dentro de los términos de la *LACP*; además, daban seguimiento al cumplimiento de tales políticas y supervisaban a las federaciones en la prestación de servicios distintos a la supervisión auxiliar.

Cada confederación tenía la obligación de constituir un fideicomiso de administración y pago, en cuyo contrato debía señalarse como fideicomitente a la confederación correspondiente y como fideicomitentes por adhesión a las entidades que participaban de dicho fondo. Existía un comité técnico que tenía la facultad de administrar y destinar los recursos del fondo de protección al cumplimiento de su objeto.

Con la reforma de agosto de 2009 se determinó la desaparición de las confederaciones, por lo que ahora las federaciones tienen la facultad de administrar dicho fondo de protección que, como ya hemos referido, es diferente al constituido por el IPAB para la protección de los ahorros depositados en los bancos, que son de hasta 400 mil udis por cliente, según lo determina la *LIPAB*. Recordemos que las entidades del sector de ahorro y crédito popular son una especie de pequeños bancos que tienen la autorización de la CNBV para captar recursos del público. Dichas instituciones tienden a fomentar la *bancarización* en el país, con el ánimo de dinamizar la economía nacional.

El art 46 de la *LACP* determina que las Sofico y los Organismos de Integración Financiera Rural (OIFR) se registrarán por los principios de territorialidad, acción gremial, solidaridad y ayuda mutua y, tendrán por objeto promover la educación financiera rural, a fin de propiciar el ahorro y el apoyo crediticio para el desarrollo de las actividades productivas del sector rural, para lo cual podrán recibir donativos y apoyos de los gobiernos federal, estatales y municipales. La admisión y el retiro de los socios de las Sofico y los OIFR se realizará de conformidad con lo que al efecto establezcan sus estatutos sociales o bases constitutivas. Al crear estas entidades financieras, el legislador vino a regular una actividad que se daba de facto, sin la regulación pertinente, que en no pocas ocasiones derivaba en verdaderos fraudes en contra de comunidades enteras.

Los OIFR están autorizados para sistematizar y homologar el funcionamiento y operación de las Sofico; otorgar créditos y préstamos a dichas entidades; recibir préstamos de personas morales, instituciones financieras, nacionales o extranjeras, así como de fideicomisos públicos, con el objeto de canalizar dichos recursos a las Sofico, así como a sus clientes que demuestren que su actividad y desarrollo coadyuvará, a su vez, al desarrollo de dichas entidades comunitarias y/o a los socios de estas últimas; además, deberán administrar los excedentes de liquidez de las Sofico que agrupen. Recordemos que la *LACP* determina que en la celebración de las asambleas de los OIFR, podrán participar con voz y voto las Sofico.

Entre otras facultades de los OIFR se encuentra la concerniente a desarrollar productos especializados para fortalecer el sistema financiero rural: crear instrumentos para canalizar las obligaciones de las comunidades que agrupen, frente a terceros, y prestar

servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación a dichas sociedades que agrupen en materia de integración financiera rural. La *LACP* determina que la CNBV, mediante disposiciones de carácter general, señalará las operaciones activas, pasivas y de servicios que los OIFR podrán realizar, de entre las contempladas en el art 36 de dicha ley, así como las características de dichas operaciones y los requisitos para celebrarlas.

El art 3o, fracc XIII de la *LACP* define los Organismos u Organismo de Integración Financiera Rural, en singular o plural, a la persona moral autorizada por la CNBV que tiene la finalidad de promover la integración operativa de las Sociedades Financieras Comunitarias. De ahí su denominación de organismos de integración. El objeto de dicho ente estriba en fungir como una palanaca de desarrollo del campo.

18.5.2 Facultades

Las federaciones tienen la facultad de ejercer la supervisión auxiliar de las entidades o sociedades pertenecientes al Sistema de Ahorro y Crédito Popular, es decir, de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y de las sociedades financieras populares.

Otras facultades de las federaciones

- Dictaminar las solicitudes presentadas por los interesados para constituir una entidad o sociedad del SACP.
- Proponer a la CNBV el nivel de operaciones de entre cuatro que podrá asignarse, en su caso, a la sociedad.
- Dictaminar el cambio de nivel de operaciones de una entidad o sociedad.
- Aceptar la celebración del contrato de afiliación o de supervisión auxiliar con la sociedad.
- Exigir la información necesaria a la sociedad o entidad que pretenda organizarse y operar en el SACP.
- Invertir en el capital social del Bansefi.

8.6 Organización de las entidades, federaciones y organismos de integración financiera rural

Las entidades que participan en el Sistema de Ahorro y Crédito Popular (SACP), como todas las instituciones y entidades integrantes del sistema financiero mexicano, cuentan con una estructura bien definida por órganos de administración y vigilancia internos. En ese tenor de ideas, encontramos que las entidades del SACP se gobiernan y rigen por un consejo de administración, un consejo de vigilancia o comisario, un auditor externo, aunado a que las federaciones, por conducto de su consejo de supervisión, ejerce la supervisión auxiliar de dichas entidades.

18.7 Fondo de protección

El Estado mexicano, bajo ninguna circunstancia respaldará ni garantizará las operaciones que celebren las entidades y los organismos de integración (Sofipo, Sofico y OIFR) pertenecientes al SACP, tampoco asumirá responsabilidad alguna respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas por las entidades con sus socios o clientes. Para tal efecto, la ley obliga a dichas entidades a integrar un fondo de protección, que es un fideicomiso creado por los participantes del sector de ahorro y crédito popular con el que se crea un sistema de protección a ahorradores, de conformidad con los arts 98 al 101 de la *LACP*. Dicho fondo de protección se integrará con las cuotas fijadas por el comité de protección al ahorro, que serán entregadas mensualmente por las Sofipo.

El **sistema de protección a ahorradores** del SACP protegerá sus ahorros hasta por una cantidad equivalente a 25 mil unidades de inversión por cliente, cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y a cargo de una misma Sofipo, de conformidad con el art 105 de la *LACP*, en caso de disolución o liquidación de la entidad financiera.

El **patrimonio del fondo de protección** se constituye e integra con las aportaciones del gobierno federal; dichas aportaciones son de entre 1 y 3 al millar anual sobre el monto de pasivos de la entidad que sean objeto de protección conforme a lo dispuesto por el art 101 de la *LACP*; las cuotas ordinarias mensuales de las Sofipo, que se determinan tomando en consideración el nivel de operaciones que podrá efectuar cada entidad; las cuotas extraordinarias a cargo de las Sofipo, determinadas por el comité técnico, previa aprobación de la CNBV; así como por los demás bienes, derechos y obligaciones adquiridos por dicho fondo.

El fondo de protección tiene por objeto realizar operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que puedan presentar las Sofipo y respaldar el cumplimiento de las obligaciones relativas a los depósitos de ahorro de sus clientes, en los términos y condiciones que establece la *LACP*. El fondo de protección se constituirá como un fideicomiso creado por el gobierno federal, en cuyo caso una institución de banca de desarrollo fungirá como institución fiduciaria. Es importante resaltar que dicho fideicomiso no tendrá el carácter de entidad de la administración pública federal ni de fideicomiso público y, por tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades (art 99, *LACP*).

Por su parte, el art 101 de la *LACP* determina que los recursos que integran el fondo de protección, necesariamente tienen que invertirse en valores gubernamentales de amplia liquidez; es decir, en aquellos que puedan convertirse rápidamente en dinero constante y sonante, o bien, en títulos representativos del capital social de sociedades de inversión en instrumentos de deuda, de conformidad con lo que determine la CNBV mediante disposiciones de carácter general. Los comités de supervisión están facultados por la *LACP* para entregar al comité de protección al ahorro, la información que éste requiera para determinar las cuotas que enterarán las Sofipo.

La reforma a la *LACP* de agosto de 2009 determina que el comité de protección al ahorro podrá acordar la **suspensión temporal de las cuotas al fondo de protección**, siempre y cuando los recursos que integren el mismo representen, cuando menos, el 5 % del total de los depósitos de los ahorros de todas las Sofipo que se encuentren prote-

gidos por dicho fideicomiso, de conformidad con los últimos párrafos del art 101 de la citada ley. La disposición anterior trata de hacer menos pesada la carga contributiva de las entidades del sector de ahorro y crédito popular, recordemos que también tienen que pagar ciertos derechos por la supervisión que la autoridad financiera realiza a dichas entidades.

Excepcionalmente, el fondo de protección podrá otorgar apoyos preventivos de liquidez que serán de hasta el 15 % del patrimonio del fondo de protección, y solamente podrán ampliarse al 30 % de dicho patrimonio cuando el comité técnico del fondo de protección lo apruebe, al considerar que las Sofipo están pasando por un punto de inflexión desafortunado en su situación financiera. Para canalizar el apoyo de liquidez que ayude a paliar la problemática, será indispensable que:

- La entidad esté cumpliendo, o haya cumplido, con las medidas correctivas que le hayan acordado.
- Un estudio técnico elaborado por auditor externo y aprobado por el comité de protección al ahorro, que justifique la viabilidad de la Sofipo, la idoneidad del apoyo y que resulte en un menor costo para el fondo.
- Un programa de restauración de capital.
- El otorgamiento de garantías a satisfacción del fondo de protección.

Una vez cubierto el pago (por parte de la Sofipo) de los apoyos otorgados por el fondo de protección, la CNBV podrá levantar las medidas correctivas que le hubieren sido impuestas a dicha sociedad.

El art 106, fracc II de la *LACP*, por reforma de agosto de 2009 también prevé el apoyo de liquidez de recursos del fondo de protección a la Sofipo siempre que, adicionalmente dicha sociedad se escinda, se fusione, se venda o realice cualquier otra transacción que contribuya a disminuir el riesgo de insolvencia o quebranto, y siempre y cuando esta opción se considere razonablemente menos costosa que el pago de los depósitos de dinero de los ahorradores.

El art 90 de la *LACP* dispone que el comité de protección al ahorro podrá determinar la implementación, por parte de las Sofipo, de algún mecanismo tendiente a reducir el costo del fondo de protección, entre los que destacan la escisión, la fusión, la venta o bien otro mecanismo que contribuya a disminuir el riesgo de insolvencia o quebranto y, en cualquier caso, podrá determinar la disolución y liquidación, así como el concurso mercantil de la Sofipo. En todo caso contará con un término de 180 días naturales, contados a partir de la aplicación de las medidas correctivas señaladas en el art 74 de la *LACP*, para determinar qué mecanismos deparan menores costos al fondo de protección.

De forma excepcional, el comité de protección al ahorro podrá autorizar apoyos financieros en los supuestos o en casos distintos, incluso cuando su costo sea mayor que el pago de los depósitos de dinero de los ahorradores de una Sofipo, siempre que de no hacerlo pudieran generarse efectos negativos serios en otra u otras Sofipo, de forma que se ponga en riesgo su estabilidad o solvencia. Recordemos que las entidades financieras se encuentran íntimamente relacionadas, por lo que un problema acuciante en una se puede extender a otras y crear de esa forma una crisis sistémica.

18.8 Fondos sociales: fondo social de reserva y fondo de reserva comunitario

La reforma financiera de enero de 2014, actualizada en el art 12 de la *LACP*, dispone que las Sofipo deberán constituir un fondo social de reserva, el cual se integrará por lo menos con el 10 % de las utilidades que dichas entidades obtengan en cada ejercicio social, hasta que alcancen un monto equivalente, cuando menos, al 10 % de su capital contable, integrado por las aportaciones de los socios y las utilidades de los ejercicios sociales que se va acumulando. Anteriormente, la *LACP* regulaba lo concerniente al fondo de obra social, mismo que desapareció de conformidad con el artículo octavo transitorio del decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la *LACP*, publicado en el *DOF* del 10 de enero de 2014, con lo que sus recursos pasan a formar parte del fondo social de reserva.

El fondo de obra social estaba constituido con la aportación anual que resultaba de aplicar el porcentaje que sobre los excedentes o utilidades, en su caso, era determinado por la asamblea general. El consejo de administración de la entidad tenía la responsabilidad de elaborar un informe anual sobre la realización de obras sociales, el cual era integrado al informe anual de la entidad que daba a conocer su asamblea y la secretaría. El fondo de obra social era destinado a la realización de obras sociales prioritarias, según la asamblea ordinaria de la entidad y, en el caso de las cooperativas, podía destinarse a reservas para cubrir los siguientes rubros:

- Los riesgos y enfermedades profesionales.
- Constituir fondos de pensiones y haberes de retiro de los socios.
- Primas de antigüedad.
- Cobertura de gastos médicos y de funeral.
- Subsidios por incapacidad.
- Becas educativas.
- Servicio de guarderías infantiles, actividades culturales y deportivas y otras prestaciones, tanto para los socios como para sus hijos.

Por otra parte, el art 46 *bis* 8 determina que las sociedades financieras comunitarias (Sofico) deberán contar con un *fondo de reserva comunitario* que estará integrado con las aportaciones anuales determinadas por su asamblea, que en ningún caso podrá ser inferior al 10 % de sus utilidades, hasta alcanzar el 25 % de su capital contable. Dicha reserva se destinará a fortalecer la solvencia de las Sofico, según lo determine y pruebe su consejo de administración. En todo caso, la reserva comunitaria únicamente podrá ser objeto de capitalización cuando ésta tenga por objeto cubrir pérdidas y se efectúe hasta por el monto que dichas pérdidas representen.

18.9 Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Ya se ha mencionado que la CNBV es un órgano desconcentrado de la SHCP, que tiene la facultad de ejercer la inspección, supervisión y vigilancia de las entidades financieras.

ras en el sistema financiero mexicano. Para tal efecto, haciendo referencia al subsistema de ahorro y crédito popular que, como ya mencionamos, se encuentra integrado por las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, las Sofipo, las Sofico, las federaciones y los organismos de integración financiera rural. La CNBV tiene la facultad de autorizar la organización y operación de estas entidades, así como de supervisar directamente sus actividades.

18.9.1 Facultades respecto a las entidades

Facultades de la CNBV respecto a las entidades

- Autorizar la organización y el funcionamiento de las entidades.
- Asignar el nivel de operaciones de las entidades.
- Designar la federación que supervisará auxiliariamente a la entidad.
- Revisar el dictamen desfavorable emitido por una federación.
- Requerir información o documentación a la federación o entidad.
- Aprobar el cambio de nivel de operaciones de las entidades.
- Evaluar el Programa General de Operación de la sociedad.
- Aprobar la escritura o sus reformas, de las sociedades o entidades.
- Exceptuar a las sociedades de crear el comité de crédito.
- Determinar los requisitos que deben reunir los consejeros independientes.
- Exceptuar que un funcionario público no pueda fungir como consejero en entidad es con el nivel I.
- Vetar el nombramiento de consejeros, comisario, gerente o director general.
- Expedir reglas de carácter general respecto a las operaciones activas, pasivas y de servicios de la entidad, de acuerdo con el nivel de operaciones asignado.
- Emitir disposiciones de carácter general para establecer la forma y los términos en que deberán ser aprobadas las operaciones con personas relacionadas.
- Autorizar la inversión en el capital de afores, siefores y SOSI.
- Permitir a la sociedad la emisión de obligaciones subordinadas.
- Aprobar el pago anticipado de las obligaciones subordinadas.
- Revocar la autorización otorgada.
- Establecer medidas correctivas a las sociedades.
- Promover ante la autoridad judicial para que se designe un liquidador de la sociedad o entidad.
- Solicitar a la autoridad judicial la cancelación de la inscripción de la sociedad en el Registro Público del Comercio.
- Aprobar el testimonio de las escrituras o bases constitutivas de las sociedades financieras populares.
- Supervisar a las entidades del SACP.
- Declarar la intervención con carácter de gerencia y designar a la persona física que se haga cargo de la entidad respectiva, con el carácter de interventor-gerente.

Continúa

- Levantar la intervención gerencial.
- Asignar a las entidades no afiliadas una federación para que las supervise de manera auxiliar, debiendo celebrarse al efecto un contrato de supervisión auxiliar entre dicha federación y la entidad no afiliada.
- Demandar la declaración de concurso mercantil de una entidad, solicitando que inicie en la etapa de quiebra.
- Establecer los requisitos que deberán reunir los consejeros de la entidad.
- Autorizar a las entidades no afiliadas el establecimiento de su fondo de protección.
- Determinar mediante regla de carácter general el rango dentro del cual se ubicarán las aportaciones y la forma para calcular y pagar mensualmente la aportación respectiva.

18.9.2 Facultades respecto a los organismos de integración

La CNBV tiene en relación a los organismos de integración (OI) una serie de facultades, por cierto, muy semejantes a las que se han mencionado con anterioridad respecto a las entidades del SACP, entre las que destacan: la que se refiere a la autorización otorgada por la CNBV para que puedan constituirse y funcionar; aprobar el *Reglamento Interior de los OI*; ratificar el nombramiento de los funcionarios de alto nivel y de los integrantes del consejo de administración de las federaciones y confederaciones, pudiendo ejercer el veto respecto a determinada persona.

18.9.3 Reforma financiera de 2014

La reforma financiera, vigente a partir del 11 de enero de 2014, incluye en la *LACP* y en la *Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo*, la posibilidad de que las sociedades financieras populares (sofipo), las sociedades financieras comunitarias (sofico) y las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (socap) se encuentren en posibilidad de contratar con terceros la prestación de servicios necesarios para su operación, así como celebrar comisiones para realizar tales operaciones a nombre y por cuenta de dichas sociedades.

Además, establece límites individuales y agregados a las operaciones que se realicen a través de los comisionistas, a efecto de disminuir riesgos para los usuarios de las sofipo, las sofico y las socap. En aras de dotar de mayor seguridad jurídica a los usuarios de los servicios financieros que ofrecen, se faculta a la CNBV para ordenar la suspensión parcial o total, temporal o definitiva, de la prestación de dichos servicios o comisiones en caso de incumplimiento a la ley.

Ya se ha mencionado que la reforma a las leyes financieras tiene el objeto de emparejarlas con la práctica internacional, después del estallido de la Gran Crisis de 2008, los países se reunieron en foros internacionales para adoptar medidas tendientes a evitar crisis financieras como la actual y de dar lugar a un ordenamiento y prudencial. La conclusión de

las reuniones del G-8 fueron para establecer de común acuerdo los mecanismos para enfrentar la crisis, así como la necesidad de disponer de un conjunto de medidas para prevenir crisis futuras.

En ese sentido, el sector de ahorro y crédito popular dota a la CNBV de la facultad para efectuar actos de supervisión respecto de los prestadores de servicios o comisionistas que las sociedades contraten. Además, se le faculta para difundir a través de su sitio electrónico las resoluciones que emita como consecuencia de la sustanciación de los procedimientos administrativos de sanción a las entidades de ahorro y crédito popular.

En materia sancionatoria, la RF2014 precisa que al imponer la sanción correspondiente, la CNBV deberá considerar los antecedentes personales del infractor; la gravedad de la conducta, los elementos que permitan demostrar si se afectan intereses de terceros o del propio sistema financiero, así como la existencia de atenuantes, con lo que se determinan de una forma más exacta las conductas irregulares que serán sancionadas por la autoridad financiera, diluyéndose por tanto la facultad discrecional en la imposición de sanciones.

Aunado a lo anterior, se faculta a la CNBV para abstenerse de imponer las sanciones respectivas, siempre y cuando los hechos, actos u omisiones de que se trate no revistan gravedad, no exista reincidencia y no constituyan un delito; y se fortalece el régimen de intercambio de información de las autoridades financieras nacionales entre sí y con autoridades financieras del exterior bajo ciertos supuestos, en el entendido de que deberá existir un acuerdo en donde se contemple el principio de reciprocidad, lo que fue una excitativa de las reuniones internacionales que tuvieron verificativo después del estallido del *tsunami* financiero de 2008, con epicentro en Estados Unidos.

La reforma no omite incluir disposiciones sobre programas de autocorrección con el objeto de contar con un marco jurídico sólido y consistente, generando certeza en la aplicación y ejecución de tales programas. En el supuesto de que la entidad financiera omita dar cabal cumplimiento al programa de cumplimiento forzoso, la CNBV incrementará la sanción originalmente impuesta hasta en un 40 % y se actualizará de conformidad con las disposiciones fiscales.

En un afán de proteger al público usuario de los servicios financieros, así como a las entidades financieras de este sector, la reforma al art 124 de la *LACP* dispone que las Sofipo deberán suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que la SHCP les informe mediante una lista de personas bloqueadas que tendrá el carácter de confidencial. La lista de personas bloqueadas tendrá la finalidad de prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran poner en riesgo el patrimonio de la entidad y los recursos del público usuario de los servicios financieros.

En materia de responsabilidades de personas que presten sus servicios a las entidades del sector de ahorro y crédito popular, la reforma financiera adicionó el art 142 *bis* de la *LACP* a fin de determinar que las personas que ostenten algún cargo, mandato, comisión o cualquier otro título jurídico que, para el desempeño de las actividades y operaciones que correspondan a las Sofipo, Sofico con niveles de operación I a IV y OIFR, éstas les hubieren otorgado, serán consideradas como funcionarios o empleados de dichas entidades, para efectos de las responsabilidades administrativas y penales

La reforma financiera adiciona el art 145 *bis* de la *LACP* para determinar que, cuando la CNBV presuma que una persona física o moral está realizando operaciones sin contar con autorización para realizar dicha actividad, podrá nombrar un inspector y los auxiliares necesarios para que revisen la contabilidad y demás documentación de la negociación, empresa o establecimiento de la persona física o moral, a fin de verificar si efectivamente está realizando las operaciones mencionadas; en cuyo caso, la CNBV podrá ordenar la suspensión inmediata de operaciones o proceder a la clausura de la negociación, empresa o establecimiento de la persona física o moral de que se trate.

Cabe mencionar que en las leyes financieras se determina que ninguna persona física o jurídico-colectiva puede realizar operaciones y actividades reservadas a las entidades financieras, con la finalidad de proteger al público usuario de fraudes y maquinaciones de personas que no se encuentran facultadas por la autoridad. En ese sentido, la *LACP* determina que el procedimiento de inspección, suspensión de operaciones y clausura por realizar actividades, operaciones o funciones reservadas a las entidades del sector de ahorro y crédito popular, sin la autorización correspondiente, es de interés público.

En materia de comisión mercantil, la reforma financiera de enero de 2014 adicionó el art 36 *bis* 5 de la *LACP* para establecer que las Sofipo que establezcan relaciones o vínculos de negocios, de hecho o de derecho, con algún tercero para la recepción masiva de recursos en efectivo, que impliquen la captación de recursos de los clientes de dichas sociedades o el pago de créditos a favor de estas últimas, deberán celebrar con dichos terceros un contrato de comisión mercantil para que éstos actúen en todo momento frente al público, como sus comisionistas.

Cuestionario

1. ¿Cómo se encuentra integrado el sistema de ahorro y crédito popular?
2. ¿Cuáles son las entidades que integran el sector de ahorro y crédito popular? Explique cada una brevemente.
3. ¿Cuál es el objetivo que tienen las entidades del SACP?
4. ¿Cuál es el marco jurídico aplicable a las entidades del SACP?
5. ¿Quién se encarga de supervisar a las entidades del SACP?
6. ¿Qué tipo de operaciones realizan las entidades o sociedades del SACP?
7. ¿Qué son los organismos de integración financiera rural? Explique la diferencia entre federación y organismos de integración financiera rural.
8. ¿Qué es el fondo de protección? y ¿cuál es su finalidad primordial?
9. ¿Qué facultades tiene la CNBV respecto a las entidades del SACP?
10. Mencione brevemente en qué consistieron las reformas financieras de 2014 a la *LACP*.

UNIDAD 19

Grupos financieros

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá la constitución, el funcionamiento y la licitación de los grupos financieros contemplados en la ley para regular las agrupaciones financieras.

9.1 Generalidades

Las agrupaciones financieras tienen en nuestro país un desenvolvimiento natural y paulatino, derivado de la conveniencia de brindar al público usuario una gama integral de productos y servicios financieros que no se presentaban por parte de la banca especializada. Recordemos cómo se fue conformando la banca en nuestro país. De una banca paupérrima a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, con la creación del Banco de México en 1925 se fue evolucionando a una banca especializada más sólida: hipotecaria, de préstamos refaccionarios, de habilitación o avío, etcétera.

Cabe recordar que hasta 1982 la banca en México se encontraba en manos de particulares, es decir, era mayoritariamente de propiedad privada. A partir del último informe de gobierno del entonces presidente de la República José López Portillo se

decidió estatizar la banca, es decir, de ser eminentemente privada trastocó en empresa pública, organizada, administrada y operada por funcionarios y trabajadores al servicio del Estado. El senado decretó que la transformación tuvo la finalidad de terminar con las especulaciones crediticias y a puntalar el desarrollo socio-económico del país.

Es hasta 1990 cuando se reprivatiza de nueva cuenta el servicio bancario. En el periodo presidencial de **Miguel de la Madrid Hurtado** se vienen preparando y ejecutando una serie de cambios para dejar el camino libre, en el siguiente sexenio, hacia la reprivatización mencionada. De una banca especializada se da origen a una banca múltiple, mediante la cual las instituciones crediticias canalizan el crédito a una diversidad de actividades. Es cierto que desde el sexenio de **López Portillo** se inició la etapa de desincorporación y enajenación de empresas estatales, pero en los periodos pre-sidenciales subsecuentes se muestra un mayor ímpetu por deshacerse de aquellas empresas que aparentemente no prestan ningún beneficio y sí una carga fiscal al erario público.

A partir de 1990 entramos a la modernización de los servicios bancarios. El 18 de julio del mismo año se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*, legislación que permite a una *sociedad controladora* o *holding* integrar servicios financieros múltiples: instituciones de banca múltiple, casas de bolsa, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, arrendadoras financieras, compañías de seguros y fianzas, almacenes generales de depósitos, sociedades financieras de objeto múltiple, sociedades operadoras de sociedades de inversión, administradoras de fondos para el retiro, etcétera.

Estos grupos financieros tienen la obligación legal de fomentar la prestación de los servicios integrados conforme a sanas prácticas y usos financieros; el fomento del ahorro interno y su adecuada canalización hacia actividades productivas; así como, en general, que contribuyan al sano crecimiento de la economía nacional. Los grupos financieros también buscan ahorrar costos mediante la prestación integrada de servicios a sus clientes, con lo que éstos podrán acudir a cualquier entidad financiera del grupo a realizar x operación.

En ese tenor de ideas, en la historia bancaria de nuestro país se presentaron los tres periodos o etapas bancarios: banca especializada (1897-1970), banca múltiple (1978) y grupos financieros (1990).

La reforma al sistema financiero mexicano tuvo verificativo en enero de 2014, y entre las modificaciones suscitadas se encuentra la expedición de la nueva *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF)*, vigente a partir del 11 de enero del mismo año, después de que fuera publicada un día antes en el *DOF*. La actual *LRAF* no refiere explícitamente a las arrendadoras financieras ni a las empresas de factoraje financiero, porque desaparecieron como organizaciones auxiliares del crédito de la *LGAAAC*, y en su lugar, ahora las Sofom son las que realizan dichas operaciones.

19.2 Concepto

Un grupo es un conjunto de objetos, personas o cosas que permanecen unidos por algo en común. Así, un grupo financiero es una agrupación de empresas que operan unidas y juntas realizan actividades de naturaleza financiera. En otras palabras, los grupos fi-

financieros son asociaciones de intermediarios legalmente autorizados que operan en forma integrada, bajo el compromiso de seguir políticas comunes y responder conjuntamente por sus pérdidas. Las agrupaciones financieras representan un supermercado financiero en el que el cliente podrá acceder a una gama diversificada, tanto de productos como de servicios.

La nueva *LRAF* considera a los grupos financieros como *grupos empresariales*, de conformidad con el art 5, fracc VI de la ley; lo que significa que un conjunto de sociedades, a su vez, pueden participar en el capital accionario de la *holding* o sociedad controladora.

La *globalización neoliberal* ha creado una clase transnacional, por lo que en ocasiones no es sencillo tener el mapa completo de la telaraña corporativa, dado que los capitales se transnacionalizan, lo que implica que ya no reconocen un estado-nación, pues lo han suplantado por un Estado también de corte transnacional. La primera etapa es la creación de una clase empresarial nacional, pero como el proceso globalizante camina a pasos gigantescos, ahora existe una clase capitalista transnacional (CCT), dividida en fracciones (producción, distribución y comercialización) en un Estado transnacional (ETN).

En ese sentido, los grupos financieros o *pool financiero* constituyen el estadio más avanzado del proceso de globalización, por cuanto ya operan en cualquier latitud, sin obstáculos de ningún tipo de los Estados globalizados. La *LRAF* determina que las agrupaciones financieras son sociedades anónimas autorizadas discrecionalmente por la SHCP, para organizarse y funcionar por conducto de una sociedad controladora, que detendrá siempre el 51 % de las acciones representativas del capital social de cada una de las entidades financieras que conforman el grupo, que tiene por objeto prestar servicios financieros integrales y complementarios entre sí. Es el conjunto de entidades financieras administradas por una sociedad controladora o *holding*.

En ese tenor de ideas, podemos desmenuzar el concepto aludido de la siguiente manera:

- **Sociedad anónima** (lo es la sociedad controladora). Ya se ha mencionado que la sociedad anónima es la forma societaria que representa mayor conveniencia en términos organizacionales y operativos.
- **Autorizada discrecionalmente por la SHCP.** La SHCP es la máxima autoridad administrativa que tiene la facultad de autorizar, de forma discrecional, a las entidades financieras potenciales para organizarse y operar en el mercado. Las autorizaciones otorgadas por la dependencia son intransmisibles.
- **Para organizarse y funcionar por conducto de una sociedad controladora.** La *holding* o *controladora* detendrá en todo tiempo el 51 % de las acciones representativas del capital social de las entidades financieras que integran la agrupación financiera.
- **Entidades financieras que conforman el grupo.** Ya se ha indicado con antelación las entidades financieras que pueden conformar un grupo.
- **Prestación de servicios integrales y complementarios.** La prestación de servicios integrales hace referencia a la totalidad de servicios que presta una determinada agrupación financiera: de banca y crédito, de colocación, de valores, contratos de seguro y de fianza, de almacenaje, cambio de divisas, etcétera.

El art 11 de la *LRAF* dispone la forma en que los grupos financieros (GF) podrán constituirse para realizar operaciones en el mercado financiero. Al respecto, determina que se requerirá autorización de la SHCP para la organización de las sociedades controladoras y la constitución y funcionamiento de grupos financieros, la cual será otorgada o denegada *discrecionalmente* por dicha dependencia, pero será necesario que oiga previamente al Banco de México y, según corresponda, de acuerdo a los integrantes del GF que pretenda organizarse, también deberá escuchar a la CNBV, CNSF o Consar, según corresponda.

Cabe mencionar que las autorizaciones que otorgue la SHCP para constituir un GF revisten naturaleza intransmisible, lo que significa que no puede negociarse mediante una cesión de derechos o cualquier otro acto traslativo de dominio. La resolución que recaiga en la solicitud de autorización deberá notificarse y, al unísono, la SHCP expedirá una opinión favorable respecto a los proyectos de estatutos sociales y de **convenio de responsabilidades** de la sociedad de que se trate, documentos que deberá presentar el promovente en un plazo de 90 días contados a partir de dicha notificación y en los términos de esta ley, para su aprobación.

Las autorizaciones y sus modificaciones se publicarán, a costa del interesado, en el *DOF*. La autorización se otorgará sin perjuicio de los procedimientos que, en su caso, deban efectuarse ante la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) o cualquier otra autoridad. Recordemos que el art 23 de la *Ley Federal de Competencia Económica (LFCE)* establece que la CFCE es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa, que entre sus funciones se encuentra la de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, a efecto de conseguir el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.

De igual forma, cuando una entidad financiera (EF) quiera formar parte de un GF ya constituido y autorizado por la SHCP, será necesario que la misma dependencia emita la autorización correspondiente y escuche la opinión del Banco de México y de la comisión supervisora de la ER. La *LRAF* denomina *incorporación directa* o *indirecta* la anexión de una ER a un GF, lo que deberá realizarse mediante la presentación de una solicitud a la que se adminiculen los proyectos de estatutos, de las actas de asambleas en las que se decidió la incorporación, la estructura general del GF tal como quedaría con la incorporación, el proyecto de modificación al convenio de responsabilidades, la relación de accionistas y los estados financieros auditados de la entidad incorporarse.

Para la **separación de alguna entidad** del GF se observará el mismo procedimiento que el correspondiente a la autorización, salvo que quien adquiera el 50 % o más del capital social de una institución de banca múltiple integrante de un GF sea el IPAB, en cuyo caso no se requerirá la autorización de las autoridades financieras. Dicha separación será sin perjuicio de las responsabilidades de la sociedad controladora (SC), que subsistirán hasta en tanto no se paguen las deudas de la EF.

Las fusiones entre SC, subcontroladoras (SUB) o EF requerirá también de la autorización de la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la comisión supervisora correspondiente; a la solicitud deberá adminicularse el proyecto de convenio de fusión, el programa de fusión, el proyecto del acta de la asamblea que aprobó la fusión, el proyecto de modificaciones a los estatutos de las EF y al convenio de responsabilidades, el estado financiero auditado de la sociedad, los estados financieros proyecta-

dos de la sociedad que resulte de la fusión, la relación de los probables consejeros, del director general y los principales directivos de la *holding* o de la entidad que resulte de la fusión, entre otros documentos. En **materia de escisiones** de EF se aplica la misma determinación, con la diferencia de que la solicitud deberá ir acompañada del proyecto de convenio y el programa de escisión.

Cabe mencionar que la coordinación entre las autoridades financieras busca revertir las amenazas de riesgo que se presenten en el sistema financiero y atajar con óptimos canales de comunicación cualquier embate económico que se presente, de ahí que la *LRAF* reconozca la figura de los *consejos de coordinación de las autoridades financieras*. Recordemos que **Kevin Rudd**, primer ministro de Australia fue uno de los funcionarios de alto nivel que tras la Gran Crisis de 2008 propuso una mayor coordinación entre las autoridades financieras.

El art 177 de la *LRAF* dispone que el Ejecutivo federal tiene la facultad de constituir consejos que tengan por objeto facilitar la coordinación de las medidas y acciones en materia del sistema financiero que deban realizar o implementar la SHCP, las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal respectivas y el Banco de México. Es decir, el eje rector en el sistema financiero mexicano lo constituye el Ejecutivo federal, y de ese ámbito de poder partirá la creación de consejos de coordinación financiera.

Dichos consejos se constituirán, en su caso, para tratar temas relacionados con el desarrollo y la estabilidad del sistema financiero en el que se requiera la coordinación de los involucrados. La coordinación en el seno de estos consejos no implicará invasión de las facultades y atribuciones que el marco legal otorga a cada una de las autoridades convocadas. La nueva *LRAF* determina que los consejos de coordinación podrán ser transitorios o permanentes y serán presididos por quien determine el Presidente de la República.

De igual forma, se crea el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF) como instancia de coordinación permanente, evaluación y análisis de riesgos en la estabilidad financiera entre las autoridades que lo integran, a efecto de evitar interrupciones o alteraciones sustanciales en el funcionamiento del sistema financiero y, en su caso, minimizar su impacto cuando éstas tengan lugar.

El CESF hará recomendaciones y fungirá como foro de coordinación de las medidas y acciones que, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, corresponda realizar o implementar a las autoridades financieras representadas por los miembros del propio Consejo, previo análisis de los riesgos identificados. El CESF estará integrado por el titular de la SHCP, el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, los presidentes de las comisiones supervisoras, el gobernador y dos subgobernadores del Banco de México y el secretario ejecutivo del IPAB.

La información que se genere en las actas del CESF y, en general, aquella otra que presenten las autoridades en el seno del mismo o intercambien entre ellas con motivo de su participación en dicho Consejo, deberá clasificarse como reservada para efectos de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, salvo aquella que el Consejo autorice expresamente su difusión.

Por otra parte, el Título Noveno, Capítulo III de la *LRAF* regula lo concerniente al *Consejo Nacional de Inclusión Financiera* (CONAIF) como instancia de consulta, asesoría y coordinación, teniendo por objeto proponer medidas para la planeación, formulación y ejecución de la política nacional de inclusión financiera y de una Política Nacional de Inclusión

Financiera (PONIF). El CONAIF tendrá la facultad de conocer, analizar y formular propuestas respecto de las políticas relacionadas con la inclusión financiera y emitirá opiniones sobre su cumplimiento; de igual forma, deberá formular los lineamientos de la PONIF; propondrá criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de inclusión financiera (POPIF) en los ámbitos federal, regional, estatal y municipal.

Aunado a lo anterior, el CONAIF tendrá la facultad de determinar metas de inclusión financiera de mediano y largo plazos; coordinar con el *Comité de Educación Financiera* (COEF), presidido por el titular de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, las acciones y esfuerzos en materia de educación financiera; y propondrá los cambios necesarios en el sector financiero, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia, así como del marco regulatorio federal, de las entidades federativas y de los municipios.

El CONAIF también propondrá esquemas generales de organización para la eficaz atención, coordinación y vinculación de las actividades relacionadas con la inclusión financiera en los diferentes ámbitos de la Administración Pública Federal, con las entidades federativas y los municipios, y con el sector privado del país; establecerá mecanismos para compartir información referente a la inclusión financiera entre dependencias y entidades públicas que realizan programas y acciones relacionados con la inclusión financiera; y obtendrá información del sector privado sobre programas y acciones relacionados con la inclusión financiera.

19.3 Marco jurídico

Todas las entidades se rigen por un conjunto de normas jurídicas integradas en las leyes positivas mexicanas. En el caso de los GF, éstos rigen y circunscriben la actuación de las fuentes primarias y supletorias. Entre las fuentes primarias tenemos a la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF)*, reglas generales dictadas por la SHCP, el Banco de México y la CNBV; *Ley de la CNBV*; ley o leyes especiales de la entidad financiera a que se haga referencia.

La *LRAF* establece que el marco secundario o supletorio se encuentra constituido por la legislación mercantil; los usos y prácticas mercantiles; la legislación civil federal; la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)* en relación con el acto administrativo y en material recursal; y el *Código Fiscal de la Federación* para efectos de actualización de multas.

Marco jurídico de las agrupaciones financieras

Marco primario	Marco supletorio
<i>LRAF</i>	Legislación mercantil
Reglas generales	Usos y prácticas mercantiles
<i>LCNBV</i>	Legislación civil federal
Ley o leyes especiales de la entidad	<i>LFPA</i>
	<i>CFF</i>

19.4 Integrantes

Los integrantes de los GF se encuentran mayoritariamente controlados por una sociedad anónima autorizada discrecionalmente por la SHCP para organizarse y funcionar. Las EF que pueden integrar un grupo financiero son:

- Almacenes generales de depósito;
- Casas de cambio;
- Instituciones de fianzas;
- Instituciones de seguros;
- Casas de bolsa;
- Instituciones de banca múltiple;
- Sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- Distribuidoras de acciones de sociedades de inversión;
- Administradoras de fondos para el retiro, y
- Sociedades financieras de objeto múltiple (Sofom).

El art 12 de la nueva *LRAF* establece la forma de organizar un GF. Al respecto, determina que estará compuesto por una SC y por algunas de las EF siguientes que sean consideradas integrantes del *pool financiero*, como también se le denomina en la jerga internacional al GF: almacenes generales de depósito, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, sociedades operadoras de fondos de inversión, distribuidoras de acciones de fondos de inversión, administradoras de fondos para el retiro, sociedades financieras de objeto múltiple (Sofom) y sociedades financieras populares (Sofipo).

La agrupación financiera deberá formarse cuando menos con dos de las EF señaladas, que podrán ser del mismo tipo, pero bajo ninguna circunstancia podrá formarse solamente con dos Sofom. Sólo podrán ser integrantes del GF aquellas entidades financieras en que la SC mantenga directa o indirectamente más del 50% de las acciones representativas de su capital social.

De igual forma, la *holding*, a través de SUB o de otras entidades financieras, estará en posibilidad de mantener indirectamente la tenencia accionaria de EF integrantes del GF, así como de aquellas EF que no formen parte de este último y de prestadoras de servicio e inmobiliarias, sin perjuicio de las prohibiciones previstas por las respectivas leyes especiales.

Las EF en cuyo capital social participe, con más de 50%, una institución de banca múltiple, casa de bolsa o institución de seguros integrante de un GF, también serán integrantes de este último, lo que se traduce en una penetración y amplificación de la participación de dichos GF en el sistema financiero mexicano. En todo caso, las uniones entre GF debe ser vigilada puntualmente por la autoridad, con la finalidad de evitar prácticas monopólicas en el mercado de servicios.

Ahora bien, en términos cuantitativos, ¿con cuántas entidades se puede conformar una agrupación financiera? El GF podrá formarse con al menos dos de las entidades financieras señaladas con antelación, que podrán ser del mismo tipo; es decir, se podrá integrar un grupo financiero con la presencia de dos instituciones de banca múltiple, una institución de banca múltiple y una casa de bolsa, una institución de fianza y

un almacén general de depósito, etc. Como excepción a lo anterior, un grupo financiero no podrá formarse sólo con dos sociedades financieras de objeto múltiple como se ha mencionado con antelación.

19.5 Actividades de las entidades financieras integrantes de un grupo financiero

Las entidades financieras que formen parte de un GF, de los previstos en la *LRAF*, podrán actuar de manera conjunta frente al público, ofrecer servicios complementarios y ostentarse como integrantes del grupo de que se trate; usar denominaciones iguales o semejantes que los identifiquen frente al público como integrantes de un mismo grupo, o bien, conservar la denominación que tenían antes de formar parte de dicho grupo; en todo caso, deberán añadirle las palabras “Grupo Financiero” y la denominación del mismo.

De conformidad con las reglas generales que dicte la SHCP, podrán llevar a cabo operaciones que les son propias a través de oficinas y sucursales de atención al público de otras entidades financieras integrantes del grupo, excepto la captación de recursos del público mediante depósitos de dinero. En ningún caso podrán realizarse operaciones propias de las entidades financieras integrantes del grupo por medio de las oficinas de la controladora.

El art 78 de la *LRAF* determina que las EF integrantes de un GF podrán llevar a cabo operaciones que les sean propias, a través de oficinas y sucursales de atención al público de otras entidades financieras integrantes del GF. Las EF del GF que pretendan ofrecer productos y servicios financieros de otra u otras entidades financieras integrantes del mismo grupo deberán cumplir con los requisitos de seguridad, operación y capacitación que para estos efectos establezcan las disposiciones generales emitidas por la SHCP. La *LRAF* dispone que a las EF integrantes de un GF les será aplicable, en primer término, lo dispuesto en sus respectivas leyes financieras especiales.

Las EF pertenecientes a un GF que, a través de sus sucursales de atención al público, ofrezcan productos y servicios financieros de otra u otras EF del mismo GF, deberán revelar e informar al público el nombre de la EF que ofrece y otorga el producto y/o servicio financiero de que se trate, con el objeto de que el cliente tenga el pleno conocimiento de la contraparte legalmente responsable. La publicidad que con el fin de informar al público emitan y expongan sobre los productos y servicios financieros, se sujetará a la *Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (LTOSF)*.

El art 80 de la *LRAF* dispone que las EF integrantes de un GF podrán ofrecer productos y/o servicios financieros de otras EF, que estén ligados a los productos y servicios financieros ofrecidos por la EF de que se trate. En todo caso, las EF podrán ofrecer productos y/o servicios financieros siempre y cuando cumplan con las disposiciones de carácter general que para estos efectos emita la SHCP, oyendo la opinión de la CNBV, la CNSF, la Condusef y la Consar. Al respecto, será necesario el consentimiento expreso del cliente para contratar los productos y servicios adicionales o ligados a los que contrate con una EF, bajo la premisa de que es un derecho innegable del cliente contratar estos mediante un tercero independiente.

Deberá informarse a los clientes a través de los contratos que se celebren con éstos, así como de la publicidad de los productos y servicios financieros de que se trate. Dicho consentimiento deberá constar en una sección especial de la documentación que deba firmar el cliente para contratar un producto o servicio y su firma autógrafa deberá ser adicional a la normalmente requerida por la EF, integrante del GF, para la celebración del producto o servicio solicitado.

Como prohibición expresa se determina que las EF, integrantes de un GF, no podrán otorgar financiamientos para la adquisición de acciones representativas de su capital, de la *holding* o de cualquier otra EF integrante del GF al que pertenezcan. Tampoco podrán recibir en garantía acciones de otras EF, de SC o de uniones de crédito, salvo que cuenten con la autorización de la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la comisión supervisora de la entidad que pretenda recibirlas en garantía.

19.6 Sociedad controladora

El control de las asambleas generales de accionistas y de la administración de todos los integrantes de cada grupo, forzosamente debe tenerlo una misma sociedad anónima controladora que será propietaria, en todo tiempo, de acciones con derecho a voto que representen más de 50 % del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo, a efecto de estar en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración de cada uno de los integrantes del grupo.

A efecto de que una SC invierta directa o indirectamente en EF que no sean integrantes de su GF, requerirá autorización de la SHCP, que será otorgada o denegada discrecionalmente por dicha dependencia, oyendo la opinión del Banco de México y, según corresponda, de las CNBV, CNSF o Consar, pero en ningún supuesto, las *inversiones directas o indirectas* de la SC en títulos representativos del capital social de EF que no sean integrantes de su GF podrán ser superiores al 50 % del capital social de la EF correspondiente, y en ningún caso la suma de las inversiones en EF que no sean integrantes del GF podrá exceder del 50 % del capital social del conjunto de las EF integrantes del respectivo GF.

La SC, de duración indefinida y con domicilio social en territorio nacional, tiene por objeto adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del GF. En ningún caso la SC podrá celebrar operaciones que sean propias de las EF integrantes del grupo.

19.6.1 Concepto

De conformidad con lo señalado anteriormente, la SC es una sociedad anónima autorizada discrecionalmente por la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV, que detenta más de 50 % del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo, que tiene como objetivo adquirir y administrar acciones emitidas por las entidades financieras que agrupan el *pool* o GF.

La nueva *LRAF* regula a las **subcontroladoras**, que son sociedades anónimas que tienen por objeto (exclusivo) adquirir y administrar acciones de EF y prestadoras de

servicio e inmobiliarias, en términos de lo dispuesto en la *LRAF* y en la cual la SC tiene una participación accionaria de por lo menos 51 %, siempre y cuando tenga el control de la misma.

Se entiende por **control**, la capacidad de una persona o grupo de personas de imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas, de socios u órganos equivalentes; la capacidad de nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o sus equivalentes, de una persona moral; la facultad de mantener la titularidad de derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más de 50 % de las acciones representativas del capital social de una persona moral; la capacidad de dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de una persona moral, o bien, la facultad de controlar por cualquier otro medio a la persona moral de que se trate.

En ese tenor de ideas, tenemos que en toda agrupación financiera se presentan los siguientes elementos:

- Sociedad anónima.
- Autorizada discrecionalmente por la SHCP.
- Oyendo la opinión del Banco de México y de la autoridad supervisora.
- Que detenta más de 50 % del capital pagado de los integrantes del GF.
- Tiene como objeto adquirir y administrar acciones emitidas por éstos.

El capital social de las SC estará formado por una parte ordinaria y también podrá estar integrado por una parte adicional. El capital social ordinario de las SC se integrará por acciones de la serie “O”. De existir, el capital social adicional estará representado por acciones de la serie “L”, que podrán emitirse hasta por un monto equivalente al 40 % del capital social ordinario, previa autorización de la SHCP. Las acciones representativas de las series “O” y “L” son de *libre suscripción*.

Bajo ninguna circunstancia podrán participar en forma alguna, en el capital social de la controladora, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad. Tampoco podrán hacerlo entidades financieras del país, incluso las que formen parte del respectivo grupo, salvo cuando actúen como inversionistas institucionales (instituciones de seguros y fianzas que inviertan sus reservas técnicas, entre otros).

La Gran Crisis de 2008 obligó a reformar las leyes financieras, porque éstas no permitían que ante una situación de carácter coyuntural, los gobiernos extranjeros estuvieran en posibilidad de hacerse de un paquete accionario de las EF en problemas. De tal forma que el art 24 de la *LRAF* determina que, excepcionalmente, los gobiernos extranjeros podrán participar, directa o indirectamente, en el capital social de la SC; por ejemplo, en el caso de los rescates financieros.

9.6.2 Ventajas

- Instauración de un gobierno corporativo que centraliza la administración de las EF integrantes del GF.
- La autorización que reciben las entidades para conformarse en agrupaciones, se traduce en la posibilidad que tienen de prestar los servicios de los negocios que la integran en cualquiera de ellas, conformando una especie de supermercado financiero.

- Ahorro de tiempo y una eficiente administración de los costos, dado que resulta más sencillo dirigir “X” número de entidades cuando se cuenta con una SC, lo que redundará a la postre en un buen desempeño y en la prestación de servicios integrados de manera oportuna, pues el cliente de una institución de banca múltiple perteneciente al grupo puede abrir en ésta una cuenta de ahorro, cheques o solicitar una tarjeta de crédito, pero también puede adquirir un seguro de vida, automotriz o de gastos médicos de otras empresas pertenecientes al mismo GF.

19.6.3 Características

La SC o *holding* deberá organizarse y constituirse como una sociedad anónima, con duración indefinida y domicilio social en territorio nacional, de conformidad con el art 5, fracc XIV de la *LRAF*. Aunado a lo anterior, la SC deberá reunir lo siguiente:

- Tener como objetivo adquirir y administrar las acciones emitidas por los integrantes del grupo.
- En ningún caso podrán realizarse operaciones, propias de las EF integrantes del GF, a través de las oficinas de la SC (*principio de reserva*).
- Contar con un estatuto social, aprobado por la SHCP.
- Firmar un convenio de responsabilidades.
- Su capital social estará conformado por una parte ordinaria y, en su caso, una parte adicional de libre suscripción.
- No pueden participar entidades con funciones de autoridad en su capital social, salvo que se trate de una medida prudencial derivada de un rescate financiero.
- Se podrá adquirir o transmitir hasta el 2% de las acciones de la serie “O” del capital social de la SC, haciéndolo del conocimiento de la SHCP.
- Cualquier persona física o moral puede adquirir el control de las acciones de la serie “O”, del capital social de la SC, previa autorización de la SHCP.
- Existe la posibilidad de que el capital pagado y las reservas de capital se inviertan en acciones de los integrantes del grupo: en inmuebles, mobiliario y equipo, y en valores gubernamentales.
- Contar con un consejo de administración integrado por un mínimo de cinco y un máximo de quince consejeros propietarios, de los cuales el 25%, por lo menos, deberán ser consejeros independientes (personas ajenas a la administración de la SC y EF integrantes del GF).
- Al igual que las tiendas de autoservicio, en las sucursales de los GF se ofrecen productos de diferentes empresas para facilitar su adquisición a los usuarios y abaratar los costos. En este caso, en lugar de anaqueles hay escritorios con ejecutivos de los otros integrantes del grupo, con quienes todo usuario puede contratar sus productos o servicios.

19.6.4 Regulación legal

En materia de responsabilidades, la SC y cada una de las EF integrantes de un GF suscriben un convenio conforme al cual la controladora responde, subsidiaria e ilimi-

tadamente, del cumplimiento de las obligaciones, así como de las pérdidas a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo, correspondientes a las actividades que, conforme a las disposiciones aplicables, le sean propias a cada una de ellas, aun respecto de aquellas contraídas por dichas entidades con anterioridad a su integración al grupo.

En materia de inspección y vigilancia, la SC estará sujeta a la inspección y vigilancia de la comisión que supervise a la EF integrante del GF, que la SHCP determine como la preponderante dentro del propio grupo. Para tal efecto, la citada secretaría tomará en cuenta, entre otros elementos de juicio, el capital contable de las entidades de que se trate.

El art 120, fracc VIII de la *LRAF*, dispone que la SC estará sujeta a un programa especial de supervisión de la comisión que supervise a la entidad financiera integrante del GF, que la SHCP determine como preponderante, al tiempo que la comisión supervisora también podrá solicitar visitas de inspección a las autoridades encargadas de la supervisión de las demás integrantes del GF. A dichas visitas podrá acudir el personal de la comisión competente de la inspección y vigilancia de la SC. En caso de que la supervisión de la SC no sea competencia de la CNBV, ésta podrá participar en el programa especial de supervisión y en las visitas de inspección aludidas.

En **materia contable**, la CNBV, la CNSF y la Consar, de manera conjunta, a través de disposiciones de carácter general, expedirán las reglas y criterios a los que se deberán sujetar las contabilidades de la SC y de las SUB. Las reglas y los criterios contables que expidan las comisiones referidas establecerán el régimen de consolidación contable, el cual incluirá, en su caso, los criterios de reconversión para la contabilidad consolidada, así como para homologar la valuación de activos. Anterior a la reforma financiera de 2014, la CNBV era la autoridad facultada para emitir las reglas y disposiciones generales en materia de contabilidad financiera de los GF y la SC, pero ahora las comisiones supervisoras las expedirán de forma coordinada (art 91, *LRAF*).

En **materia de entrega de información** a las autoridades competentes, la contraladora estará obligada a recibir las visitas de la comisión competente y a proporcionar los informes en la forma y términos que la misma solicite; dar la información que en el ámbito de sus respectivas competencias le soliciten la SHCP, el Banco de México, la CNBV y la CNSF.

En **materia de regulación prudencial**, el mismo art 91 de la *LRAF* establece la coordinación de esfuerzos entre las comisiones supervisoras. La CNBV, la CNSF y la Consar, conjuntamente, podrán establecer normas prudenciales sobre una base consolidada, orientadas a preservar la estabilidad y solvencia de los GF en materia de administración integral de riesgos, control interno, revelación de información y aquellas otras que juzgue convenientes para procurar el adecuado funcionamiento de éstos.

Respecto a la **materia fiscal**, el art 32-A del *Código Fiscal de la Federación* establece que las personas físicas con actividades empresariales y las personas morales están obligadas a dictaminar sus estados financieros por contador público autorizado, cuando en el ejercicio inmediato anterior hayan obtenido ingresos acumulables superiores a \$100 000 000.00, si el valor de su activo determinado en los términos de las reglas generales que al efecto emita el SAT fue superior a \$79 000 000.00 o que, por lo menos, 300 de sus trabajadores les hayan prestado servicios en cada uno de los meses del

En **materia mercantil**, las sociedades controladoras deberán sujetarse a las disposiciones establecidas en la *Ley General de Sociedades Mercantiles* para efectos de todo aquello que se refiera a la organización y el funcionamiento de las sociedades anónimas.

19.6.5 Objeto

El objeto prioritario de las SC se traduce en adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del grupo. Existe la prohibición expresa para que la controladora celebre operaciones que sean propias de las EF integrantes del grupo. Su objeto se circunscribe a la adquisición y administración de las acciones emitidas por las EF pertenecientes al grupo.

19.6.6 Estructura

Como toda empresa, las SC tienen como máxima autoridad a la asamblea de socios o accionistas; se encuentran dirigidas por un consejo de administración, integrado por un mínimo de cinco y un máximo de quince consejeros propietarios, de los cuales cuando menos el 25 % deberán ser independientes. Por cada consejero propietario se designará a su respectivo suplente, en el entendido de que los consejeros suplentes de los consejeros independientes, deberán tener ese mismo carácter.

El consejo deberá reunirse por lo menos una vez cada tres meses o bien, en un caso extraordinario cuando sea convocado por el presidente del consejo, al menos el 25 % de los consejeros o por cualquiera de los comisarios de la sociedad. Se requiere la asistencia del 51 % de los consejeros, por lo menos, para que haya quórum y exista la posibilidad de sesionar. El presidente del consejo tiene voto de calidad en caso de empate.

El consejo de administración de la SC dictará las estrategias generales para la gestión, conducción y ejecución del negocio de la sociedad controladora, así como de las entidades que integran el grupo financiero y las subcontroladoras. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades que tengan los órganos sociales de las entidades financieras y demás personas morales citadas para dictar sus propias estrategias, las cuales deberán ser congruentes con la estrategia general del grupo financiero.

Los consejos de administración de la sociedad controladora, de las entidades financieras que conforman el *pool financiero* y las subcontroladoras, deberán establecer los mecanismos de comunicación y coordinación necesarios para que se conozcan y adopten las estrategias generales del grupo financiero, así como para que la sociedad controladora pueda verificar que las estrategias de gestión, conducción y ejecución de negocios de cada una de las entidades y subcontroladoras sean congruentes con la estrategia general del grupo. De lo anterior se colige que la nueva *LRAF* mejora y centraliza en la *holding* los canales de comunicación de todos los integrantes del grupo financiero.

El art 39 de la *LRAF* reconoce la facultad del consejo de administración de la SC para realizar la vigilancia de ésta y actuar de forma pronta y preventiva cuando se presente algún riesgo sistémico, o bien, la estrategia corporativa pergeñada por el mismo, con el fin de evitar la pérdida de la licencia establecida en los planes y programas de

la SC y de las EF. Al respecto, dicho artículo dispone que vigilará, a través del *comité de prácticas societarias*, la gestión y conducción de la SC, de las SUB y de las EF en las que ejerza el control dicha sociedad, considerando la relevancia que tengan estas últimas en la situación financiera, administrativa y jurídica del GF en su conjunto, así como el desempeño de los directivos relevantes.

La RF2014 desapareció al consejo de vigilancia que hacía las funciones que hoy la *LRAF* atribuye al consejo de administración, por conducto del comité de prácticas societarias. La existencia del auditor externo sigue siendo reconocida por la ley pero, en todo caso, la comisión supervisora podrá a su vez supervisar y vigilar la actuación de dichos profesionales, dado que anterior a la crisis financiera, en no pocas ocasiones la autoridad se percató del contubernio existente entre los funcionarios de primer nivel de las EF con los auditores externos.

Cuando las determinaciones del consejo de administración no sean acordes con las opiniones que le proporcione el comité correspondiente, el citado comité deberá instruir al director general para que revele tal circunstancia a la asamblea general de accionistas que se celebre con posterioridad a dicho acto, así como a la Comisión Supervisora, dentro de los diez días hábiles siguientes a la determinación.

El art 46 de la *LRAF* establece que los miembros del consejo de administración de la sociedad controladora (SC) deberán ser diligentes en las funciones que la *LRAF* y los estatutos sociales le confieren a dicho órgano social; además, deberán actuar de buena fe y en el mejor interés del grupo financiero, para lo cual tendrán la facultad de solicitar información de la SC y las entidades financieras (EF) o subcontroladoras (SUB), que sea razonablemente necesaria para la toma de decisiones y podrá establecer, con la previa opinión del comité que desempeñe las funciones en materia de auditoría, los lineamientos que establezcan la forma en que se harán dichas solicitudes y, en su caso, el alcance de las propias solicitudes de información por parte de los consejeros.

Aunado a lo anterior, los miembros del consejo de administración podrán requerir la presencia de *directivos relevantes* y demás personas, incluyendo auditores externos, de la *holding* y de las EF integrantes del grupo que puedan contribuir o aportar elementos para la toma de decisiones en las sesiones del consejo.

Se entiende por *directivo relevante* al director general de una SC, de cada una de las EF que integren un GF, o de las subcontroladoras, así como las personas físicas que, ocupando un empleo, cargo o comisión en la *holding*, en las EF o personas morales en las que ejerza el control dicha SC, adopten decisiones que trasciendan de forma significativa en la situación administrativa, financiera, operacional o jurídica de la propia SC del GF al que ésta pertenezca, sin que los consejeros de la SC queden comprendidos dentro de esta definición.

Los miembros del consejo de administración podrán aplazar sus sesiones, cuando un consejero no haya sido convocado o ello no hubiere sido en tiempo o, en su caso, por no habérsele proporcionado la información entregada a los demás consejeros. Dicho aplazamiento será hasta por tres días, pudiendo sesionar el consejo sin necesidad de una nueva convocatoria, siempre que se haya subsanado la deficiencia. Así mismo podrán deliberar y votar, solicitando se encuentren presentes, si así lo desean, exclusivamente los miembros y el secretario del consejo de administración.

La RF2014 desapareció el órgano de vigilancia de la controladora que se encontraba integrado, por lo menos, por un comisario designado por los accionistas de la serie "L", así como de sus respec-

tivos suplentes. El nombramiento de los comisarios debe hacerse en una asamblea especial, por cada serie de acciones. A las asambleas que se reúnan con este fin les serán aplicables, en lo conducente, las disposiciones para las asambleas generales ordinarias previstas en la *Ley General de Sociedades Mercantiles*.

19.6.7 Responsabilidad

El art 119 de la *LRAF* dispone que la SC y cada una de las EF integrantes de un GF suscribirán un convenio conforme al cual la SC responderá, subsidiaria e ilimitadamente, del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las EF integrantes del GF, correspondientes a las actividades que, conforme a las disposiciones aplicables, le sean propias a cada una de ellas, aun respecto de aquellas contraídas por dichas entidades financieras con anterioridad a su integración al GF. Además, la SC responderá ilimitadamente por las pérdidas de todas y cada una de las EF.

En caso de que el patrimonio de la SC no fuere suficiente para hacer efectivas las responsabilidades que, respecto de las EF integrantes del GF se presenten de manera simultánea, dichas responsabilidades se cubrirán, en primer término, respecto de la institución de crédito que, en su caso, pertenezca a dicho GF y, posteriormente, a *pro-rata* respecto de las demás entidades integrantes del grupo, hasta agotar el patrimonio de la SC.

Al respecto, se considerará la relación que exista entre los porcentajes que representan, en el capital de la SC, su participación en el capital de las EF de que se trate. Se considera que una EF tiene pérdidas cuando los activos de la entidad no sean suficientes para cubrir sus obligaciones de pago. Dichas responsabilidades estarán previstas expresamente en los estatutos de la SC. En el convenio deberá señalarse que ninguna de las EF del GF responderá por las pérdidas de la SC, ni por las de los demás participantes del GF.

Cabe mencionar que la responsabilidad de la SC, derivada del convenio y respecto de las instituciones de banca múltiple (IBM) integrantes de un GF, deberá responder por las pérdidas que registren las IBM integrantes del GF al que pertenezca. El IPAB determinará el importe preliminar de las pérdidas a cargo de una IBM, a la fecha en que la Junta de Gobierno del propio IPAB haya adoptado alguno de los métodos de resolución previstos en la *Ley de Instituciones de Crédito*.

El IPAB notificará a la SC el importe preliminar de las pérdidas al día hábil siguiente al de su determinación y ésta constituirá una reserva con cargo a su capital, por un monto equivalente al importe preliminar de las pérdidas que el IPAB haya determinado. Para tales efectos, la SC contará con un plazo que no podrá exceder de 15 días naturales, contados a partir de la fecha en que el IPAB le notifique el importe preliminar de las pérdidas a cargo de la IBM.

La SC garantizará al IPAB, el pago de las pérdidas a cargo de la IBM que el propio IPAB haya determinado y que sean cubiertas mediante el saneamiento de la institución conforme a la *Ley de Instituciones de Crédito*. La SC constituirá la garantía por un monto equivalente al importe preliminar de las pérdidas a cargo de la IBM, notificada por el IPAB. La garantía quedará constituida en un plazo que no excederá de 15 días naturales, contados a partir de la fecha en que reciba la notificación correspondiente, aún y cuando no se haya determinado el importe definitivo de las pérdidas a cargo de la IBM.

Dicha garantía podrá constituirse sobre bienes propiedad de la SC, libres de todo gravamen, o bien, sobre las acciones representativas del capital social de la propia SC o de cualquiera de las EF que integran el GF, consideradas a su valor contable conforme a los últimos estados financieros auditados disponibles. En el caso de que la garantía se constituya sobre las acciones representativas del capital social de la SC, primero se afectarán las de la serie “O” o “F”, tratándose de las filiales, según corresponda.

En tratándose de la serie “O”, deberán afectarse en primer lugar las acciones de las personas que, en términos de la *LRAF*, ejerzan el control de la SC y, en caso de no ser suficientes, las demás acciones de dicha serie. En el evento de que las acciones de la serie “O” o “F” no sean suficientes, deberán afectarse las correspondientes a la serie “L”. Para la constitución de esta garantía, las acciones deberán traspasarse a la cuenta que el IPAB mantenga en alguna de las instituciones para el depósito de valores (Indeval) autorizadas en los términos de la *LMV*.

La garantía será otorgada por el director general de la SC o quien ejerza sus funciones. Al efecto, la Indeval en que se encuentren las referidas acciones, a petición escrita del director general o de quien ejerza sus funciones, las traspasará y mantendrá en garantía a favor del IPAB, comunicándolo así a los titulares de las mismas. En el evento de que el director general o quien ejerza sus funciones no efectúe el traspaso mencionado, la Indeval respectiva deberá realizar dicho traspaso, bastando al efecto la solicitud por escrito del secretario ejecutivo del IPAB.

Cuando la garantía se constituya sobre acciones representativas del capital social de una o varias EF integrantes del GF, el director general de la SC o quien ejerza sus funciones, deberá traspasar a la cuenta que el IPAB mantenga en una Indeval, las acciones propiedad de la SC que sean suficientes para cubrir el monto de la garantía, tomando en consideración su valor contable conforme a los últimos estados financieros auditados disponibles de la entidad correspondiente. En caso de que el director general de la SC, o quien ejerza sus funciones, no efectúe el traspaso de las acciones, lo hará la Indeval a solicitud del IPAB.

El ejercicio de los derechos patrimoniales y corporativos inherentes a las acciones que sean objeto de la garantía, corresponde al IPAB. En caso de que la SC otorgue la garantía con bienes distintos a las acciones representativas del capital social de la SC de las EF del GF, la garantía se constituirá observando las disposiciones aplicables al acto jurídico de que se trate (prenda, hipoteca, etcétera).

El IPAB deberá notificar a la SC el monto definitivo de las pérdidas a cargo de la SC, en un plazo que no excederá de 120 días naturales contados a partir de la notificación preliminar de las pérdidas. La SC deberá efectuar los ajustes que, en su caso, procedan al monto de la reserva y de la garantía atendiendo al monto definitivo de las pérdidas que el propio IPAB le notifique. La SC podrá objetar la determinación del monto definitivo de las pérdidas, dentro de los 10 días hábiles siguientes a aquél en el que le notifique dicho monto.

La SC, al unísono con el IPAB, designará a un tercero especializado que emitirá un dictamen relacionado a la cuantificación de las pérdidas, disponiendo de un plazo de 60 días naturales contados a partir del día hábil siguiente a aquél en el que la SC haya presentado su objeción al IPAB. En tanto no se resuelva la cuantificación de las pérdidas derivadas de la objeción presentada por la SC, dicha sociedad no estará obligada a efectuar los ajustes procedentes del monto definitivo de las pérdidas que el IPAB le notifique.

La SC cubrirá al IPAB, o a la institución en liquidación, el importe definitivo determinado respecto de las pérdidas, lo que hará dentro de los 60 días naturales siguientes a aquél en el que el propio Instituto le notifique el monto. El IPAB podrá autorizar a la SC a efectuar pagos parciales dentro del plazo antes referido, liberándose en forma proporcional la garantía multicitada. En este caso, dicha garantía se liberará en el orden siguiente:

- a) Los bienes distintos a las acciones representativas del capital social de la SC y de las EF del GF;
- b) Las acciones representativas del capital social de las EF integrantes del GF, y
- c) Las acciones representativas del capital social de la SC. En este caso, se liberarán en primer lugar las acciones de la serie “L”; en segundo término, las de la serie “O” cuyos titulares no ejerzan el control de la SC y, en último lugar, las acciones serie “O” del grupo de control o de la serie “F”, según corresponda.

En caso de que la SC no cubra al IPAB el importe definitivo en el plazo señalado y la garantía del pago correspondiente se hubiere constituido sobre acciones, la titularidad de tales acciones se transmitirá de pleno derecho al IPAB, bastando al efecto la notificación por escrito de tal circunstancia a la Indeval correspondiente, por parte del Secretario Ejecutivo del propio Instituto.

Aunado a lo anterior, la SC deberá responder por las pérdidas que la IBM integrante del GF registre con posterioridad a la determinación definitiva de las pérdidas, siempre que éstas se deriven de operaciones celebradas con anterioridad a la fecha en que la Junta de Gobierno del IPAB haya adoptado alguno de los métodos de resolución a que se refiere la *Ley de Instituciones de Crédito*, y que al momento de la determinación, por parte del propio Instituto, no hayan sido reveladas.

La SC se sujetará a un programa especial de control de la comisión que supervise a la EF integrante del GF, que la SHCP determine como *preponderante* y, adicionalmente, la comisión supervisora podrá solicitar la realización de visitas de inspección a las autoridades encargadas de la supervisión de las demás integrantes del GF. A dichas visitas podrá acudir el personal de la Comisión competente de inspección y vigilancia de la SC. En caso de que la supervisión de la SC no sea competencia de la CNBV, ésta podrá participar en el programa especial de supervisión y en las visitas de inspección.

Recordemos que el art 193 de la *LRAF* dispone que el intercambio de información que efectúen entre sí las autoridades que participen en los consejos de coordinación: el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF), el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF) o el Comité de Educación Financiera (COEF), no implicará transgresión alguna a las obligaciones de reserva, confidencialidad, secrecía o análogas que se deban observar conforme a las disposiciones legales aplicables y, por tanto, no le serán oponibles las restricciones relativas a la información reservada o confidencial en términos de las disposiciones legales aplicables.

La *LRAF* establece un esquema para proteger la información, al prevenir que quien la reciba será responsable, administrativa y penalmente en términos de la legislación aplicable, por la difusión a terceros de información considerada como confidencial o reservada. En caso de que se discutan riesgos potenciales a la estabilidad financiera del país, el intercambio de información entre las autoridades mencionadas deberá con-

Ahora bien, la comisión supervisora declarará la intervención con carácter de gerencia de la SC, cuando ésta no constituya dentro de los plazos previstos la reserva y la garantía, o bien, no las amplíe. Al tomar posesión de la administración de la SC, el interventor gerente deberá constituir la reserva con cargo al capital de aquella, garantizar al IPAB el pago de las pérdidas a cargo de la IBM, que dicho Instituto hubiera cubierto mediante el saneamiento de esta última.

La SC no podrá pagar dividendos a los accionistas, ni realizar cualquier mecanismo o acto que implique una transferencia de beneficios patrimoniales a los accionistas, a partir de la fecha en que la Junta de Gobierno del IPAB determine el método de resolución aplicable a la IBM, de conformidad con la *Ley de Instituciones de Crédito*, y hasta que la SC cumpla con el pago de la deuda. La CNBV notificará dicha situación a la SC.

Como una protección de los intereses del público ahorrador, del sistema de pagos y del interés público, los estatutos sociales de la SC y los títulos representativos de su capital social deberán incluir la prohibición mencionada en el párrafo anterior, señalando expresamente que los socios, por el solo hecho de serlo, aceptan que sus acciones puedan darse en garantía a favor del IPAB, así como su conformidad para que, en caso de incumplimiento en el pago oportuno que la SC deba cubrir al IPAB, la titularidad de sus acciones se transmita a favor del propio Instituto.

La SHCP determinará, mediante reglas de carácter general, el procedimiento por virtud del cual la SC dará cumplimiento a su responsabilidad asumida, mediante el convenio único de responsabilidades; pero, cuando la SC mantenga una inversión en EF no integrantes de su GF o en prestadoras de servicio e inmobiliarias, no tendrá responsabilidades adicionales a las que señala la legislación financiera y mercantil aplicable. Las responsabilidades estarán previstas, expresamente, en los estatutos de la SC.

19.6.8 Obligaciones

El maestro **Manuel Bejarano Sánchez**¹ sostiene que: “acaso la definición más característica y representativa de la obligación es la que pone el acento en la conducta del deudor, en su necesidad jurídica de obrar, en el deber que implica: la obligación es la necesidad jurídica que pesa sobre el deudor, para conceder al acreedor una prestación o una abstención.” En ese tenor de ideas, las SC tienen un conjunto de obligaciones que cumplir, y frente a las cuales existe un acreedor que puede exigir el cumplimiento de las mismas, que ordinariamente es la autoridad financiera.

Obligaciones de las sociedades controladoras

- Sujetarse a las reglas generales emitidas por la SHCP, el Banco de México y la CNBV.
- Entregar la información requerida por las autoridades financieras, en relación con las actividades de la propia controladora y de las entidades financieras pertenecientes al grupo.

Continúa

Continuación

- Nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración de cada uno de los integrantes del grupo.
- Adquirir y administrar las acciones emitidas por los integrantes del grupo, por lo que no podrá realizar operaciones propias de los integrantes del grupo financiero.
- Someter a la aprobación de la SHCP sus estatutos sociales, así como el convenio de responsabilidades.
- Inscribir en el Registro Público de Comercio los estatutos y el convenio de responsabilidades, así como sus modificaciones.
- Rechazar la participación de personas morales extranjeras con funciones de autoridad en su capital social.
- Avisar a la SHCP cuando alguna persona física o moral tenga la intención de tomar el control de la administración de la sociedad controladora, para efectos de que ésta lo autorice.
- Invertir el capital pagado y sus reservas de capital, de conformidad con las disposiciones de carácter general emitidas por la SHCP.
- La controladora sólo podrá disolverse una vez cumplidas todas las obligaciones contraídas por cada una de las entidades financieras con anterioridad a la disolución del grupo, o bien, que haya las pérdidas en términos del art 28 de esta ley.
- La controladora sólo podrá contraer pasivos directos o contingentes, y dar en garantía sus propiedades, cuando se trate del convenio de responsabilidades a que se refiere el art 28 de la *LRAF*.

19.7 Sociedad controladora filial

Naturaleza jurídica. La SC filial es una empresa mexicana autorizada discrecionalmente por la SHCP para constituirse y funcionar como sociedad controladora de un GF, en los términos de la *LRAF*, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior, en los términos del Título III, Capítulo Único de la *LRAF*.

Marco jurídico. Las sociedades controladoras filiales se rigen por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes al Título III, Capítulo Único de la *LRAF*; las disposiciones contenidas en la *LRAF* aplicables a las SC y GF; y las reglas para el establecimiento de filiales que expida la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México, de la CNBV y de la CNSF, y las disposiciones aplicables a las filiales de instituciones financieras del exterior.

El art 70 de la *LRAF* establece que para organizar una SC filial y funcionar como GF, la institución financiera del exterior requerirá autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y, según corresponda en virtud de los integrantes del GF, de la CNBV, la CNSF o la Consar. Por su naturaleza, estas autorizaciones serán intransmisibles.

Capital social. El capital social de las sociedades controladoras filiales está integrado por acciones de la serie “F”, que representarán cuando menos el 51 % de dicho capital; el 49 % restante, podrá integrarse indistinta o conjuntamente por acciones series “F” y “B”. Las acciones de la serie “F” solamente podrán ser adquiridas, directa o indirectamente, por una institución financiera del exterior.

Las acciones de la serie “B” se registrarán por lo dispuesto en la *LRAF* para las acciones serie “O”. La institución financiera del exterior propietaria de las acciones serie “F”, no quedará sujeta a los límites establecidos en el art 28 de la *LRAF*, respecto de su tenencia de acciones serie “B”.

Consejo de administración. El consejo de administración de las SC filiales se encuentra integrado por un mínimo de cinco y un máximo de quince consejeros propietarios, de los cuales cuando menos el 25 % deben ser independientes. Por cada consejero propietario se designará a su respectivo suplente, en el entendido de que los consejeros suplentes de los consejeros independientes, deberán tener este mismo carácter.

La RF2014 que crea la nueva *LRAF*, dispone que el accionista de la serie “F” que represente, cuando menos, el 51 % del capital social pagado designará a la mitad más uno de los consejeros y, por cada 10 % de acciones de esta serie que exceda de ese porcentaje, tendrá derecho a designar un consejero más. Los accionistas de la serie “B” designarán a los consejeros restantes. Sólo podrá revocarse el nombramiento de los consejeros de minoría, cuando se revoque el de los demás de la misma serie. El nombramiento de los consejeros independientes será designado en forma proporcional, conforme a lo señalado anteriormente.

En el caso de las SC filiales, donde cuando menos el 99 % de los títulos representativos del capital social sean propiedad, directa o indirectamente, de una institución financiera del exterior o una SC, podrán determinar libremente el número de consejeros, el cual en ningún caso será inferior a cinco, debiendo observarse lo señalado en el art 77 de la *LRAF*. La Ley determina la obligación de la mayoría de los consejeros de la SC filial de residir en territorio nacional, por lo que entendemos que es una mayoría simple; es decir, de quince consejeros (que es el número máximo) que permite la *LRAF*, la mayoría estaría constituida por ocho consejeros, quienes tendrían la obligación de residir en el país.

9.8 Banca universal

Roberto del Cueto Legaspi, subgobernador del Banco de México, sostiene que la orientación en materia de legislación financiera hasta la década de los años 60, del siglo XX, fue muy restrictiva. Basta señalar que la materia bancaria estaba regida por el principio de la especialización. Por una parte, había bancos de depósito que sólo operaban a corto plazo en la captación y el crédito y, por la otra, bancos hipotecarios y sociedades financieras que podían hacerlo en el mediano y largo plazos. También había bancos de ahorro, de fideicomiso y hasta de capitalización.

En la década de los años 70 se presentaron cambios importantes en la materia, como fue la introducción del concepto de la banca múltiple, la cual permitió practicar

todas las actividades definidas como bancarias en una misma entidad financiera. Por esas mismas épocas también fueron reconocidos los llamados grupos financieros que permitieron trabajar bajo una sociedad controladora a distintos tipos de intermediarios, como es el caso de los bancos y las compañías de seguros.

Durante la citada década también fueron incorporadas al sistema financiero las casas de bolsa, cuyas actividades hasta entonces habían sido realizadas por personas físicas. En la ley quedó establecido que las operaciones de las casas de bolsa debían practicarse por separado de las propias de la banca y las compañías de seguros.

Poco tiempo después, con la llegada de los certificados de la Tesorería de la Federación y otros valores gubernamentales, sobrevino otro cambio importante que consistió en autorizar a los bancos incursionar en el mercado de valores, al permitirles participar, prácticamente a la par que las casas de bolsa, en el mercado de dinero. En otras palabras, se les autorizó (por ley) a participar en la colocación e intermediación de valores emitidos por los propios bancos y, más importante aún, a operar con los valores emitidos por el gobierno federal.

Más adelante se reconocieron en la ley a las arrendadoras financieras y a las empresas de factoraje, las cuales figuraron en los grupos financieros más importantes, al lado de los bancos, casas de bolsa e instituciones de seguros. Con el tiempo se permitió a los bancos, al igual que con las operaciones bursátiles del mercado de dinero, practicar las operaciones reservadas a las empresas de factoraje y a las arrendadoras financieras. Esta reforma dio por resultado que prácticamente desaparecieran de los grupos financieros las arrendadoras y las empresas de factoraje, al fusionar sus actividades a las de los bancos.

De lo anterior se concluye que los bancos modernos pueden hacer hoy lo que antes hacían, por separado, los bancos especializados, las arrendadoras financieras, las empresas de factoraje y, desde luego, las otrora sociedades financieras de objeto limitado. En cuanto a las operaciones de las casas de bolsa, la historia es hasta cierto punto diferente. Los bancos pueden realizar prácticamente todas las operaciones que la ley autoriza efectuar a las casas de bolsa, pero subsisten algunas excepciones importantes: los bancos no pueden intervenir directamente en la colocación primaria de acciones, ni pueden *intermediar* (comprar para vender) acciones o títulos de deuda distintos a los emitidos por los propios bancos o el gobierno federal.

La pregunta que se impone, entonces, es la siguiente: ¿cuáles serían las ventajas y desventajas de una reforma que permitiera a los bancos practicar libremente todas las operaciones reservadas hoy en día a las casas de bolsa? Entre las ventajas, no cabe duda que habría ahorros para las autoridades y los grupos financieros más importantes, al permitirles radicar en una sola sociedad y balance las operaciones que actualmente son practicadas por dos tipos de sociedades. Entre las desventajas se encuentran los posibles conflictos de interés, los riesgos asociados a las llamadas operaciones consigo mismo (*self dealing*), la sobrevivencia de intermediarios pequeños y las barreras de entrada para nuevos competidores.

Algunas personas han sostenido que la banca universal, esto es, permitirle prestar todo tipo de servicios financieros a un mismo intermediario, es un esquema regulatorio que terminará necesariamente en el desastre, dado que propicia tanto operaciones consigo mismo (*self dealing*) como conflictos de interés, además de amenazar la sobrevivencia de los intermediarios pequeños y elevar las barreras de entrada al mercado para nuevos participantes. En consecuencia, la banca universal podría dañar a la política mone-

taria y generar una concentración de poder económico y político capaz de poner en riesgo el proceso democrático.

19.9 Reforma financiera de enero de 2014

La RF2014 crea la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF)*, en la que se perfecciona la regulación aplicable a las agrupaciones financieras, al establecer con precisión las bases de organización de las sociedades controladoras o *holding* y la constitución y el funcionamiento de los grupos financieros.

De igual forma, contempla una estructura corporativa más flexible para que las controladoras puedan invertir en el mercado financiero, al tiempo que otorga la posibilidad de que las *holding* puedan realizar inversiones indirectas, mediante la figura de subcontroladoras, en entidades financieras que integren el grupo financiero de que se trate, así como en otras entidades financieras sobre las cuales no tengan el control y, por tanto, no sean consideradas como integrantes del respectivo grupo financiero.

Al respecto, **William Robinson** hace alusión a la conformación de una clase capitalista transnacional que se apodera de las empresas y entidades financieras mediante el entrecruzamiento de capitales, lo que está generando una *clase capitalista transnacional*.²

La RF2014 determina que, para que una entidad financiera se considere integrante del *pool financiero*, la SC deberá ser propietaria de más del 50 % del capital pagado de la entidad de que se trate y prevé que las *holding* inviertan directamente en EF que no sean integrantes del GF, siempre que su participación accionaria en ningún caso exceda el 50 % del capital social de la entidad financiera respectiva. Además, dispone que las entidades financieras que ofrezcan productos y servicios de otras EF integrantes del GF, deben revelar e informar al público el nombre de la entidad financiera que realmente ofrece el producto o servicio.

Aunado a lo anterior, la *LRAF* contempla la posibilidad de que las EF integrantes del GF ofrezcan productos y servicios financieros de otras entidades financieras que estén ligados a los productos y servicios ofrecidos por la entidad financiera de que se trate y fortalece el gobierno corporativo de las *holding*, con la finalidad de contar con una estructura sólida que establezca los principios y normas para la organización de dichas sociedades, así como la constitución y el funcionamiento de los grupos financieros, mediante una adecuada integración de los órganos de la sociedad, tales como el consejo de administración y la dirección general.

La nueva *LRAF* fortalece los actos corporativos que se pueden llevar a cabo en un grupo financiero, como son la incorporación, la separación y la fusión, al precisar los requisitos necesarios para obtener las autorizaciones correspondientes y regular aspectos relevantes de los mismos. De igual forma, se posibilita la escisión de la SC, lo que brinda certeza jurídica a las sociedades que pretendan llevar a cabo este acto. En caso de fusión de las EF integrantes del GF, siempre prevalecerá lo dispuesto en la *LRAF*, con

² Cf. **William I. Robinson**, *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clase y Estado en un mundo globalizado*, (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013).
Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.); (URC Editores, 2017). ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urcchihuahua/springer.action?docId=5513554>.
Created from urnchihuahua on 2019-03-17 08:32:54.

lo que se resuelve la problemática existente de obtener una doble autorización, al tener que sujetarse a las respectivas ley especial y *LRAF*.

En la nueva *LRAF* se actualizan y regulan aspectos relevantes de la disolución, liquidación y del concurso mercantil de las *holding* y se elimina la figura del comisario para llevar a cabo las funciones de vigilancia de las SC, para que sea el consejo de administración, mediante comités, quienes realicen tales funciones. Además, la *LRAF* incluye el régimen relativo a la posibilidad de que gobiernos extranjeros puedan participar en el capital social de sociedades controladoras de grupos financieros y prever que la SC solicite la revocación de su autorización.

Tras la crisis financiera de 2008, la nueva *LRAF* fortalece las facultades de las autoridades encargadas de la supervisión de los grupos financieros, mediante instrumentos de colaboración que al efecto elaboren y el intercambio efectivo de información entre autoridades; regula las facultades de la SHCP, la CNSF y la Consar, a efecto de que proporcionen a las autoridades financieras del exterior toda clase de información necesaria para atender los requerimientos que les formulen y a petición de éstas, y con base en el *principio de reciprocidad*, dichas comisiones podrán realizar visitas de inspección a las *holding*, ya sea por su conducto o en cooperación con la propia autoridad financiera del exterior de que se trate.

La *LRAF* incorpora en el Título Noveno “Los consejos de coordinación de autoridades financieras”, reconociendo en el capítulo I la existencia de los consejos de coordinación para la estabilidad del sistema financiero y en el capítulo II regula lo concerniente al Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, cuerpos colegiados que tienen la función primigenia de prevenir problemas acuciantes en el mercado financiero, a efecto de que no vuelva a repetirse una crisis de enorme envergadura como la de 2008 que, iniciando en el *casino financiero*, se extendió a la economía real con los efectos que ya conocemos: desempleo, inseguridad social, falta de crecimiento y desarrollo económico.

Aunado a lo anterior, la nueva *LRAF* establece la posibilidad de que la comisión supervisora (CNBV, CNSF y Consar), además de imponer la sanción que corresponda, pueda amonestar al infractor; o bien solamente amonestarlo, en atención a los antecedentes personales, la gravedad de la conducta, así como la existencia de atenuantes para fortalecer la actuación de las comisiones al contemplar la obligación de dar publicidad a las sanciones que impongan, para lo cual deberán señalar el nombre, la denominación o razón social del infractor, el precepto legal infringido, la sanción impuesta, así como el estado que guarda la resolución.

La *LRAF* incluye la posibilidad de que la SC someta a consideración de la comisión supervisora un programa de autocorrección, cuando detecte alguna irregularidad o incumplimiento a lo previsto en la propia ley. Además, determina la facultad de la SHCP de emitir disposiciones de carácter general que establezcan las medidas correctivas que deberán cumplir las SC y prevé expresamente en la ley la creación del *Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero*, a efecto de que se preserve como un órgano de coordinación permanente, de evaluación y análisis que vele por la seguridad del sistema financiero del país.

La *LRAF* dispone que el *intercambio de información* que efectúen entre sí las autoridades que participen en los consejos de coordinación: Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, Consejo Nacional de Inclusión Financiera o Comité de Educación Financiera, no aplican ni transgreden alguna de las obligaciones de reserva, confiden-

cialidad, secrecía o análogas que se deban observar conforme a las disposiciones legales aplicables y, por tanto, no le serán oponibles las restricciones relativas a la información reservada o confidencial en términos de las disposiciones legales aplicables.

Quien reciba la información será responsable —administrativa y penalmente, en términos de la legislación aplicable—, por la difusión a terceros de información confidencial o reservada. En caso de que se discutan riesgos potenciales a la estabilidad financiera del país, el intercambio de información entre las autoridades mencionadas deberá considerarse prioritario.

Cuestionario

1. ¿Qué es un grupo financiero?
2. ¿Cuál es el marco jurídico aplicable a los grupos financieros?
3. ¿Qué entidades financieras pueden integrar un grupo financiero?
4. ¿Con cuántas entidades se puede conformar una agrupación financiera?
5. ¿Qué tipo de actividades pueden realizar las entidades financieras integrantes de un grupo financiero?
6. ¿Qué es y cuáles son las características de la sociedad controladora?
7. ¿Qué requisitos debe reunir una sociedad controladora?
8. ¿Cuáles son las obligaciones y la estructura de la sociedad controladora?
9. Explique brevemente en qué consiste la sociedad controladora filial.
10. Mencione en qué consistió la reforma financiera 2014, en relación con los grupos financieros.

UNIDAD 20

Sociedades de información crediticia

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá la constitución, el funcionamiento, la operación y el marco jurídico de las sociedades de información crediticia.

20.1 Antecedentes

Las sociedades de información crediticia tienen su antecedente en el art 14 de la abrogada *Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LGICOA)*, emitida por el Congreso de la Unión en 1941, que establecía la obligación de los bancos de depósito de comunicar al Banco de México la relación de los deudores cuyo monto rondara los cincuenta mil pesos. El mismo precepto legal facultaba al Banco Central para notificar a todos los establecimientos asociados la cifra total de responsabilidades (adeudos) de dicho deudor, así como el número de establecimientos entre los que dicho débito estaba distribuido, pero tenía que guardar el secreto respecto al nombre de los establecimientos de crédito pas.

Méndez, Romero, Fernando. *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahuasp/detail.action?docID=5513354>.

Created from urnchihuahuasp on 2019-03-17 08:32:54.

Por otra parte, la *Ley de Instituciones de Crédito* en vigor estableció en su art 74 (derogado en 1993) que las instituciones de crédito estaban obligadas a participar en el sistema de información sobre operaciones activas que el Banco de México administraba. Al efecto, dichas entidades financieras se obligaban a proporcionar al instituto central la información sobre sus operaciones activas, con la inclusión del incumplimiento de sus clientes a las condiciones pactadas en dichas operaciones, con la periodicidad y en los términos que el Banco de México indicaba.

Así mismo, el instituto emisor tenía la facultad de notificar a todas las instituciones financieras del país, el nombre y el importe de la responsabilidad de un mismo deudor, el número de entidades entre las cuales dichas responsabilidades estaban distribuidas, así como la calificación que cada una de las entidades financieras consideraba para sus respectivos créditos, guardando secreto, en todo tiempo, respecto de la denominación de las entidades acreedoras. Para cubrir los costos de operación del sistema, el Banco de México cargaba a la cuenta que al efecto les llevaba a las entidades la aportación correspondiente.

En 1996 surgió el Buró de Personas Físicas administrado por la primera sociedad de información crediticia en México, autorizada por la SHCP, con el fin de proporcionar información del comportamiento crediticio de personas físicas. En 1998 se incorporó el Buró de Personas Morales, operado igualmente como sociedad, con el fin de proporcionar información del comportamiento crediticio de personas morales y físicas con actividad empresarial.

Con posterioridad, en la *LRAF*, específicamente en los arts 33, 33-A y 33-B, así como en las reglas generales a las que estaban sujetas las sociedades de información crediticia a que se refería el art 33 de la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*, se reguló todo lo relacionado con las sociedades de información crediticia; pero con la creación de la *Ley de Sociedades de Información Crediticia* fueron derogadas todas esas disposiciones legales.

El 15 de enero de 2002 se publicó en el *DOF* la *LSIC*, cuyo objetivo es regular la constitución y operación de las sociedades de información crediticia. La *LSIC* fue modificada en 2008 para reconocer, además de las entidades financieras a las entidades comerciales y a las Sofom no reguladas como usuarios de las sociedades de información crediticia (SIC).

El 10 de enero de 2014 se publicó en el *DOF* una serie de reformas financieras, entre las que destaca la reforma a la *LSIC* por cuanto crea una SIC como entidad paraestatal y la reconoce como parte del sistema financiero mexicano.

20.2 Concepto

Las sociedades de información crediticia (SIC), también conocidas en el ámbito financiero como *buró de crédito*, son sociedades anónimas autorizadas por la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV, que tienen como objetivo la prestación de servicios consistentes en la recopilación, el manejo y la entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas físicas y morales, así como de operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga que éstas mantengan con entidades financieras y empresas comerciales.

La RF2014 reconoce la existencia de una entidad paraestatal que brindará el servicio de información crediticia. Al respecto, el art 7 *bis* establece que el gobierno federal podrá contar con una entidad paraestatal constituida como SIC, que forme parte del sistema financiero, sin que al efecto se requiera la autorización de la SHCP ni la opinión del Banco de México ni de la CNBV, pero deberá sujetarse a las disposiciones de la *LSIC* y a las demás que resulten aplicables por la función que realice.

20.3 Marco jurídico

Las SIC deberán sujetar sus operaciones y actividades a la *Ley de Sociedades de Información Crediticia (LSIC)* y a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México (art 12, *LSIC*). En materia de seguridad, la CNBV emitirá reglas generales que establezcan las medidas mínimas de seguridad (manuales), mismas que incluirán el transporte de la información, así como la seguridad física, logística y en las comunicaciones de las SIC. Dichos manuales deberán contener, en su caso, las medidas necesarias para la seguridad del procesamiento externo de datos.

Así mismo, las SIC deben establecer de común acuerdo los estándares que utilizarán entre sí para proporcionarse sus bases primarias de datos. El Banco de México determinará, mediante reglas de carácter general, las cantidades que podrán cobrar las sociedades que suministran a otras sus bases primarias de datos, tomando en cuenta los gastos e inversiones en que las primeras hayan incurrido para la integración y actualización de dichas bases, así como por la transmisión de la información respectiva.

Marco jurídico de las SIC

- *LSIC*.
- *LIC* (en materia de secreto bancario y fiduciario).
- *LMV* (en materia de secreto bursátil y fiduciario).
- *LRAF* (en materia de secreto financiero).
- *LSI* (en materia de secreto financiero).
- *LACP* (en materia de secreto financiero).
- Disposiciones generales del Banco de México (en materia de cobros por el suministro de la base primaria de datos: reclamaciones, plazos, tarifas y condiciones de los envíos de reportes a otras SIC, etcétera).
- Disposiciones generales de la CNBV (en materia de medidas de seguridad y manuales operativos).
- Estándares de las SIC (en materia de bases primarias de datos).
- *LFPA* (supletoriamente en materia de notificaciones y recurso de revisión).
- *LPDUSF* (en materia de juicio arbitral en amigable composición).
- *LFPC* (en materia de reclamaciones).

20.4 Constitución

El art 6o de la *Ley de Sociedades de Información Crediticia (LSIC)* establece que para constituirse y operar como sociedad de información crediticia se requerirá autorización (intransmisible) del gobierno federal, misma que compete otorgar a la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV. Ahora bien, las entidades potenciales que desean organizarse y operar como sociedades de información crediticia deben presentar su solicitud ante la autoridad hacendaria citada, acompañando al efecto la siguiente información:

- Relación de accionistas, indicando el capital que cada uno de ellos suscribirá y pagará, así como, en su caso, sus historias curriculares.
- Relación de los consejeros y principales funcionarios de la sociedad, incluyendo a aquellos que ocupen cargos con la jerarquía inmediata inferior a la del director general, así como su historia curricular.
- Proyecto de los estatutos sociales.
- Acreditar que cuenta con los recursos para aportar el capital mínimo.
- Programa general de funcionamiento, que comprenda por lo menos lo siguiente:

Contenido del programa general de funcionamiento de las SIC

- La descripción de los sistemas de cómputo y los procesos de recopilación y manejo de información.
- Las características de los productos y servicios que prestarán a los usuarios y a los clientes.
- Las políticas de prestación de servicios con que pretenden operar.
- Las medidas de seguridad y control, a fin de evitar el manejo indebido de la información.
- Las bases de organización.
- El programa detallado de inversión a tres años.
- El calendario de apertura de oficinas y plazas en que se ubicarán.
- La demás información y documentación conexas que la secretaría le solicite por escrito, a efecto de evaluar la solicitud respectiva.

20.5 Objeto

El objeto primordial o prioritario de las SIC se traduce en entregar a los usuarios la información fidedigna sobre los créditos contratados por personas físicas o morales con entidades financieras, con la finalidad de disminuir los riesgos crediticios que se pudieran generar por el otorgamiento de préstamos o créditos a personas de escasa o nula solvencia moral, morosas o fraudulentas. En ese sentido, las SIC entregan a los usuarios de servicios financieros la información y reportes de crédito especial.

El *reporte de crédito* (no tiene valor probatorio en juicio) es entendido como la información formulada, documental o electrónicamente, por una SIC para ser proporcionada al usuario que lo haya solicitado en términos de la *LSIC*; contiene el historial crediticio de un cliente, sin hacer mención de la denominación de las entidades financieras o empresas comerciales acreedoras. Y el *reporte de crédito especial* (no tiene valor probatorio en juicio) hace alusión a la información formulada, documental o electrónicamente, por una SIC que contiene el historial crediticio de un cliente que lo solicita, en términos de la *LSIC* y que incluye la denominación de las entidades financieras o empresas comerciales acreedoras.

El art 40, párrs 6, 8 y 9 establece que tratándose de los reportes de crédito especiales, las SIC deberán contar con un número telefónico gratuito y una página de Internet con disponibilidad de consulta permanente para atender las solicitudes, así como para recibir las reclamaciones que sobre estos reportes presenten los clientes, en términos del art 42 de la *LSIC*. Así mismo, a través de dicho número telefónico las SIC deberán atender las dudas de los clientes en relación con dichas solicitudes y con los derechos que les confiere la *LSIC*, así como las disposiciones de carácter general.

La Condusef, en su página de Internet, deberá incluir información sobre las SIC con su denominación, datos que las identifiquen y su vínculo por la aludida red. Por su parte, las SIC estarán obligadas a tener en un lugar visible de su página respectiva en dicha red, el vínculo a la página de la Condusef. Los usuarios deberán informar a los clientes mediante correo electrónico o teléfono, en caso de que cuenten con ellos, sobre cualquier información que reporten a una SIC que cuente con las características para ser integrada a la Base Primaria de Datos.

Los usuarios están obligados a registrar el correo electrónico de un cliente, en caso de que éste le sea proporcionado.

Otro de los objetos de la ley se traduce en la disminución de los costos de información en el análisis de una solicitud de crédito, ahorrando tiempo a la entidad financiera en la búsqueda de datos e informes sobre determinada persona física o moral que acude a la institución para solicitar un crédito o préstamo. La base primaria de datos de las SIC, definida como aquella que se integra con la información que proporcionen directamente los usuarios a las SIC, en la forma y términos en que se reciba de aquéllos, se traduce en una herramienta fundamental para la atemperación de los riesgos que pudiera provocar una presencia excesiva de cartera vencida en el sistema financiero, dado que pone focos rojos en relación con un cliente potencial moroso.

Las SIC prestan un servicio invaluable al país, porque al entregar los reportes de crédito de clientes a las entidades financieras (usuarios) presentan elementos objetivos para el análisis en el otorgamiento de crédito, con lo que se evitan crisis financieras sistémicas como la acontecida en México en 1994. Aunado a lo anterior, también coadyuvan en la promoción de una cultura de pago, ya que ahora no es tan fácil acudir a una institución crediticia para solicitar un préstamo o crédito si el cliente potencial tiene un historial con información negativa; es decir, información de cuentas vencidas.

Para efectos fiscales, del combate al *blanqueo* de capitales o de acciones tendientes a prevenir y castigar el financiamiento del terrorismo, las SIC tienen la obligación legal de entregar la información solicitada por la autoridad hacendaria por conducto de la CNBV. La base primaria de datos de las SIC permiten coadyuvar con la autoridad judicial y administrativa en el esclarecimiento de ciertos hechos que a la postre podrían configurar un delito. Por eso es obligatorio e insustentable para las instituciones credi-

ticias (banca comercial y banca de desarrollo) que, previo al otorgamiento de un crédito, soliciten la información a las SIC en relación con las operaciones que ha venido realizando un cliente potencial.

Otro de los objetos de la ley hace referencia a la cooperación que debe existir entre las SIC en la transferencia de la información capturada cada mes en sus bases de datos, transmisión que debe realizarse dentro de los quince días naturales siguientes al mes en que haya sido realizada la captura mencionada. Mediante esta coordinación informativa, las SIC contarán con información que posiblemente no haya sido entregada con oportunidad por los usuarios, complementando entre sí sus bases de datos. Cabe mencionar que los usuarios (entidades financieras y empresas comerciales) de la base primaria de datos de las SIC, pueden proporcionar y solicitar información a más de una SIC. En todo caso, cada SIC, al proporcionar información a otras SIC, deberá evitar distorsiones en la información transmitida respecto de la que originalmente fue recibida de los usuarios.

El art 20 de la *LSIC* dispone que la base de datos de las SIC se integrará con la información sobre operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga que les sea proporcionada por los usuarios; éstos, al entregar dicha información a las SIC deberán hacerlo de manera completa y veraz; asimismo, dispone la obligación de los usuarios (entidades financieras, entidades comerciales y Sofom ENR¹) que estarán obligados a señalar expresamente tanto la fecha de origen de los créditos que inscriban como la del primer incumplimiento.

Las SIC no deberán inscribir, por ningún motivo, créditos cuya fecha de origen no sea especificada por los usuarios, o cuando éste tenga una antigüedad en cartera vencida mayor a 72 meses. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los arts 23 y 24 de la *LSIC* que determina dicho plazo para la conservación de los historiales crediticios por parte de las SIC.

En caso de que la información proporcionada por el usuario sea relativa a una persona moral, el usuario deberá incluir a los accionistas o titulares de las partes sociales, según corresponda, que sean propietarios de 10 % o más del capital social. Las entidades financieras deberán proporcionar, de conformidad con las disposiciones de carácter general que al efecto emita el Banco de México, la información relativa a sus operaciones crediticias, al menos, a una de las SIC organizadas conforme a esta ley.

Cuando el cliente realice el cumplimiento de una obligación, el usuario deberá proporcionar a la SIC la información del pago correspondiente y la eliminación de la clave de prevención u observación correspondiente. En todo caso, el usuario deberá enviar dicha información dentro de los cinco días hábiles posteriores al pago. En el caso a que se refiere el párrafo quinto del art 27 *bis*, los usuarios contarán con un plazo de hasta diez días hábiles para enviar la información actualizada a las SIC, y éstas a su vez tendrán un plazo de hasta tres días hábiles, contados a partir de la fecha en que hayan recibido la información de los usuarios, para actualizar dicha información en sus bases de datos.

Cabe mencionar que cuando los clientes se acojan a programas de recuperación de créditos de entidades financieras, empresas comerciales o sofomes ENR, los usuarios deberán reportar a las SIC dichos créditos como saldados, en caso de que hayan sido finiquitados.

La *LSIC* establece una penalización para el caso de que los usuarios (entidades financieras y empresas comerciales) hagan caso omiso de la información negativa de clientes, capturada en la base primaria de datos de las SIC.

El art 17 *bis* de la *LSIC*, adicionado por la RF2014, establece que a efecto de preservar la estabilidad financiera, evitar interrupciones o alteraciones en el funcionamiento del sistema financiero o del sistema de pagos, así como para facilitar el adecuado cumplimiento de sus funciones, la SHCP, la CNBV y el Banco de México deberán, a solicitud de la autoridad interesada, y en términos de los convenios celebrados, intercambiar entre sí la información que tengan en su poder por haberla obtenido en el ejercicio de sus facultades y como resultado de su actuación en coordinación con otras entidades, personas o autoridades o bien, directamente de otras autoridades.

Es importante mencionar que a dicha facultad no le serán oponibles las restricciones relativas a la información reservada o confidencial en términos de las disposiciones legales aplicables, en relación con el secreto financiero (bancario, bursátil y fiduciario). La *LSIC* determina que quien reciba la información a que se refiere este artículo será responsable administrativa y penalmente, en términos de la legislación aplicable, por la difusión a terceros de información confidencial o reservada, lo que viene a poner un alto a la problemática que originaba la fuga de información. En las demás leyes financieras se determina idéntica responsabilidad.

Las autoridades del sistema financiero mexicano deberán celebrar *convenios de intercambio de información* en los que especifiquen la información objeto de intercambio y determinen los términos y condiciones a los que deberán sujetarse para ello. Asimismo, dichos convenios deberán definir el grado de confidencialidad o reserva de la información, así como las instancias de control respectivas a las que se informarán los casos en que se niegue la entrega de información o su entrega se haga fuera de los plazos establecidos.

El mundo se ha globalizado y **Ulrich Beck** denomina al fenómeno *glocalización*, en virtud del cual la globalización de los procesos productivos y del capital se adaptan a las circunstancias locales de las sociedades. En ese sentido, resulta importante que exista coordinación entre las autoridades nacionales e incluso con las autoridades del exterior. De ahí que sea necesario el intercambio de información entre las autoridades, de conformidad con las mejores prácticas internacionales en la materia, entre estas las de Basilea. Aunado a lo anterior, el principio de reciprocidad es de suma importancia, por lo que bajo ninguna circunstancia, excepto en casos que involucren la seguridad nacional, se podrá negar la información a una autoridad financiera del exterior.

20.6 Control interno

Las SIC cuentan con un conjunto de instrumentos y medidas de control interno que les permite un manejo adecuado y pertinente de la información capturada en su base de datos primaria. Entre las herramientas de control interno destaca la referente a la actualización, por parte de las SIC, de la información contenida en su base de datos; la entrega de información únicamente a los usuarios o a las autoridades judiciales y administrativas (secreto financiero). Asimismo, se establece la prohibición expresa para

que no participen en el capital social de las SIC las personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad. Ningún usuario puede participar con más de 18 % del capital social de la sociedad o controlarla directa o indirectamente.

Aunado a lo anterior, el nombramiento de consejeros y del director general de las SIC debe recaer en personas de reconocida calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio, así como de amplios conocimientos y experiencia en materia financiera o administrativa. Las SIC deben adoptar medidas de seguridad y control, a fin de evitar el manejo indebido de la información. Cuando se acuerde su disolución y liquidación, deberá notificarlo a la SHCP y al Banco de México, a fin de que esa SIC se ajuste a lo que éste le señale en relación con el manejo y control de su base de datos.

20.7 Sociedades de información crediticia y el secreto financiero

El art 28 de la *LSIC* establece que las SIC sólo pueden proporcionar información a una entidad financiera o empresa comercial (usuarios) con la que tengan celebrado un contrato de prestación de servicios, en virtud del cual le proporcionen información contenida en sus bases de datos cuando cuenten con la autorización expresa del cliente y mediante su firma autógrafa, en donde conste de manera fehaciente que tiene pleno conocimiento de la naturaleza y alcance de la información que la sociedad proporcionará al usuario que así la solicite, del uso que dicho usuario hará de tal información y del hecho de que éste podrá realizar consultas periódicas de su historial crediticio, durante el tiempo que mantenga una relación jurídica con el cliente.

Cabe mencionar que la autorización referida con anterioridad no aplica tratándose de la solicitud de información que hagan el Banco de México, la CNBV y las autoridades judiciales, en virtud de providencia dictada en juicio en que el cliente sea parte o acusado y por las autoridades hacendarias federales, cuando la soliciten a través de la CNBV, para fines fiscales, de combate al blanqueo de capitales o de acciones tendientes a prevenir y castigar el financiamiento del terrorismo.

De no observarse este dispositivo legal, se incurrirá en el delito de revelación de secretos tipificado en el *Código Penal Federal*. En caso de que alguna SIC proporcione información sin que se haya recabado la autorización a que se refiere la *LSIC*, se entenderá como violación de dicha sociedad a las disposiciones relativas al secreto financiero de que se trate; es decir, al secreto bancario, bursátil o fiduciario.

20.8 Autoridades financieras que regulan y supervisan a las sociedades de información crediticia

La SHCP y la CNBV son las máximas autoridades en materia de supervisión, inspección y vigilancia de las SIC. Al respecto, la SHCP es la facultada para autorizar la organización y el funcionamiento de este tipo de sociedades, y de revocar las mismas si se apartan de las disposiciones legales y de las sanas prácticas financieras, correspondiéndole para tal efecto imponer como sanciones las multas o de prisión a las personas distintas a las instituciones de

crédito que infrinjan la *LSIC*. En general, a la CNBV le corresponde ejercer la supervisión, inspección y vigilancia de las SIC. Entre otras facultades de la SHCP y de la CNBV, en relación con las SIC, tenemos las siguientes:

Facultades de la SHCP y de la CNBV en relación con las SIC

SHCP	CNBV
Autorizar la organización y el funcionamiento de las SIC.	Solicitar la información necesaria a las SIC.
Revocar la autorización de las SIC.	Dar su opinión respecto a la autorización que la SHCP dará a una SIC para su constitución.
Interpretar, para efectos administrativos, la <i>LSIC</i> .	Determinar el capital mínimo con que deben contar las SIC.
Solicitar información a las SIC.	Determinar en qué casos una persona no podrá fungir como funcionario de las SIC.
Conocer los recursos en relación con las resoluciones de la CNBV acerca de las inhabilitaciones.	Revisar que los consejeros y el director general de las SIC cumplan con los requisitos establecidos para ello.
Autorizar el control de una SIC.	Dar su opinión respecto a la autorización que la SHCP pretende otorgar para el control de una SIC.
Autorizar las actividades necesarias para el cumplimiento del objeto de las SIC.	Determinar la suspensión de uno o más miembros del consejo de administración y del director general de las SIC.
Autorizar la fusión o escisión de las SIC.	Inhabilitar a los consejeros y al director general para desempeñar un cargo en el SFM.
Revocar la autorización de las SIC.	Opinar acerca de la fusión y la escisión de las SIC.
Establecer las cuotas de inspección y vigilancia de las SIC.	Inspeccionar y vigilar a las SIC.
	Solicitar a la SIC que presente la denuncia correspondiente por violación al secreto financiero.
	Prohibir a las sociedades que proporcionen información a los usuarios que no obtengan la autorización del cliente.
	Imponer las sanciones de carácter administrativo correspondientes.

20.9 Reforma financiera de enero de 2014

El art 7 *bis* reconoce que el gobierno federal podrá contar con una entidad paraestatal constituida como sociedad de información crediticia, que forme parte del sistema financiero, sin que al efecto se requiera la autorización de la SHCP. No obstante, en todo momento deberá sujetarse a las disposiciones de la *LSIC* y las demás que resulten aplicables por la función que realice.

Para proteger al público usuario de los servicios financieros, el art 23 bis de la *LSIC* establece que las SIC podrán conservar la información una vez vencidos los 72 meses a que se refiere el art 23 para su conservación, con la finalidad de asegurarse que la información recibida de sus usuarios con posterioridad a tales plazos, no esté relacionada con aquella que debió haber sido eliminada por la entidad financiera, la entidad comercial o la sofom, no regulada en su carácter de usuarios.

En caso de recibirla, deberán dar aviso a la CNBV si el usuario que la entregue es supervisado por dicho órgano desconcentrado; y de igual forma, las SIC deberán notificar a dicha comisión los controles con que cuentan para el resguardo de dicha información. Anterior a la RF2014 se cometían muchos abusos en contra de los clientes, principalmente de la banca comercial, que en cualquier momento podía reflejar un adeudo y registrarlo ante la SIC. La reforma financiera a la *LSIC* permitirá evaluar la función de los usuarios de las SIC y determinar responsabilidades por sus omisiones.

La RF2014 determina que, en protección a los clientes, si las entidades financieras o sofomes ENR, por conducto de sus unidades especializadas o, en el caso de empresas comerciales, de quienes designen como responsables para esos efectos, no hacen llegar a la SIC su respuesta a la reclamación presentada por el cliente, en un plazo de quince días naturales contados a partir de que hayan recibido la notificación de la reclamación, la SIC deberá modificar o eliminar de su base de datos la información que conste en el registro de que se trate, según lo haya solicitado el cliente, así como la leyenda “registro impugnado”.

En materia sancionatoria, la reforma a la *LSIC*, publicada en el *DOF* del 10 de enero de 2014, determina la figura de *infractor primario* de las leyes financieras. Al respecto, el art 53, fracc II, inc a) de la *LSIC* establece que la calidad del infractor primario será considerada como atenuante, cuando el presunto infractor acredite ante la autoridad de que se trate haber resarcido el daño causado, así como el hecho de que aporte información que coadyuve en el ejercicio de las atribuciones de las autoridades, a efecto de deslindar responsabilidades. La autoridad que corresponda también podrá considerar como atenuante o excluyente de la imposición de sanciones, la existencia de casos fortuitos o de fuerza mayor.

El art 56 *bis* faculta a la CNBV o la Condusef imponer la sanción que corresponda y amonestar al infractor o bien, solamente amonestarlo, considerando sus antecedentes personales, la gravedad de su conducta, que no se cuente con elementos que permitan demostrar que se afectan intereses de terceros o del propio sistema financiero, que habiéndose causado un daño éste haya sido reparado, así como la existencia de atenuantes en términos de la *LSIC*.

En todo caso, la CNBV o la Condusef podrán abstenerse de sancionar a las SIC y a las entidades financieras, siempre y cuando se justifique la causa de tal abstención, de acuerdo con los lineamientos que para tal efecto emita la Junta de Gobierno de la comisión de que se trate y que se refieran a hechos, actos u omisiones que no revistan gravedad, no exista reincidencia, no se cuente con elementos que permitan demostrar que se afectan los intereses de terceros o del propio sistema financiero y no constituyan un delito.

Cabe mencionar que tratándose de entidades o empresas comerciales que rijan sus actos conforme a la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, les será aplicable dicho marco normativo, así como la *LSIC* en lo correspondiente al historial crediticio de

presas por la infracción a la *LSIC*, sino la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor (Profeco).

La RF2014 incrementa las multas que la CNBV y el Banco de México podrán imponer a las SIC, a las entidades financieras y a las Sofom ENR, de conformidad con el Título II, Capítulo V, de la *LSIC*.

Cuestionario

1. ¿Qué son las sociedades de información crediticia?
2. ¿Cuál es el marco jurídico aplicable a las sociedades de información crediticia?
3. ¿Qué requisitos se deben reunir para crear una sociedad de información crediticia?
4. ¿Cuál es el objeto primordial o prioritario de las SIC?
5. ¿En qué consiste el reporte del crédito?
6. ¿En qué casos las SIC podrán proporcionar información financiera a una entidad financiera o empresa comercial?
7. ¿Qué autoridades financieras regulan y supervisan a las sociedades de información crediticia?
8. ¿Qué facultades tienen la SHCP, el Banco de México y la CNBV, en relación con las SIC?
9. ¿Cuándo interviene la Profeco en la aplicación de la *LSIC*?
10. Mencione en qué consistió la reforma financiera de 2014, en materia de información crediticia.

UNIDAD 21

La contabilidad del empresario bancario y bursátil

Objetivo particular: *al terminar la unidad, el alumno(a):*

Conocerá la contabilidad del empresario financiero.

21.1 Concepto

La presente unidad debería denominarse la contaduría del empresario bancario y bursátil, dado que la contabilidad es un concepto más restringido, vamos, es una especie del género contaduría. En ese tenor de ideas, cabe aclarar desde este momento que la contaduría logra su finalidad de obtener información financiera precisa por conducto de dos ramas: la contabilidad (obtiene la información) y la auditoría (comprueba la información).

La contaduría es la disciplina profesional de carácter científico que, fundamentada en una teoría específica y a través de un proceso, obtiene y comprueba información financiera sobre transacciones celebradas por entidades económicas lucrativas (personas físicas con actividades empresariales y sociedades de personas y de capitales), no

Pero, ¿por qué la mayoría de las entidades financieras adoptan la forma organizativa de sociedad anónima? Resulta que la autoridad otorga múltiples facilidades a las entidades que se organizan con tal carácter, tales como ventajas fiscales, administrativas, etc. Otra de las ventajas que se pueden observar es que para acceder al crédito es más factible para las sociedades anónimas concurrir a una institución de crédito y obtener la derrama crediticia para satisfacer determinado proyecto.

Las principales ventajas de constituir una entidad financiera, como sociedad anónima, son las siguientes:

- La sociedad anónima se constituye por ley, como una entidad jurídico-económica de carácter autónomo, razón por la cual los propietarios o accionistas se encuentran “desligados” de la misma. Esta característica limita el derecho de los acreedores, en un momento dado, hasta el monto aportado por los socios en el negocio.
- A una sociedad anónima le resulta más sencillo obtener capital por medio de la enajenación de sus acciones.
- El desarrollo y la evolución de la sociedad no se ve afectada por los cambios de socios o accionistas, por la enajenación de sus partes accionarias o bien, por enfermedad, accidente o deceso de sus administradores o accionistas.
- La duración de una sociedad anónima se puede terminar anticipadamente, por una decisión de los propios socios o del Estado (concurso mercantil).

Ahora bien, las principales desventajas de estructurar una entidad como sociedad anónima son:

- Están reguladas, supervisadas e inspeccionadas en una forma más estricta por las autoridades administrativas (Profeco, CNBV, CNSF y Consar). La legislación les exige cumplir con ciertas disposiciones normativas, así como presentar la información y las declaraciones requeridas por la autoridad.
- Las empresas que colocan valores entre el gran público inversionista tienen la obligación de hacerlo del conocimiento detallado de la CNBV, para lo cual deben contar con un consejo de administración para estar en posibilidad de cumplir los objetivos en la entrega de información detallada.

Podemos definir a la contabilidad (*lato sensu*) como “la rama de la contaduría que obtiene información financiera sobre las transacciones que celebran las entidades económicas”. Ahora bien, si hacemos referencia al proceso que necesariamente desarrolla la contabilidad para la consecución de su objetivo, puede definirse como “la rama de la contaduría que sistematiza, valúa, procesa, evalúa e informa sobre transacciones financieras que celebran las entidades económicas”.

En ese tenor de ideas, la *contabilidad financiera* (perteneciente al subsistema de información financiera) se integra por una serie de elementos tales como las normas de registro, los criterios de contabilización, las formas de presentación de los informes, etc. Se le conoce como contabilidad financiera porque expresa en términos cuantitativos y monetarios las transacciones realizadas por una sociedad, así como determinados fenómenos económicos que le afectan, con el fin de proporcionar información útil y segura a los usuarios externos (acreedores, accionistas, analistas e intermediarios financieros: al público inversionista, a las autoridades de supervisión y al fisco) para la toma de decisiones.

Por *transacción financiera* u *operación financiera* debe entenderse todo movimiento de recursos materiales que la entidad económica realiza para obtener su objetivo, por ejemplo: cuando una institución bancaria otorga un crédito o un préstamo a un cliente, está realizando una transacción financiera; o bien, cuando una empresa coloca valores en el mercado financiero, también está efectuando una transacción financiera.

21.2 Objetivos

Desde un punto de vista amplio, el objetivo fundamental de la contabilidad es la obtención de información financiera. No obstante, es posible señalar objetivos inmediatos al nivel de cada una de las fases del proceso contable.

Objetivos de la contabilidad

Objetivo amplio o general	Objetivos particulares
Obtención de información financiera La contabilidad satisface necesidades concretas (mediante la información financiera que obtiene) de las entidades económicas: orientación para tomar las decisiones y el control. La contabilidad, a través de la información financiera, ofrece elementos de juicio a los responsables de tomar decisiones sobre las políticas que deben regir el destino de la entidad económica. Así mismo, por medio de la información financiera, la contabilidad también satisface, la necesidad de ejercer control en las entidades económicas. Existe un control cuando se ejerce vigilancia sobre su patrimonio y sobre aquellos de quienes depende su conservación e incremento. también, el control se traduce en la factibilidad de efectuar una apreciación al resultado de la acción; esto es, comparar los resultados que se obtuvieron con los que se planearon, con la finalidad de analizar los posibles desvíos, en su caso, y de esa forma efectuar las rectificaciones pertinentes.	• Sistematización. Fase inicial del proceso contable que establece el sistema de información financiera en una entidad económica: —Conocer la naturaleza de la entidad económica. —Diseñar e implementar el sistema de información financiera. • Valuación. Cuantifica en unidades monetarias los derechos y las obligaciones que adquiere una entidad económica en la celebración de transacciones financieras: —Cuantificar en unidades monetarias las transacciones realizadas por la entidad. • Procesamiento. Elabora los estados financieros resultantes de las transacciones celebradas por una entidad económica: —Captar, clasificar, registrar, calcular y sintetizar los datos referentes a las transacciones financieras. —Elaborar la información financiera. • Evaluación. Califica el efecto de las transacciones celebradas por la entidad económica sobre su situación financiera: —Analizar e interpretar la información financiera. • Información. Comunica la información financiera obtenida por la contabilidad. —Comunicar la información financiera.

21.3 Principios de la contabilidad general

Los principios contables son conceptos fundamentales que establecen bases adecuadas para identificar y delimitar a las entidades económicas, las cuales, por medio de la realización de operaciones, generan información financiera; valuar las operaciones y presentar la información financiera. Los principios de contabilidad no son, por supuesto, como las leyes inmutables de la física, más bien son directrices y guías de actuación. Como tales, están sujetos a una evolución y modificación para encontrar los cambios necesarios en el mundo de los negocios. Por tanto, en ningún momento ni lugar se puede contar con una lista aceptable de principios de contabilidad universales. Sin embargo, los principios empleados en la preparación de estados financieros no pueden ser aceptados universalmente, aunque sí deben ser generalmente aceptados.

El Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP) es el ente encargado de pronunciar los principios, sustentados en el consenso de sus miembros, y entre los que se encuentran los siguientes:

Comparabilidad. Establece que los supuestos y las reglas por los cuales se obtuvo la información contable tengan una estabilidad que facilite su comparación.

Dualidad económica. Cada recurso de que dispone una entidad fue generado por terceros, los cuales poseen derechos e intereses sobre los bienes de la entidad. Lo anterior implica que toda transacción de la entidad debe ser registrada, de tal forma que muestre el efecto sobre los recursos propiedad de la empresa (activos), así como las obligaciones y los derechos de terceros (pasivo y capital).

Entidad. La actividad económica es realizada por entidades identificables, las que constituyen combinaciones de recursos humanos, recursos materiales y capital, coordinados por una autoridad que toma decisiones encaminadas a la consecución de los fines de la entidad.

Importancia relativa. La información que aparece en los estados financieros debe mostrar los aspectos importantes de la entidad, susceptibles de ser cuantificados en términos monetarios. Este criterio supone que en la elaboración de la información financiera deben equilibrarse el detalle y la multiplicidad de los datos, con los requisitos de utilidad y la finalidad de la información.

Negocio en marcha. La entidad se presume en existencia permanente, con excepción de las entidades en liquidación. Por tanto, permite suponer, salvo prueba en contrario, que la empresa seguirá operando por tiempo indeterminado, por lo que no resulta válido usar valores de liquidación al cuantificar sus recursos y obligaciones.

Periodo contable. La necesidad de conocer los resultados de operación y la situación financiera de la entidad, que tiene una existencia continua, obliga a dividir su vida en periodos convencionales (tres meses, seis meses o un año).

Realización. La contabilidad cuantifica, en términos monetarios, las operaciones que realiza una entidad con otros participantes en la actividad económica y ciertos eventos económicos que le afectan.

Revelación suficiente. La información contable presentada en los estados financieros debe contener, en forma clara y comprensible, todo lo necesario para juzgar los resultados de operación y la situación financiera de la entidad. Las notas aclaratorias

son importantes en los estados financieros, dado que presentan mayor información al usuario.

Valor histórico original. Este postulado establece que los bienes y derechos deben valuarse de acuerdo con su costo de adquisición en un momento determinado, de allí que tal postulado reciba el nombre de *valor histórico original*. Sin embargo, admite que las cifras sean modificadas en caso de que ocurran eventos posteriores que les hagan perder su significado, mediante la aplicación de métodos de ajuste que preserven la imparcialidad y objetividad de la información contable.

21.3.1 Medios y métodos

La sistematización es la fase del proceso contable que establece el sistema de información financiera en una entidad económica, organiza los elementos de la contabilidad de tal manera que se garantice la obtención adecuada del objetivo que se persigue. En el caso de la obtención de información financiera, resulta relativamente sencillo ubicar diferentes sistemas que permiten conseguir el objetivo de la contabilidad, pero lo que en ocasiones resulta complicado es seleccionar el sistema idóneo; es decir, elegir los procedimientos, los medios y métodos que, de acuerdo con la particularidad de la entidad económica, le resulten más convenientes.

En ese sentido, para seleccionar con acierto el sistema de información financiera de la entidad, es necesario tomar en consideración lo siguiente:

- Conocer a detalle la entidad económica (su actividad, el marco jurídico, su ejercicio contable, las políticas de operación, los recursos y sus fuentes, y su organigrama).
- Elegir el procedimiento para procesar los datos (manual, mecánico o electrónico).

El *procedimiento manual* (medio) de las transacciones se efectúa manualmente en libros de contabilidad. La captación de los datos que dan origen a la información financiera se realiza mediante la escritura sobre documentos, utilizando lápiz o pluma. El almacenamiento de datos se hace sobre registros especiales, que también se preparan en forma manual. Los cálculos se efectúan mentalmente y la información financiera obtenida se concentra en estados financieros preparados manualmente. Este procedimiento tiene la ventaja de ofrecer flexibilidad en cuanto a su operación y una fácil adaptación a los cambios, pero tiene la desventaja de ser rutinario y lento, aunado a que la posibilidad de cometer errores es muy elevada.

El procedimiento manual considera diversos métodos para procesar las transacciones financieras de las entidades, entre los que destacan:

Diario continental. Es el método manual de registro más antiguo que se tenga noticia, que consiste en registrar las operaciones realizadas por una entidad económica de manera cronológica, en un libro denominado *diario general*. En seguida y diariamente, debe realizarse un pase del diario general a otro libro denominado *mayor general*, en el cual se clasifican las operaciones, dando origen a los estados financieros. Finalmente, al concluir cada ejercicio contable, se transcriben los estados financieros debidamente analizados a un tercer libro que recibe el nombre de *inventarios y balances*. Este método es aconsejable para aquellas entidades con un volumen de operaciones moderado.

Diario tabular o columnar. Constituye una evolución del diario continental, en virtud del cual se adiciona una serie de columnas a este último, clasificando en cada una los diferentes conceptos que integran la actividad operacional de la entidad económica. En los hechos, el diario tabular permite efectuar en un solo tiempo tanto el registro como la clasificación de las operaciones, lo cual produce un valioso ahorro de tiempo. Al igual que como sucede con el diario continental, también en este diario suele utilizarse el libro mayor general, al cual se pasan mensualmente las operaciones registradas en el libro tabular; también subsiste el libro de inventarios y balances.

Método centralizador. Este método consiste en dividir el diario continental en tantos diarios como conceptos específicos se presentan respecto a las operaciones de la entidad económica (de efectivo, compras, ventas, de salidas del almacén, documentos por cobrar, documentos por pagar y de operaciones diversas). Los pases al libro mayor se efectúan mensualmente mediante concentraciones, y la ventaja de este método estriba en el ahorro de tiempo por la división del trabajo existente, lo que reditúa en un mayor número de transacciones y una mejor oportunidad en cuanto a la presentación de la información financiera.

Ahora bien, en el *procedimiento mecánico* el procesamiento de las operaciones se efectúa por medio de máquinas contables, incluyendo el uso de máquinas auxiliares como sumadoras, calculadoras, de escribir, etc. Los cálculos son efectuados por las propias máquinas y la información financiera es impresa por la máquina de contabilidad en tarjetas, las cuales constituyen estados financieros. Este procedimiento conserva o puede conservar algún elemento del procedimiento manual, ofreciendo la ventaja respecto a aquél de una mayor velocidad en el procesamiento, con una disminución en el margen de error, aunque se requiere contar con una mayor posibilidad económica para comprar las máquinas de contabilidad.

El *procedimiento electrónico* es aquel en virtud del cual el procesamiento de las operaciones se lleva a cabo por medio de computadoras, que implica un procesamiento de grandes volúmenes de datos, mayor velocidad, más exactitud, menor costo y personal preparado técnicamente.

21.3.2 Tipos de cuentas que integran la contabilidad (catálogo de cuentas)

Se entiende por *catálogo de cuentas* una lista o enumeración pormenorizada y clasificada de los conceptos que integran el activo, el pasivo, el capital contable, y los ingresos y egresos de una entidad económica. El catálogo de cuentas identifica los conceptos que maneja una entidad, de acuerdo con las operaciones que realiza y que a su vez se expresan en los estados financieros.

El catálogo de cuentas de una entidad se compone principalmente por:

Activo

- Activo circulante (caja, bancos, inversiones en valores, clientes, documentos por cobrar, deudores diversos, IVA por acreditar, mercancías y pagos anticipados).
- Activo permanente (mobiliario y equipo de oficina, equipo de reparto, edificios, terrenos).
- Activo diferido (gastos de organización y gastos de instalación).

Pasivo

- Pasivo a corto plazo (proveedores, documentos por pagar, acreedores diversos, gastos por pagar e IVA por pagar).
- Pasivo a largo plazo (acreedores hipotecarios).
- Pasivo diferido (cobros anticipados).

Capital contable (capital social y utilidad del ejercicio).

Ingresos (ventas, intereses, descuentos sobre compras y utilidad en venta de activo permanente).

Egresos (costo de ventas, gastos de operación y otros gastos).

21.3.3 Estados financieros

Cabe señalar que la información financiera generada por medio de la teoría contable no se comunica de forma verbal, y dado que no representa un elemento abstracto y sí algo muy concreto, debe forzosamente quedar expresado por escrito. En ese tenor de ideas, la herramienta que sirve de carruaje a la información sobre la obtención y aplicación de recursos materiales lo constituyen los estados financieros.

El *estado financiero* es todo documento suscrito por una entidad económica en el que se anotan datos valuados en unidades monetarias, referentes a la obtención y aplicación de recursos materiales. Funciona como una herramienta de comunicación entre el contador que formula la información financiera y el usuario que la utiliza. Los estados financieros muestran la forma a través de la cual las entidades económicas han conjugado los recursos disponibles para la consecución de sus objetivos, así como la eficiencia en la dirección de la entidad financiera.

Ahora bien, ha menester reconocer las limitantes que tienen los estados financieros en cuanto a que no proyectan todos los aspectos de carácter económico que afectan a una entidad, aunque ello no es óbice para señalar que los estados financieros son un instrumento indispensable para la buena marcha de las entidades financieras. Entre dichas limitaciones se encuentran las siguientes:

- Una valuación de los recursos humanos.
- Capacidad de la administración.
- Ubicación física de la entidad, en relación con las fuentes de abastecimiento.
- La eficiencia de los transportes.
- Las condiciones del mercado.
- Las condiciones de la rama industrial.
- El régimen fiscal.

Los estados financieros se dividen en: básicos y accesorios. Entre los primeros se encuentran el estado de situación financiera o balance general; el estado de resultados o estado de pérdidas y ganancias, y el estado de cambios en la situación financiera, también denominado *de origen y aplicación de recursos*. En la segunda clasificación tenemos el estado de movimiento en el capital contable; estado de costo de lo vendido; estado de costo de producción y estados especiales. Los estados financieros accesorios no son objeto de estudio en esta obra, por lo que únicamente se han enunciado

21.3.4 Estado de situación financiera o balance general

Es el estado financiero que muestra la situación financiera de una entidad económica a una fecha determinada. También puede ser definido como “el estado financiero que muestra el activo, el pasivo y el capital de una entidad financiera, valuados en unidades monetarias a una fecha determinada”. La ecuación contable fundamental, en el estado de situación financiera o balance general es: Activo = Pasivo + Capital. Se dice que el balance general es como si fuera una fotografía, por su carácter estático; es decir, la información se formula a una fecha determinada, aunque puede elaborarse cada vez que se requiera. Generalmente se presenta cada mes, aunque es obligatorio formularlo anualmente.

El balance general indica la medida en que la administración de una empresa ha conservado los lineamientos que se le han confiado, aunado a que presenta en un mismo reporte la información necesaria para tomar decisiones en las áreas de inversión y financiamiento. ¿Cómo se compone el balance general? Se conforma de tres partes: encabezado, cuerpo y pie.

El *encabezado* lo integran: el nombre de la entidad económica, nombre del estado financiero y la fecha en la que se formula. El *cuerpo* se integra con los conceptos de activo, pasivo y capital y su correspondiente valor. El *pie* incluye: el nombre, firma y cargo del contador que lo formula y las notas aclaratorias.

HSBC, Institución de crédito, S.A.			
Estado de situación financiera al 31 de diciembre de 2010			
	Activo	Pasivo	
Caja	\$75 000	Proveedores	\$175 000
Bancos	100 000	Doc x pagar	50 000
Inversiones	90 000	Acreedores diversos	25 000
Clientes	200 000	Gastos por pagar	65 000
Doc x cobrar	60 000	Acreedores	
Deudores diversos	30 000	hipotecarios	500 000
Mercancías	350 000	Cobros anticipados	42 000
Pagos anticipados	12 000	Suma del pasivo	\$857 000
Mobiliario y equipo			
de oficina	88 000		
Equipo de reparto	120 000		
Edificio	250 000		
Terreno	500 000	Capital	\$1 138 000
Gastos de organización	50 000		
Gastos de instalación	70 000	Suma del pasivo y el capital	\$1 995 000
Suma del activo	\$1 995 000		

21.3.5 Estado de resultados o de pérdidas y ganancias

El estado de pérdidas y ganancias, también conocido como *estado de resultados*, revela la medida en que se emplearon adecuadamente los recursos durante un periodo determinado, y muestra la utilidad o pérdida obtenida por una entidad financiera durante un periodo determinado. También puede definirse como “el instrumento contable que muestra los ingresos y egresos obtenidos y erogados por una entidad económica y la diferencia resultante, valuados en unidades monetarias durante un periodo determinado”.

El estado de resultados tiene las siguientes características:

- Muestra el resultado obtenido por las entidades económicas en el desarrollo de sus operaciones. Dicho resultado puede ser utilidad o pérdida en el caso de las entidades lucrativas; o un exceso de los ingresos sobre los egresos y viceversa, en el caso de las entidades no lucrativas.
- Es un estado financiero *dinámico*, en virtud de que su información se refiere a un periodo determinado. Cuando dicho periodo es de doce meses se denomina *ejercicio contable*, el cual constituye un lapso convencional que la práctica y las autoridades hacendarias han aceptado para “cortar” momentáneamente la marcha de las entidades y estar en posibilidad de conocer sus resultados.
- Debe formularse al menos una vez al año, pero nada impide que se efectúe para conocer resultados de periodos más cortos, por ejemplo: 30 días.

El estado de resultados, al igual que el balance general, se compone de un encabezado, cuerpo y pie. El *encabezado* lo conforma el nombre de la entidad económica, el nombre del estado financiero y el ejercicio contable o periodo al cual se refiere. El *cuerpo* se integra por los conceptos de ingresos y su valor; los conceptos de egresos y su valor y la naturaleza del resultado obtenido y su valor (pérdida o ganancia).

La Rosita, S.A. de C.V.		}	ENCABEZADO
Estado de resultados por el ejercicio terminado el 31 de diciembre de 2010			
Ventas	\$750 000	}	CUERPO
Menos costo de ventas	\$450 000		
Utilidad bruta	\$300 000		
Menos gastos de operación	\$162 000		
Utilidad neta	\$138 000		
C.P. Jaime Landín		}	PIE
Gerente de contabilidad			

21.4 Contabilidad financiera

La contabilidad financiera es una vertiente o especialidad de la contabilidad en general (como también lo es la contabilidad fiscal y administrativa), que tiene la finalidad de obtener y comunicar información útil para la oportuna toma de decisiones de los usuarios internos y externos, entendiendo por éstos aquellas personas físicas o morales, interesadas en la marcha o el funcionamiento financiero de las entidades económicas.

Morton Backer sostiene que la contabilidad financiera tiene dos objetivos fundamentales: informar acerca de la naturaleza y el *status* del capital social invertido en una empresa (balance general) y evaluar los cambios que se producen en el capital como resultado de las actividades de operación (estado de resultados).

En la elaboración de la información financiera es muy importante que tanto el contador como el usuario de ésta conozcan los fundamentos conceptuales de la contabilidad financiera, para discriminar entre lo que está permitido y lo prohibido en el proceso de elaboración de la información. El marco conceptual de la contabilidad financiera está integrado por los elementos siguientes:

- Los conceptos fundamentales de la información financiera.
- Las características básicas de la información financiera.
- Los principios contables generalmente aceptados, entre los que cabe destacar: los postulados básicos de la información financiera, las reglas particulares y el criterio prudencial.
- Los estados financieros básicos.

21.4.1 Importancia

La importancia de la contabilidad financiera estriba en generar y comunicar información útil para la oportuna toma de decisiones, tanto de los acreedores como de los accionistas de una entidad, así como de otras personas interesadas en la situación financiera de la entidad. Desde un enfoque económico, por *entidad* debe entenderse toda unidad identificable que utiliza recursos materiales y humanos debidamente coordinados por una autoridad decisora, con la finalidad de obtener objetivos concretos. Así mismo, la contabilidad financiera reviste trascendencia dado que:

- Rinde información a personas extrañas a la entidad económica.
- La información se fundamenta en principios de contabilidad, abarcando todos los aspectos de la entidad.
- Es obligatoria por ley.
- La información es histórica y valuada en términos monetarios.

21.4.2 Normas generales de contabilidad jurídica

El empresario financiero tiene la obligación de llevar la contabilidad de su empresa y responder de ella ante el *autoridad administrativa supervisora* (usuario externo de la información).

información financiera), así como hacerla del conocimiento de las personas que pudieran estar interesadas en la buena marcha de la entidad. Para tal efecto, es necesario que observe una diversidad de ordenamientos jurídicos que regulan requisitos, plazos, términos y condiciones en que se deben presentar periódicamente los estados financieros de la entidad económica (lo financiero es una parte de lo económico, por esa razón insistimos en llamarles *entidades económicas*).

Código de Comercio

El título II del *Código de Comercio* hace referencia a las obligaciones comunes de todos los que profesan el comercio, y la fracc III del art 16 refiere que todos los comerciantes, por el hecho de serlo, están obligados a mantener un sistema de contabilidad. El precepto aludido remite al art 33 (del mismo código) para establecer la forma en que se llevará a cabo la contabilidad citada, que deberá ser adecuada, mediante los instrumentos, recursos y sistemas de registro y procesamiento que mejor se acomoden a las características particulares del negocio, que en todo caso deberá permitir:

- Identificar las operaciones individuales y sus características.
- Conectar las operaciones individuales con los documentos comprobatorios originales de las mismas.
- Seguir la huella desde las operaciones individuales a las acumulaciones, que den como resultado las cifras finales de las cuentas y viceversa.
- La preparación de los estados que se incluyan en la información financiera del negocio.

Cualquiera que sea el sistema de registro que se emplee, deberán llevarse debidamente encuadernados, empastados y foliados el libro mayor y, en el caso de las personas morales, el libro o los libros de actas. La encuadernación de estos libros podrá hacerse *a posteriori*, dentro de los tres meses siguientes al cierre del ejercicio; sin perjuicio de los requisitos especiales que establezcan las leyes y los reglamentos fiscales para los registros y documentos que tengan relación con las obligaciones fiscales del comerciante (art 34).

Ley del Impuesto sobre La Renta

El título II de la *Ley del Impuesto sobre la Renta* lleva por epígrafe “De las Personas Morales. Disposiciones Generales”, y en su capítulo VIII intitulado “Obligaciones de las Personas Morales”, inicia el tratamiento de la contabilidad de las personas jurídicas colectivas en el art 86, al disponer que los contribuyentes que obtengan ingresos de los señalados en el título II, además de las obligaciones establecidas en otros artículos de la ley, tendrán las siguientes:

- Llevar la contabilidad de conformidad con el *Código Fiscal de la Federación*, su Reglamento y el *Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta*.
- Efectuar los registros en la misma. Cuando se realicen operaciones en moneda extranjera, éstas deberán registrarse al tipo de cambio aplicable en la fecha en que

- Conservar la contabilidad y los comprobantes de los asientos respectivos, así como aquellos necesarios para acreditar que se ha cumplido con las obligaciones fiscales, de conformidad con lo previsto por el *Código Fiscal de la Federación*.

Así mismo, se establece que los contribuyentes que lleven a cabo actividades empresariales deberán formular un estado de posición financiera y levantar inventario de existencias al 31 de diciembre de cada año, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias respectivas. Cuando el contribuyente inicie o deje de realizar actividades empresariales, deberá formular estado de posición financiera referido a cada uno de los momentos mencionados. El art 84 del *Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta* ordena que los conceptos de contabilidad deberán observar lo dispuesto por el *Código Fiscal de la Federación* y su Reglamento.

Ley del Impuesto al Valor Agregado

El capítulo VII, art 32, de la *Ley del Impuesto al Valor Agregado* hace referencia a las obligaciones de los contribuyentes, estableciendo que los obligados al pago de este impuesto tienen, además de las obligaciones señaladas en otros artículos de esta ley, las siguientes:

- Llevar de conformidad con el *Código Fiscal de la Federación*, el reglamento de esta ley, y efectuar conforme a este último la separación de los actos o actividades de las operaciones por las que deba pagarse el impuesto por las distintas tasas, de aquellos por los cuales esta ley libera de pago.
- Realizar, tratándose de comisionistas, la separación en su contabilidad y registros de las operaciones que lleven a cabo por cuenta propia, de las que efectúen por cuenta del comitente.

Ley General de Sociedades Mercantiles

El art 158 de la *Ley General de Sociedades Mercantiles* dispone, que los administradores son solidariamente responsables para con la sociedad de la existencia y el mantenimiento de los sistemas de contabilidad, el control, registro, archivo o información que previene la ley. Por su parte, el art 166 establece que son facultades y obligaciones de los comisarios exigir a los administradores una información mensual que incluya, por lo menos, un estado de situación financiera y un estado de resultados, así como:

- Realizar un examen de las operaciones, la documentación, los registros y demás evidencias comprobatorias, en el grado y extensión que sean necesarios para efectuar la vigilancia de las operaciones que la ley les impone y rendir fundadamente el dictamen especializado respecto a la información presentada por el Consejo de Administración.
- Rendir anualmente a la asamblea general ordinaria de accionistas un informe respecto a la veracidad, la suficiencia y razonabilidad de la información presentada por el consejo de administración a la propia asamblea de accionistas.

Contenido del informe anual que deben rendir los administradores de una sociedad anónima a la asamblea de accionistas

- Un informe de los administradores acerca de la marcha de la sociedad en el ejercicio, así como sobre las políticas seguidas por los administradores y, en su caso, respecto a los principales proyectos existentes.
- Un informe en el que declaren y expliquen las principales políticas y criterios contables y de información, seguidos en la preparación de la información financiera.
- Un estado que muestre la situación financiera de la sociedad a la fecha de cierre del ejercicio.
- Un estado que muestre, debidamente explicados y clasificados, los resultados de la sociedad durante el ejercicio.
- Un estado que muestre los cambios en la situación financiera durante el ejercicio.
- Un estado que muestre los cambios en las partidas que integran el patrimonio social, acaecidos durante el ejercicio.
- Las notas que sean necesarias para completar o aclarar la información que suministren los estados anteriores.

Nota. A la información anterior se agregará el informe de los comisarios.

Código Fiscal de la Federación

El art 28 del *Código Fiscal de la Federación* señala que las personas que, de acuerdo con las disposiciones fiscales, estén obligadas a llevar contabilidad, deberán observar las siguientes reglas:

- Llevarán los sistemas y registros contables que señale el *Reglamento del Código Fiscal de la Federación*, y deberán reunir los requisitos que establezca dicho reglamento.
- En la contabilidad, los asientos serán analíticos y deberán efectuarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se realicen las actividades respectivas.
- Llevarán la contabilidad en su domicilio fiscal. Los contribuyentes podrán procesar, a través de medios electrónicos, datos e información de su contabilidad en lugar distinto a su domicilio fiscal, sin que por ello se considere que la llevan fuera del domicilio mencionado.
- Quedan incluidos en la contabilidad los registros y las cuentas especiales a que obliguen las disposiciones fiscales, los que lleven los contribuyentes aun cuando no sean obligatorios, así como los libros y registros sociales a que obliguen otras leyes.

¿Cómo se integra la contabilidad? Se integra por los sistemas y registros contables, por los papeles de trabajo, los registros, las cuentas especiales, los libros y registros so-

ciales, por los equipos y sistemas electrónicos de registro fiscal y sus registros, por las máquinas registradoras de comprobación fiscal y sus registros, cuando se esté obligado a llevar dichas máquinas, así como por la documentación comprobatoria de los asientos respectivos y los comprobantes de haber cumplido con las disposiciones fiscales.

El art 26 del *Reglamento del Código Fiscal de la Federación* dispone que, los sistemas y registros contables a que se refiere el art 28 del Código, deberán llevar los contribuyentes mediante los instrumentos, recursos y sistemas de registro y procesamiento que mejor convenga a las características particulares de su actividad pero, en todo caso, deberán satisfacer como mínimo los requisitos que permitan:

- Identificar cada operación, acto o actividad y sus características, relacionándolas con la documentación comprobatoria; de tal forma que aquellos puedan identificarse con las distintas contribuciones y tasas, incluyendo las actividades liberadas de pago por la ley.
- Identificar las inversiones realizadas, relacionándolas con la documentación comprobatoria, de tal forma que pueda precisarse la fecha de adquisición del bien o de efectuada la inversión, su descripción, el monto original de la inversión y el importe de la deducción anual.
- Relacionar cada operación, acto o actividad con los saldos que den como resultado las cifras finales de las cuentas.
- Formular los estados de posición financiera.
- Relacionar los estados de posición financiera con las cuentas de cada operación.
- Asegurar el registro total de operaciones, actos o actividades y garantizar que se asienten correctamente, mediante los sistemas internos necesarios de control y verificación.
- Identificar las contribuciones que se deben cancelar o devolver, en virtud de las devoluciones que se reciban y los descuentos o bonificaciones que se otorguen, conforme a las disposiciones fiscales.
- Comprobar el cumplimiento de los requisitos relativos al otorgamiento de los estímulos fiscales.

Sistemas de registro autorizados, en términos del art 27 del reglamento del CFF

Sistema de registro manual. Los contribuyentes que opten por este sistema deberán llevar, cuando menos, los libros diario y mayor.

Sistema de registro mecanizado. En los mismos términos: libros diario y mayor.

Sistema de registro electrónico. Cuando menos, deberán llevar el libro mayor.

Sistema combinado.

21.4.3 Normas especiales de contabilidad en las legislaciones financieras

En el cúmulo de las legislaciones financieras mexicanas el lector podrá encontrar las normas especiales, los principios y requisitos que deberá ostentar la contabilidad de las entidades financieras. En mayor o menor medida, encontraremos en todas las le-

yes financieras aspectos que tienen relación directa con la contabilidad de las instituciones financieras, entre las que cabe destacar: la *Ley de Instituciones de Crédito*, la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*, *Ley del Mercado de Valores*, *Ley de Sociedades de Inversión*, *Ley de Ahorro y Crédito Popular*, *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*, *Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, *Ley del Sistema de Protección al Ahorro Bancario*, entre otras.

Ley de Instituciones de Crédito

El art 99 de la *Ley de Instituciones de Crédito* (Título cuarto: “De las Disposiciones Generales y de la Contabilidad”) refiere que, todo acto o contrato que signifique variación en el activo (posición acreedora de la entidad) o en el pasivo (posición deudora de la entidad) de una institución de crédito o implique obligación directa o contingente (a nombre de un tercero), deberá ser registrado en la contabilidad el mismo día en que se efectúen. Así mismo, establece que la contabilidad, los libros y documentos correspondientes y el plazo que deban ser conservados, se regirán por las disposiciones de carácter general que dicte la CNBV.

El art 100 de dicha ley faculta a las instituciones de crédito para microfilmear o grabar en discos ópticos, o en cualquier otro medio que les autorice la CNBV, todos aquellos libros, registros y documentos en general que obren en su poder, relacionados con los actos de la propia institución que mediante disposiciones de carácter general señale la comisión; de acuerdo con las bases técnicas que para la microfilmación o la grabación en discos ópticos, su manejo y conservación, establezca la misma, teniendo al efecto en juicio el mismo valor probatorio que los libros, registros y documentos microfilmados o grabados en discos ópticos, o conservados a través de cualquier otro medio autorizado.

Así mismo, se establece que mediante disposiciones de carácter general dictadas por la CNBV, se señalarán las bases a que se sujetará la aprobación de los estados financieros por parte de los administradores de las instituciones de crédito; su difusión a través de cualquier medio de comunicación, incluyendo los medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología; así como el procedimiento a que se ajustará la revisión que de los mismos efectúe la propia comisión, estableciendo, también al efecto, la forma y el contenido que deberán presentar los estados financieros de las instituciones de crédito; la CNBV podrá ordenar que los estados financieros se difundan con las modificaciones pertinentes y en los plazos que al efecto establezca. Los estados financieros anuales deberán estar dictaminados por un auditor externo independiente, quien será designado directamente por el consejo de administración de la institución a la que se trate.

Los mencionados auditores deberán suministrar a la CNBV los informes y demás elementos de juicio en los que sustenten sus dictámenes y conclusiones. Si durante la práctica o como resultado de la auditoría encontraran irregularidades que afecten la estabilidad o solvencia de las citadas instituciones, los auditores estarán obligados a comunicar dicha situación a la aludida comisión.

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.). IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central. El art 10 de la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras* dispone que la contabili-

dad del grupo financiero, la controladora y las subsidiarias del grupo, deberá sujetarse a las reglas que al efecto autorice la CNBV, quien además fijará las reglas para la estimación de sus activos. Adicionalmente, la comisión —a través de reglas de carácter general— podrá establecer medidas de regulación prudencial que tengan como propósito, entre otros, evitar la transmisión de riesgos entre integrantes del grupo y de éstas con la controladora. Así mismo, la controladora estará obligada a recibir las visitas de la comisión competente y a proporcionarle los informes en la forma y términos que la misma solicite.

Ley del Mercado de Valores

El art 104 de la *Ley del Mercado de Valores* establece que los estados financieros de las emisoras, deberán elaborarse conforme a los principios de contabilidad emitidos o reconocidos por la CNBV. Las sociedades anónimas, cuyas acciones representativas del capital social o títulos de crédito que las representen se encuentren inscritas en el Registro Nacional de Valores, estarán exceptuadas del requisito de publicar sus estados financieros, conforme lo establece el art 177 de la *Ley General de Sociedades Mercantiles*.

Es de importancia señalar que la CNBV tiene la facultad para suspender o limitar de manera parcial las actividades de una casa de bolsa, previo derecho de audiencia, cuando se determinen errores en los registros contables o no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones que hubiere efectuado y, por tanto, no refleje su verdadera situación financiera (art 138). Una obligación ineludible de los intermediarios financieros bursátiles (casas de bolsa) estriba en que, tienen que registrar en su contabilidad el mismo día que se efectúen los actos o contratos que signifiquen variación o modificación en el activo, pasivo, capital o impliquen una obligación directa o contingente, incluso en sus cuentas de orden (art 205).

Ley de Sociedades de Inversión

El art 76 de esta ley dispone que las sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión y sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, deberán llevar el sistema de contabilidad que previene el *Código de Comercio* los registros y auxiliares que ordene la CNBV, ajustándose los registros que deberán llevar las citadas sociedades a los criterios contables que al efecto establezca la propia comisión.

La CNBV, mediante disposiciones de carácter general, señalará las bases a las que se sujetará la aprobación de los estados financieros mensuales y anuales de las sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión y sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, por parte de sus respectivos consejos de administración. La referida aprobación deberá contar, en todo caso, con el voto favorable de la mayoría de los consejeros independientes. A su vez, los estados financieros anuales deberán estar dictaminados por un auditor externo independiente, quien será designado directamente por el consejo de administración de las referidas sociedades (art 77).

Los auditores externos tienen la obligación de suministrar a la CNBV los informes y demás elementos de juicio en los que sustenten sus dictámenes y conclusiones. Si durante la auditoría encuentran irregularidades que

afecten la estabilidad o solvencia de las citadas sociedades, estarán obligados a comunicar dicha situación a la aludida comisión. La propia comisión, mediante disposiciones de carácter general, podrá establecer las características y requisitos que deberán cumplir los auditores externos, así como sus dictámenes (art 77).

Por otra parte, el art 78 de la presente ley establece la obligatoriedad para las sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión o sociedades distribuidoras de acciones de las sociedades de inversión, de conservar disponibles en sus oficinas los libros de contabilidad y los registros a que se refiere esta ley, debiendo publicar en medios impresos o electrónicos de amplia circulación o divulgación, los estados financieros trimestrales y anuales; publicaciones que se harán bajo la estricta responsabilidad de los administradores y comisarios de las sociedades que hayan aprobado y dictaminado la autenticidad de los datos contenidos en dichos estados financieros. Ellos deberán cuidar que éstos revelen efectivamente la verdadera situación financiera de las sociedades y quedarán sujetos a las sanciones correspondientes en caso de que las publicaciones no se ajusten a esta situación (art 79).

Ley de Ahorro y Crédito Popular

Todo acto o contrato que signifique una variación en el activo, el pasivo, en resultados o el capital de una entidad, o implique una obligación directa o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad. La contabilidad, los libros y demás documentos correspondientes, así como el plazo que deberán conservarse, se regirán por las reglas de carácter prudencial que al efecto expida la CNBV.

Las entidades podrán microfilmear o grabar, en cualquier medio que les autorice la comisión, todos aquellos libros, registros y documentos en general que obren en su poder, relacionados con los actos de la propia entidad, de acuerdo con las bases técnicas que para la microfilmación o grabación, su manejo y conservación establezca la CNBV, teniendo en juicio valor probatorio pleno (art 117).

Así mismo, el art 118 de la ley ordena que la CNBV, mediante disposiciones de carácter general, quedará facultada para establecer la forma y los términos en que las sociedades de ahorro y préstamo, así como las sociedades financieras populares, deberán presentar y, en su caso, publicar sus estados financieros. La formulación y difusión de tales estados financieros será bajo la responsabilidad del consejo de administración de dichas entidades, quien deberá cuidar que éstos revelen su verdadera situación financiera, y quedará sujeto a las sanciones correspondientes en el caso de que las publicaciones no se ajusten a esa situación.

Dichos estados financieros deberán ser presentados a la federación (organismo de integración) que la supervise de manera auxiliar, junto con la información que dicha federación les solicite al respecto, con la anticipación que determine la CNBV en reglas de carácter general.

Ley de Concursos Mercantiles

Esta ley dispone una pena de prisión (de uno a nueve años) al comerciante declarado, por sentencia firme, en concurso mercantil, si por cualquier acto o conducta dolosa causa o agrava el incumplimiento generalizado en el pago de sus obligaciones (art 271). Se presume salvo prueba en contrario que el comerciante ha causado o agravado do-

losamente el incumplimiento generalizado en el pago de sus obligaciones, cuando lleve su contabilidad en forma que no permita conocer su verdadera situación financiera; o la altere, falsifique o destruya. Al efecto, el juez tendrá en cuenta, para individualizar la pena, la cuantía del perjuicio inferido a los acreedores y su número.

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

El art 84 de la ley establece que la contabilidad de las administradoras, sociedades de inversión y empresas operadoras, se sujetará a lo previsto en dicha ley, en el reglamento de la misma, así como en las disposiciones de carácter general y los anexos de estas últimas, que para tal efecto expida la Consar. Así mismo, las administradoras, sociedades de inversión y las empresas operadoras, tienen la obligación de cumplir con las normas de agrupación de cuentas, así como del registro contable y de operaciones que dicte la citada comisión.

Ley de Protección al Ahorro Bancario

El Ejecutivo federal, a través de la dependencia competente, designará un comisario y un auditor externo del instituto. Ambos tendrán amplias facultades para opinar, examinar y dictaminar los estados financieros del instituto, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta. El comisario deberá asistir a las sesiones de la junta de gobierno. Lo anterior, sin perjuicio de la vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y del contralor interno (art 89).

Ley del Banco de México

El art 50 de la *Ley del Banco de México* dispone que el titular de la SHCP solicitará a un colegio o instituto de contadores ampliamente representativo de la profesión, le proponga una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales designará al auditor externo del instituto central con la aprobación de la comisión de vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, contratando sus servicios por cuenta del instituto emisor. Cabe mencionar que la contratación del auditor externo no podrá hacerse por periodos mayores a cinco años, quien tendrá amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del banco, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta, debiendo enviar al Ejecutivo federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la junta de gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas

Las instituciones de fianzas tienen la obligación de registrar en su contabilidad, todas y cada una de las operaciones, cualquiera que sea su origen. Al efecto, deberán llevar el sistema de contabilidad que previene el *Código de Comercio* y los registros y auxiliares que ordene la CNSF, los cuales se ajustarán a los modelos que señale la misma comisión. En cuanto a la forma de llevar la contabilidad, la ley dispone que, sin perjuicio de su valor probatorio legal, podrá llevarse en libros, en tarjetas u hojas sueltas o en cualquier otro medio de registro que llenen los requisitos que fije la CNSF (art 63).

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros

Todo acto, contrato o documento que importe la obligación inmediata o eventual o que signifique variaciones en el activo, pasivo, capital o resultados de una institución o sociedad mutualista de seguros, deberá ser registrado en su contabilidad, la que podrá llevarse en libros encuadernados, en tarjetas u hojas sueltas que llenen los requisitos que fije la CNSF, sin perjuicio de su valor probatorio legal (art 100).

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Todo acto o contrato que signifique variaciones en el activo o en el pasivo de una organización auxiliar del crédito, o implique una obligación inmediata o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad. La contabilidad, los libros y documentos correspondientes y el plazo que deban ser conservados se regirán por las disposiciones de carácter general que emita al efecto la CNBV (art 52).

Ley General de Sociedades Cooperativas

El art 16 de la presente ley sienta las bases constitutivas de las sociedades cooperativas, mismas que deberán contener la duración del ejercicio social, que podrá coincidir con el año de calendario; así como el tipo de libros de actas y de contabilidad que deberán llevar.

Ley Orgánica de la Financiera Rural

El art 49 de esta ley dispone que la financiera estará obligada a suministrar al Banco de México y a la CNBV la información que le requieran sobre sus operaciones, incluso de alguna o algunas de ellas en lo individual; los datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquella que sea útil para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

21.4.4 Disparidad de criterios en la aplicación de principios de contabilidad por parte de la banca

Los criterios de contabilidad utilizados por las instituciones de crédito, eran una fuente inagotable de conflictos entre los agentes financieros pertenecientes al sistema financiero mexicano, lo que traía como resultado que se viera como si fuera una labor titánica el conocimiento de la situación consolidada de las agrupaciones financieras o la complejidad de realizar comparaciones entre los diversos intermediarios financieros.

Aunado a lo anterior,

... Las normas de contabilidad aplicadas en los bancos mexicanos, mantenían algunas diferencias con los parámetros internacionales en el extranjero para las propias instituciones

diversos coeficientes de los primeros con los de otros países, esto daba lugar a desconfianza de los inversionistas extranjeros y en consecuencia más altos costos de financiamiento.¹

21.4.5 Reformas e innovaciones a la normatividad contable para la banca y las casas de bolsa

En el contexto globalizador en el que las entidades financieras se ven impelidas a actuar, y con el ánimo de uniformar los criterios contables a aplicarse, la CNBV, a partir de 1997 inició la creación y adecuación de normas jurídicas en materia de contabilidad, con la finalidad de que la información contable (estado de resultados o balance general y estado de situación financiera) presentada por las entidades financieras fuera armónica y en la medida de lo posible se evitaran controversias entre los participantes. Para el 30 de octubre del año 2000, la CNBV expidió la Circular 1488, que precisaba ciertas reglas de registro, valuación, presentación y revelación de la información financiera.

21.5 Reforma financiera de 2014

La *LIC* establece que todo acto o contrato que signifique variación en el activo o en el pasivo de una institución de crédito o implique obligación directa o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad el mismo día en que se efectúe. La contabilidad, los libros y documentos correspondientes y el plazo que deban ser conservados, se regirán por las disposiciones de carácter general que dicte la CNBV, tendientes a asegurar la confiabilidad, la oportunidad y transparencia de la información contable y financiera de las instituciones.

La CNBV, en *protección de los intereses del público ahorrador*, podrá ordenar como medida correctiva a las instituciones de crédito realizar correcciones o modificaciones a sus estados financieros, así como instruir la publicación de dichas correcciones o modificaciones, debiendo escuchar previamente a la institución de crédito afectada, y resolver en un plazo no mayor a tres días hábiles. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que correspondan. La contabilidad con los ajustes requeridos por la CNBV, será a utilizarse para todos los efectos contables y legales conducentes.

Por su parte, el art 102 de la *LIC* determina que la CNBV tendrá la facultad de fijar las reglas para la estimación máxima de los activos de las instituciones de crédito y las reglas para la estimación mínima de sus obligaciones y responsabilidades, en aras de procurar la adecuada valuación de dichos conceptos en la contabilidad de las instituciones de crédito. Igualmente, en protección de los intereses del público ahorrador, podrá ordenarles como medida correctiva, la constitución de *reservas preventivas*, cuando detecte una inadecuada valuación o una incorrecta estimación.

Las reservas serán adicionales a las que las instituciones de crédito tengan la obligación de constituir en términos de las disposiciones aplicables, debiendo escuchar

¹ Jesús de la Fuente Rodríguez, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, 4a ed., ts. I y II, Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 11-39.
Menéndez, Romero, Fernando, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), URE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahuaasp/detail.action?docID=5513354>.

previamente a la institución de crédito afectada, y resolver en un plazo no mayor a tres días hábiles. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

En protección de los intereses del público ahorrador, la *LIC* establece que cuando la CNBV presuma que una persona física o jurídico-colectiva está realizando operaciones reservadas a las instituciones de crédito (captación de recursos del público, para su colocación en el mismo público), o actúa como fiduciario sin estar autorizado para ello en la ley, podrá nombrar un inspector y los auxiliares necesarios para que revisen la contabilidad y demás documentación de la negociación, empresa o establecimiento de la persona física o jurídico-colectiva para verificar si efectivamente está violando la *LIC*, en cuyo caso, la CNBV podrá ordenar la suspensión inmediata de operaciones o proceder a la clausura de la negociación, empresa o establecimiento de la persona física o moral de que se trate. El procedimiento de inspección, suspensión de operaciones y clausura, es de interés público.

Por otra parte, el art 208 de la *LMV* regula la obligación de los intermediarios bursátiles de grabar o documentar, en medios electrónicos o digitales, todas las comunicaciones con sus clientes respecto de los servicios de asesoría, promoción, compra y venta de valores o fiduciarios relacionados con las actividades antes citadas. De igual forma, dichos intermediarios deberán conservar durante un plazo de, cuando menos, cinco años como parte integrante de su contabilidad tales grabaciones o documentos; además, dicha información y documentación deberá estar a disposición de la CNBV en todo momento, quien podrá requerir su entrega inmediata.

El art 39, fracc V, de la *LRAF* faculta al consejo de administración de la SC o *holding*, a efecto de dar seguimiento a los principales riesgos a los que está expuesta esta última y las EF integrantes del GF y SUB, identificados con base en la información presentada por los comités, el director general y la persona moral que proporcione los servicios de auditoría externa; así como a los *sistemas de contabilidad, control interno y auditoría interna*, registro, archivo o información de éstas y aquella, lo que podrá llevar a cabo por conducto del comité que ejerza las funciones en materia de auditoría. Dicha facultad tiene el objeto de prevenir riesgos sistémicos de las EF, ya que el riesgo actualizado en una puede extenderse al resto de las EF del GF.

La legislación de agrupaciones financieras, en protección del público usuario de dichos servicios financieros, determina que la autoridad supervisora presumirá, salvo prueba en contrario, que los datos incluidos en la *contabilidad* son falsos cuando las autoridades, en ejercicio de sus facultades, requieran información relacionada con los registros contables y la SC o EF en las que ejerza el control no cuenten con ella, y no se pueda acreditar la información que sustente los registros contables. De ahí que ante una visita de supervisión, la SC o EF perteneciente a un GF no podrán argüir que por causas ajenas no cuentan con la información que les solicite la autoridad, dado que se presumirá que la contabilidad fue *maquillada*.

Aunado a lo anterior, la CNBV, la CNSF y la Consar, de manera conjunta y a través de disposiciones generales, expedirán las reglas y criterios a los que se deberán sujetar las contabilidades de la SC y la SUB. Las reglas y los criterios contables que expidan las citadas comisiones establecerán el *régimen de consolidación contable*, el cual incluirá, en su caso, los criterios de reconversión para la contabilidad consolidada, así como para homologar la valuación de activos (art 91, *LRAF*).

Los GF se sujetarán a un régimen de supervisión sobre una base consolidada, para lo cual la CNBV y la CNSF se considerarán como una misma unidad económica

para efectos de revelación de información, contabilidad y celebración de los actos que realicen, así como las inversiones en prestadoras de servicios e inmobiliarias, sin perjuicio de las obligaciones que otras leyes impongan a las EF.

En términos generales, la RF2014 viene a endurecer las sanciones pecuniarias que impondrán a las EF que omitan realizar los registros contables relacionados con sus operaciones, o bien, establecer sanciones de tipo penal a quienes, representando a las instituciones financieras, alteren la contabilidad; lo que se traduce en una clara protección al patrimonio de la misma entidad financiera y al público usuario de los servicios financieros, al preservar información fidedigna que en todo momento indique el estatus de una entidad.

Cuestionario

1. ¿Por qué la mayoría de las entidades financieras adoptan la forma organizativa de sociedad anónima?
2. ¿Cuáles son las principales ventajas y desventajas de constituir una entidad financiera como sociedad anónima?
3. ¿Qué es la contabilidad? y, ¿qué se entiende por contabilidad financiera?
4. ¿Cuáles son los objetivos fundamentales de la contabilidad?
5. ¿Cuáles son los principios contables establecidos por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (IMCP)?
6. ¿Qué tipos de cuentas integran la contabilidad?
7. ¿Qué son los estados financieros? y, ¿cuál es su clasificación?
8. ¿Cuáles son los objetivos fundamentales de la contabilidad financiera? y, ¿cuál es su importancia?
9. ¿Cómo se integra la contabilidad y cuáles son las normas generales y especiales aplicables a la misma?
10. ¿Cuál es la importancia de la reforma financiera en materia contable?

UNIDAD 22

Prohibiciones para las instituciones del sistema financiero mexicano

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá las prohibiciones que las leyes financieras establecen para las instituciones del sistema financiero.

22.1 Concepto de prohibición

El *Diccionario de la Real Academia Española*¹ sostiene que el vocablo *prohibición* es la acción y efecto de prohibir, es decir, vedar o impedir el uso o ejecución de algo. En ese sentido, Menéndez, Romero, Fernando, Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017, ProQuest Ebook Central, <https://www.proquest.com/bancario-y-bursatil/articulo-2-de-junio-de-1935/docview/335407>. En ese sentido, reza un aforismo que “todo lo que no está prohibido por la ley para los particulares se entiende que está permitido”, a diferencia del principio de reserva de ley que refiere que “la autoridad solamente puede realizar aquello que le permite la ley”, es decir, sólo puede realizar las actividades y funciones para las que está facultada.

Se puede definir la prohibición en materia financiera como aquél impedimento contenido en la legislación financiera dirigido expresamente a ciertas personas para que omitan efectuar transacciones reservadas a las entidades financieras, autorizadas por la autoridad administrativa para celebrar con el público usuario de servicios financieros diversas operaciones. Es decir, las *prohibiciones financieras* se encuentran explícitamente reguladas en el catálogo de leyes financieras vigente en nuestro país, por lo que de no regularse expresamente la prohibición habría que preguntarse si el particular podría desarrollar la actividad, o bien, si se aplicarían las fuentes supletorias, y en dado caso la interpretación administrativa de la SHCP.

Ahora bien, las prohibiciones que la ley regula para las entidades financieras tienen el propósito de garantizar su solvencia, estabilidad y liquidez con la finalidad de evitar que los recursos del público usuario e inversionista sean utilizados en operaciones inconvenientes o riesgosas que repercutan en su patrimonio. Aunado a lo anterior, también se pretende que el servicio brindado por las entidades financieras a los usuarios sea más eficiente al canalizar los recursos materiales, tecnológicos y humanos para lo que la ley expresamente les autoriza.

22.2 Prohibiciones similares para las entidades financieras

Si uno revisa las prohibiciones contenidas en la legislación financiera, se podrá percatar que en la mayoría de los casos son muy similares, aunque dada la especialización de la materia también existen prohibiciones un tanto específicas, dependiendo de los sujetos que participarán en el sector o subsistema del derecho financiero. La *Ley de Instituciones de Crédito*, *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*, *Ley del Mercado de Valores*, *Ley Federal de Instituciones de Fianzas*, *Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del crédito*, entre otras, regulan en términos similares las prohibiciones a que están sujetas las entidades financieras que participan en su sector.

Prohibiciones similares para las entidades financieras	
Prohibición	Objetivo
Otorgar en garantía sus propiedades.	Evitar gravámenes y limitaciones al dominio de las entidades y daños patrimoniales tanto a éstas como a sus clientes.
Operar en garantía los títulos o valores que se su cartera.	Evitar poner en riesgo la solvencia, la estabilidad y liquidez de las entidades financieras, y proteger los intereses del público usuario.
Operar en garantía títulos de crédito que emitan, acepten o conserven en tesorería.	Preservar el grado de disponibilidad de este tipo de activos de las entidades financieras, con la finalidad de facilitarles el cumplimiento de sus obligaciones frente al público.
Operar, directa o indirectamente, sobre los títulos representativos de su capital.	Preservar la integración objetiva del capital social de las entidades financieras.

Prohibición	Objetivo
Celebrar operaciones y otorgar servicios con su clientela, en los que se pacten condiciones y términos que se aparten de manera significativa de las condiciones del mercado.	Garantizar las operaciones a futuro de las entidades financieras, así como la solvencia y la estabilidad de los intermediarios financieros, al evitar la competencia desleal.
Celebrar operaciones, en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores de la institución sus funcionarios y empleados, salvo que correspondan a prestaciones de carácter laboral otorgadas de manera general.	Evitar las denominadas “operaciones de complacencia” y con esto poner en riesgo la estabilidad, la solvencia y liquidez de las entidades financieras que en un momento dado pudieran verse afectadas por falta de pago, aunado a que se pretende evitar incurrir en influyentismos empresariales, en menoscabo del público usuario de los servicios financieros.
Aceptar o pagar documentos en descubierto.	Evitar, en la medida de lo posible, la realización de operaciones que se aparten de las sanas prácticas financieras.
Otorgar fianzas o cauciones, salvo cuando no puedan ser atendidas por las instituciones de fianzas, en virtud de su cuantía y previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	Evitar caer en ámbitos de actuación reservados para las instituciones de fianzas, y evitar que se exija a los usuarios la celebración de otras operaciones financieras.
Garantizar el contraer responsabilidades u obligaciones por cuenta de terceros.	Proteger la solvencia, la estabilidad y liquidez de las entidades financieras, a fin de que no se presente un daño patrimonial de la entidad financiera.
Comerciar con mercancías de cualquier clase, excepto las operaciones con oro, plata y divisas que puedan realizar en los términos de la ley.	Evitar que las entidades financieras celebren otro tipo de operaciones sobre las que no están autorizadas por la ley, y con ello pongan en riesgo los intereses del público.
Participar en sociedades que no sean de responsabilidad limitada y explotar por su cuenta establecimientos mercantiles o industriales o fincas agrícolas, sin perjuicio de la facultad de poseer bonos, obligaciones, acciones u otros títulos de dichas empresas.	Evitar que las entidades financieras pongan en riesgo su capital, al participar en otro tipo de entidades en las que no se tiene solvencia técnica o experiencia en la ejecución de las tareas. También se pretende evitar “quemar pólvora en infiernos”.

22.3 Prohibiciones similares para las instituciones y las sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas

Las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, así como las instituciones de fianzas, tienen prohibido usar la palabra *nacional* en la denominación de las empresas de seguros y fianzas que no tengan ese carácter (art 20, *LGISMS*; art 10, *LFIP*), dado que inducir al error al público usuario con el afán de ganarse su venia para

Copyright © 2017, IURE Editores. All rights reserved.

celebrar operaciones con él, es fuertemente sancionado por la legislación financiera. Con esto se busca proteger el patrimonio del público en general, que no siendo docto en la materia podría ser engañado por personas ventajosas e inescrupulosas.

La palabra *nacional* se reserva a aquellas instituciones en las que el Estado tiene una participación mayoritaria, y en las cuales responde directamente en caso de quiebra. Por ejemplo, Agroasemex, S.A., es una institución nacional de seguros que tiene como misión proteger el patrimonio y la capacidad productiva del sector rural. En su capital participa el gobierno federal de manera mayoritaria y es un instrumento de política pública que contribuye a la conformación de un sistema nacional de administración de riesgos para la protección integral del sector rural.

Que las instituciones o sociedades mutualistas de seguros y las instituciones de fianzas operen en ramos de seguros y fianzas no autorizados por la SHCP (art 7, *LGISMS*; art 5, *LFIF*). Al respecto, cabe mencionar que existe un sinnúmero de ramos especializados, de acuerdo con las operaciones de seguros y fianzas; por ejemplo, la operación del seguro de accidentes y enfermedades comprende tres ramos: accidentes personales, gastos médicos y salud. En tanto que en materia de fianzas se hace referencia a ramos y subramos, por ejemplo, en el ramo de fianzas judiciales encontramos los subramos de: judiciales penales, judiciales no penales y judiciales que amparen a los conductores de vehículos automotores. *El objeto de esta prohibición radica en evitar operaciones riesgosas generadas por la escasa experiencia en un ámbito de actuación en materia de seguros y fianzas, que a la postre redunde en perjuicio del público contratante de los servicios y productos ofrecidos por dichas empresas.*

Adquirir o transmitir acciones por más de dos por ciento del capital social pagado de una institución de seguros y fianzas, sin dar el aviso correspondiente a la SHCP (art 29, *LGISMS*; art 15, fracc III, *LFIF*). El capital social es definido como la participación accionaria que tienen todos y cada uno de los socios en una entidad económica. En ese tenor de ideas, la prohibición antes señalada tiene el objeto de que la autoridad financiera conozca el nombre de las personas que adquirirán las acciones mencionadas, con la finalidad de auscultar si cuentan con la solvencia moral exigida por las leyes mexicanas, dado que aceptar la participación de personas *non gratas* en el capital social de una empresa, podría desencadenar una crisis para la entidad y, por consiguiente, representaría daños y perjuicios al público contratista; aunado a lo anterior, se pretende que la autoridad financiera tenga un control preciso sobre la serie sucesiva de transmisiones accionarias.

Dar en garantía sus propiedades (art 62, fracc I, *LGISMS*; art 60, fracc I, *LFIF*). Las instituciones o sociedades mutualistas de seguros, así como las instituciones de fianzas, tienen prohibido dar en garantía sus propiedades, dado que al constituir éstas un derecho real por antonomasia de dichas entidades financieras, el acto de gravarlas significaría un riesgo patrimonial afecto tanto a ellas como al público contratista, toda vez que de incumplir con las obligaciones jurídicas contraídas con sus acreedores, éstos inmediatamente se arrojarían a la yugular de dichas empresas: sus propiedades. ¿Qué sucedería con las garantías de sus propiedades, si en un momento determinado una institución de seguros o de fianzas incumpliera las obligaciones contraídas frente a sus acreedores? Las garantías representan la certeza de que, en caso de incumplimiento del deudor, se rematarán para el pago del principal más los accesorios.

Asumir riesgos u otorgar financiamientos bajo esquemas de reaseguro financiero cuando no se trate de instituciones autorizadas para practicar exclusivamente

te el reaseguro (art 62, fracc II *bis*-1, *LGISMS*; art 60, fracc III *bis*, *LFIF*), entendiéndose por éste el contrato en virtud del cual una empresa de seguros realiza una transferencia significativa de riesgo de seguro, pactando como parte de la operación la posibilidad de recibir financiamiento del reasegurador. Esta prohibición pretende proteger la solvencia, la estabilidad y liquidez de las empresas participantes (aseguradora y reaseguradora), así como del público contratista de seguros y fianzas por montos exorbitantes. La compañía reafianzadora o reaseguradora brinda el soporte técnico, profesional y económico del que carece una institución de seguros o de fianzas.

Dar en reporto títulos de crédito (art 62, fracc III, *LGISMS*; art 60, fracc IV, *LFIF*). El reporto es un contrato mediante el cual se transfieren temporalmente los derechos de propiedad de unos títulos o valores, a cambio de una cantidad de dinero, con la condición de que el vendedor suscriba simultáneamente una obligación de recompra de los mismos títulos u otros de la misma especie. Así mismo, se debe fijar en el contrato el plazo y el monto pagado más una cantidad adicional o premio, el cual representa para el vendedor un costo de transacción y para el comprador una tasa de ganancia. El premio queda en beneficio del reportador, salvo pacto en contrario. La prohibición referida tiene el objeto de mantener la solvencia, la estabilidad y liquidez de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y de las instituciones de fianzas. Supongamos que una empresa aseguradora diera en reporto sus acciones, ¿implicará un riesgo patrimonial? Por supuesto que sí, dado que de no obtener nuevamente las acciones repercutirá en la administración y el manejo de la entidad, pues otras personas —posiblemente sin solvencia técnica y moral— fungirían como nuevos accionistas.

Otorgar avals, fianzas o cauciones (art 62, fracc VIII, *LGISMS*; art 60, fracc I, *LFIF*). El aval es un compromiso solidario de pago de una obligación a favor del acreedor o beneficiario, otorgada por un tercero, para el caso de no cumplir el obligado principal con el pago de un título de crédito. El aval implica la voluntad de una tercera persona inmersa en el título de manera unilateral, a quien se le llama *avalista*. Se trata de un instrumento por el cual el tercero (avalista) se compromete a cubrir el pago del monto del título de crédito y sus intereses, en caso de que el deudor original (avalado) no cumpliera con lo que le corresponde. En estricto derecho, la figura del aval sólo se aplica respecto a los títulos de crédito, aun cuando en lo coloquial se entiende cuando cualquier tercero apoya el actuar de una persona. La figura del aval es diferente a la fianza a la deuda solidaria. El avalista sólo se compromete en títulos de crédito y es siempre solidario. El fiador se compromete en un contrato de fianza y goza de los beneficios de orden y de excusión. El deudor solidario se compromete contractual o cambiariamente. La prohibición mencionada tiene por objeto proteger el patrimonio de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, en beneficio del público usuario de sus servicios, así como del sistema financiero mexicano en su conjunto.

Comerciar con mercancías de cualquier clase (art 62, fracc IX, *LGISMS*; art 60, fracc XIII, *LFIF*). El objeto social de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y de las instituciones de fianzas no se relaciona con la comercialización de productos, aunque sí de servicios. En ese tenor de ideas, el contrato de seguro y de fianza es un servicio que brindan las entidades financieras autorizadas por la SHCP al público en general. La prohibición señalada busca proteger la actividad central de estas entidades para que no se desnaturalice su objeto social, y a la postre redunde en un orden y confianza que sólo puede lograrse por aquellas. Imagínese lector, si

se permitiera comerciar mercancías a este tipo de empresas, al rato adquirirían la propiedad de naves industriales en la Central de Abastos para el desempeño de esa actividad, con lo que se desnaturalizaría su actividad principal.

Entrar en sociedades de responsabilidad ilimitada, sin perjuicio de la facultad de poseer bonos, obligaciones, acciones u otros títulos de dichas empresas (art 62, fracc X, *LGISMS*; art 60, fracc VIII, *LFIF*). En las sociedades de responsabilidad ilimitada (sociedad en nombre colectivo) los socios no sólo responden hasta el monto de sus acciones o aportaciones, sino que deben responder por la totalidad de las deudas contraídas por la sociedad, las cuales necesariamente se deben cubrir con el patrimonio total de éstos; razón por la cual, queda estrictamente prohibido que las entidades financieras del sector seguros y fianzas tengan participación en sociedades de responsabilidad ilimitada. El objeto de la prohibición radica en proteger la solvencia, la estabilidad y liquidez de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas, así como los intereses del público usuario de los servicios financieros.

Celebrar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores de la institución funcionarios de primer nivel, salvo que correspondan a prestaciones de carácter laboral otorgadas de manera general (art 62, fracc XII, *LGISMS*; art 60, fracc XIV, *LFIF*). La prohibición mencionada tiene por objeto evitar los autopréstamos o las operaciones de autocomplacencia que repercuten en la buena marcha de las instituciones, dada la distracción de recursos que implican.

Repartir dividendos con los fondos de las reservas que hayan constituido por disposición legal o de otras reservas creadas para compensar o absorber pérdidas futuras (art 62, fracc XIII, *LGISMS*; art 60, fracc XV, *LFIF*). Los fondos de reserva o reservas técnicas de las instituciones tienen el objeto de hacer frente a situaciones imprevistas que pudieran generar problemas en el funcionamiento de las entidades financieras, razón por la cual existe la prohibición expresa para que se “toquen” los recursos provenientes del fondo de reservas, para amainar el ánimo lucrativo de los socios. Cabe mencionar que las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, así como las instituciones de fianzas, no podrán repartir dividendos sin haber constituido debidamente tales reservas o mientras haya déficit en las mismas o la institución tenga faltantes de capital mínimo pagado, o del requerimiento mínimo del capital base de operaciones que exige la ley.

22.4 Prohibiciones similares para los particulares en el sistema financiero

En el derecho financiero encontramos diversas disposiciones jurídicas que, de forma expresa, prohíben a los particulares que no cuentan con autorización de las autoridades financieras, brindar al público servicios financieros reservados a entidades financieras que se organizan y funcionan de conformidad con las leyes de la materia. Sabemos que en el proceso de la globalización económica, en el que estamos inmersos, es de suma importancia que se presenten en el mercado un mayor número de competidores para beneficio del mismo público, en cuanto a la disminución de comisiones, tasas de interés, etc., pues en la medida en que más jugadores decidan partici-

par en el juego, mayor será la posibilidad de incrementar la competencia entre éstos, aunque no siempre es así.

No obstante lo anterior, y si bien es cierto que conviene que en el mercado financiero se presente una gran gama de participantes, también lo es que la autoridad financiera tiene la obligación de auscultar y discriminar las entidades financieras en potencia y, en su caso, autorizarlas para que brinden servicios financieros al público usuario. Por otra parte, la labor de la legislación es evitar —mediante prohibiciones expresas— que personas físicas o morales, sin la autorización para organizarse y operar, presten servicios financieros, con la finalidad de impedir la consumación de fraudes y con éstos la lesión en el patrimonio de las personas y, concomitantemente, el descrédito del sistema financiero mexicano en su conjunto.

Prohibiciones similares para los particulares en el sistema financiero

Usar palabras reservadas a las instituciones financieras. Las palabras banco, crédito, ahorro, fiduciario, institución, institución y sociedad mutualista de seguro, institución de fianza, sociedad de inversión, organización y actividad auxiliar del crédito, agrupación financiera, sociedad de ahorro y préstamo, sociedad financiera popular, sociedad de información crediticia, organismo de integración u otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, mediante las cuales se reconozca el ejercicio habitual y profesional de transacciones, funciones, actividades y operaciones financieras, solamente podrán ser utilizadas por las entidades expresamente autorizadas por la autoridad financiera, por lo cual queda prohibido su uso a personas físicas y morales distintas a aquéllas.

Tiene por objeto impedir que personas inescrupulosas y evasoras del espíritu de la ley cometan el delito de fraude —delito patrimonial— en contra de los usuarios de los servicios financieros como sujetos pasivos del tipo penal, es decir, proteger en su patrimonio a las personas y evitar el descrédito del sistema financiero mexicano. ¿Qué sucedería si no estuviera regulada esta prohibición en la ley? Sucedería una cadena interminable de fraudes dado que, cualquier persona podría usar las palabras banco, sociedad de inversión, etc., en establecimientos, y con ello captar los recursos del público neófito en la materia.

Realizar las actividades reservadas a las instituciones financieras. Las leyes financieras prohíben, terminantemente, a las personas físicas o morales captar, directa o indirectamente, recursos del público en territorio nacional, mediante la celebración de operaciones de depósito, préstamo, crédito, mutuo o cualquier otro acto causante de un pasivo directo o contingente, si no cuentan con la autorización previa de la autoridad financiera: SHCP, la CNBV, la CNSF y la Consar.

El art 103 de la *Ley de Instituciones de Crédito* exceptúa de la prohibición mencionada con antelación a las instituciones de crédito reguladas en esa ley, así como a los demás intermediarios financieros debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables, y a los emisores de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores, colocados mediante oferta pública, respecto de los recursos provenientes de esa colocación.

22.5 Prohibiciones especiales para las instituciones de crédito

La leyes mexicanas establecen una serie de prohibiciones especiales para las instituciones de crédito, buscando inhibir conductas ilegales que podrían desembocar en una catástrofe para el sistema financiero mexicano, por alguna crisis sistémica que se presentara; es decir, *el efecto dominó* por la quiebra de una institución, podría llevar a la quiebra de otras más que se encuentran interrelacionadas. La unidad en estudio pretende llevar al lector por la ruta de las prohibiciones especiales para las instituciones de crédito, trazada principalmente en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y en la *Ley de Instituciones de Crédito*.

22.5.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo (art 27, fracc V, *CPEUM*). Dicha disposición tiene un transfondo histórico, recordemos que la Iglesia llegó a detentar amplias extensiones del territorio nacional, en perjuicio del Estado mexicano, dada la excesiva concentración de bienes en propiedad del clero, principalmente católico, que hacía nugatoria la circulación de la riqueza.

La disposición jurídica anterior se traduce en la posibilidad que tienen las instituciones de crédito de “tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas”; es decir, de aceptar bienes raíces como garantía de los créditos otorgados a través del servicio de banca y crédito, de conformidad con las prescripciones de las leyes financieras; pero bajo ninguna circunstancia podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los que sean indispensables para la realización de su objeto directo: brindar el servicio de banca y crédito.

La *Ley de Instituciones de Crédito* establece que las instituciones bancarias podrán aceptar en garantía (de los créditos canalizados a la actividad productiva) bienes inmuebles, pero con la condición de que no se queden en el activo de dichas instituciones, más bien se tienen que rematar en caso de incumplimiento de las obligaciones de los deudores de la banca. La prohibición que establece la *CPEUM* para que los bancos no puedan tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los “enteramente necesarios para su objeto directo”, de cuño histórico, *tiene por objeto evitar la acumulación de bienes raíces en manos muertas, es decir, ociosas; pues desnaturalizaría el objeto y la responsabilidad social de las instituciones de crédito: la captación de recursos del público para su colocación en el mismo público. Con lo que el desarrollo económico del país se vería postergado y relegado a un segundo término, por el ánimo de lucro de las instituciones bancarias.*

Recuérdese que los *bienes en manos muertas* era el nombre que recibían los bienes de las iglesias y comunidades religiosas que estaban bajo la protección especial del monarca. Los obispos y abades no podían venderlos, pues requerían el consentimiento de la corona. Si no se hubieran así, las comunidades eclesásticas que hubieran procedido

incorrectamente podían ser apartadas de sus oficios e incluso excomulgados. Además, quien adquiriera estos bienes los perdería sin más derecho que reclamar contra quien se los vendió, y en ningún caso contra la Iglesia. El origen de esas propiedades está en la cesión o legado hereditario de un benefactor ya muerto (de ahí el nombre de “manos muertas”), cuya voluntad seguía prevaleciendo, según la Iglesia.

La *Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas*, decretada el 25 de junio de 1856 por el presidente **Ignacio Comonfort**, establece en su exposición de motivos que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y el engrandecimiento de la nación es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública, y en uso de las amplias facultades que le concede el plan proclamado en Ayutla y reformado en Acapulco, el presidente **Comonfort** decreta la ley citada.

El art 8 de la *Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas*, antecedente remoto del art 27, fracc V de la *CPEUM*, ordena lo siguiente:

Sólo se exceptúan de la enajenación que queda prevenida, los edificios destinados, inmediatamente y directamente al servicio u objeto del instituto de las corporaciones, aun cuando se arriende alguna parte no separada de ellos, como los conventos, palacios episcopales y municipales, colegios, hospitales, hospicios, mercados, casas de corrección y de beneficencia. Como parte de cada uno de dichos edificios podrá comprenderse en esta excepción una casa que esté unida a ellos, y la habiten por razón de oficio, los que sirven al objeto de la institución, como las casas de los párrocos y de los capellanes de religiosas. De las propiedades pertenecientes a los ayuntamientos, se exceptuarán también los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan.

22.5.2 Ley de Instituciones de Crédito

La presente ley establece un catálogo de prohibiciones para las instituciones bancarias (banca comercial y banca de desarrollo), y específicamente en el art 106 dispone una serie de prohibiciones para este tipo de sociedades que, a *grosso modo* se podría decir que tienen por objeto preservar la estabilidad, la solvencia y liquidez de las instituciones de crédito en protección de los intereses del público usuario, de sus servicios y del sistema financiero mexicano. De entre las prohibiciones para las instituciones bancarias, están las siguientes:

- Celebrar operaciones y otorgar servicios con su clientela, en los que se pacten condiciones y términos que se aparten de manera significativa de las condiciones de mercado prevalecientes en el momento de su otorgamiento, de las políticas generales de la institución, y de las sanas prácticas y usos bancarios (art 106, fracc V, *LIC*). Tiene por objeto fomentar sanas prácticas y usos bancarios en beneficio del público usuario de los servicios financieros, así como evitar prácticas desleales entre los intermediarios financieros.
- Aceptar o pagar documentos o certificar cheques en descubierto, salvo en los casos de apertura de crédito (art 106, fracc VII, *LIC*). Tiene por objeto preservar la estabilidad, la solvencia y liquidez de las instituciones de crédito, dado que un cheque al descubierto (*uncovered check*) es un cheque librado por quien no tiene suficientes fondos disponibles para pagar el monto del cheque. En el caso de que la emisión de un

cheque descubierto se haya realizado con ánimo de defraudar a un tercero, se considera como delito.

- Contraer responsabilidades u obligaciones por cuenta de terceros, distintas de las previstas en la fracc VIII del art 46 de la *LIC* (art 106, fracc VIII, *LIC*). Tiene por objeto fomentar prácticas sanas y usos bancarios en beneficio del público usuario de los servicios financieros, así como preservar la estabilidad, la solvencia y liquidez de las instituciones bancarias, toda vez que una institución de crédito puede asumir obligaciones por cuenta de terceros, pero siempre y cuando cuente con el aval correspondiente.
- Garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los documentos domiciliados, al ceder su domicilio para pagos o notificaciones. Esta disposición deberá hacerse constar en el texto de los documentos en los cuales se exprese el domicilio convencional (art 106, fracc X, *LIC*). Tiene por objeto asegurar la estabilidad, la solvencia y liquidez de las instituciones de crédito, así como la buena marcha del sistema financiero mexicano en su conjunto.
- Anterior a la reforma de febrero de 2008, el banco no podía mantener cuentas de cheques de aquellas personas que en el curso de dos meses hubieren librado tres o más de dichos documentos, que presentados en tiempo no hubieren sido pagados por falta de fondos disponibles y suficientes, a no ser que esta falta de fondos se debiera a causa no imputable al librador (art 106, fracc XIV, *LIC*). La formulación normativa tenía por objeto evitar prácticas fraudulentas de personas inescrupulosas, al utilizar a las instituciones bancarias como puente o trampolín para la comisión de diversos ilícitos penales. Actualmente, el banco está posibilitado para mantener la cuenta, pero cobrará una cantidad específica (hasta 1 000 pesos aproximadamente, según las nuevas reglas del Banco de México) por cada cheque “rebotado”.
- Pagar anticipadamente obligaciones a su cargo, derivadas de la emisión de bonos bancarios, salvo que cumplan con los requisitos señalados para tal efecto en el art 63 de la *LIC* (art 106, fracc XV *bis* 1, *LIC*). Tiene por objeto preservar los tiempos que se han fijado las instituciones de crédito en los contratos bancarios y mercantiles para las operaciones activas, pasivas y de servicios.
- Pagar anticipadamente obligaciones a su cargo, derivadas de la emisión de obligaciones subordinadas, salvo que la institución cumpla con los requisitos señalados para tal efecto en el art 64 de la *LIC* (art 106, fracc XV *bis* 2, *LIC*). Tiene por objeto preservar los tiempos que se han fijado las instituciones de crédito en los contratos bancarios y mercantiles para las operaciones activas, pasivas y de servicios. Recordemos que los bancos reciben depósitos del público y canalizan un porcentaje de esos depósitos a créditos, por lo que es necesario que se respeten los términos pactados; dado que, si anticiparan las obligaciones derivadas de depósitos, préstamos o créditos, necesariamente alguien saldría perdiendo.
- Otorgar créditos o préstamos con garantía de obligaciones subordinadas emitidas por las instituciones de crédito o sociedades controladoras; derechos sobre fideicomisos, mandatos o comisiones que, a su vez, tengan por objeto obligaciones subordinadas; acciones de instituciones de banca múltiple o sociedades controladoras de grupos financieros, propiedad de cualquier persona que detente el 5 % o más del capital social de la institución o sociedad de que se trate (art 106, fracc XV).

recursos del público inversionista, poniendo en riesgo el pago de esos recursos al ofrecerlos como garantía. Recordemos que las obligaciones subordinadas son títulos de crédito emitidos por las instituciones de crédito, u otras que representan una deuda colectiva frente a terceros.

- Responder a los fideicomitentes, mandantes o comitentes del incumplimiento de los deudores, por los créditos que se otorguen; o de los emisores, por los valores que se adquieran, salvo que sea por su culpa o garantizar la percepción de rendimientos por los fondos cuya inversión se les encomiende. Tiene por objeto preservar el objeto directo de la función del banco, en su carácter de fiduciario; permitirle realizar otras actividades en el fideicomiso, trastocaría la naturaleza jurídica de éste.
- Administrar fincas rústicas, a menos que hayan recibido la administración para distribuir el patrimonio entre herederos, legatarios, asociados o acreedores, o para pagar una obligación o para garantizar su cumplimiento con el valor de la misma finca o de sus productos, y sin que en estos casos la administración exceda del plazo de dos años, salvo los casos de *fideicomisos a la producción o fideicomisos de garantía*. Tiene por objeto impedir que las instituciones de crédito desnaturalicen el objeto directo para el cual fueron creadas: prestar el servicio público de banca y crédito.
- Proporcionar la información que obtengan con motivo de la celebración de operaciones con sus clientes, para la comercialización de productos o servicios, salvo que cuenten con el consentimiento expreso del cliente respectivo. Tiene por objeto preservar el secreto profesional.

22.6 Prohibiciones especiales para las agrupaciones financieras

1. Las entidades financieras que formen parte de una agrupación financiera, en ningún caso podrán realizar operaciones propias de las entidades financieras integrantes del grupo a través de las oficinas de la controladora (arts 13, fracc III y 23, *LRAF*). Tiene por objeto impedir que las sociedades controladoras desnaturalicen sus actividades administrativas, pues no son consideradas intermediarios financieros.

2. Las entidades no pueden condicionar la realización de sus operaciones a la contratación de otra operación con cualquiera de las demás entidades. Lo anterior, sin perjuicio de considerar los paquetes integrales de servicios que dichas entidades ofrezcan al público (Regla Octava de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros). Tiene por objeto evitar posibles presiones al público usuario de los servicios financieros y darle la posibilidad de que contrate con la entidad financiera que ofrezca mejores condiciones y términos en los productos y servicios financieros ofertados.

3. La sociedad controladora no puede efectuar trámites o gestión alguna sobre las operaciones de las entidades financieras (Regla Decimoctava). Tiene por objeto evitar la presencia de conflictos de interés y ajustar a las sociedades controladoras a su responsabilidad social establecida en la *LRAF*.

4. La sociedad controladora no puede retirar las acciones de los integrantes del grupo, que se encuentran depositadas en una institución para el depósito de valores, otorgarlas en garantía o realizar operación alguna respecto de ellas, si dicho retiro u operación implica que se renuncie en acciones de los integrantes de todo gravamen de la entidad

financiera o empresa de que se trate, resulte inferior al 51 % del capital pagado de dicha empresa o entidad (Regla Decimosexta). Tiene por objeto la protección del control accionario de cada una de las entidades financieras controladas y que se ponga en riesgo el objeto social de la sociedad controladora.

Cuestionario

1. ¿Qué es una prohibición y qué objeto tiene su regulación en las leyes financieras?
2. ¿Cómo se puede definir una prohibición en materia financiera?
3. ¿Cuáles son las prohibiciones similares para las entidades financieras? y, ¿cuál es su objetivo?
4. ¿Cuáles son las prohibiciones similares para las instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas?
5. ¿Cuáles son las prohibiciones similares para los particulares en el sistema financiero?
6. ¿Cuál es la prohibición establecida constitucionalmente para que los bancos puedan tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los “enteramente necesarios para su objeto directo”? y, ¿cuál es su objetivo?
7. ¿Cuáles son las prohibiciones que establece la *Ley de Instituciones de Crédito* para las instituciones bancarias?
8. ¿Cuáles son las prohibiciones especiales para las agrupaciones financieras, de acuerdo con la *LRAF*?
9. Mencione tres prohibiciones para las sociedades controladoras, de conformidad con las reglas generales para la constitución y el funcionamiento de grupos financieros.
10. ¿Qué sucede en tratándose de las personas físicas o jurídico-colectivas que no cuentan con autorización para funcionar y, por tanto, actualizan la hipótesis normativa que prohíbe realizar operaciones con el público si no se cuenta con dicha autorización?

UNIDAD 23

Sanciones a los intermediarios financieros

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá las sanciones que imponen las autoridades de regulación, control y supervisión del sistema financiero.

23.1 Concepto de sanción

La sanción es un medio represivo que imponen las autoridades a los infractores de la ley. Es el castigo que presupone la existencia de un acto ilícito o de una omisión, que se traduce precisamente en la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico. Las sanciones y la ejecución forzada se traducen en actos administrativos, mediante los cuales la autoridad administrativa ejerce legalmente coacción sobre los particulares o gobernados que rehúsan obedecer voluntariamente los mandatos de la ley o las órdenes de la autoridad.

Las sanciones jurídicas son definidas por **Austin**,¹ como el daño anexado al deseo del soberano de que el destinatario realice una determinada conducta (contenido del

deber), daño que será probablemente aplicado en caso de que dicha conducta (el deber) sea incumplida. En su aspecto funcional, las sanciones tienen un objeto directo y uno indirecto. El primero de ellos hace referencia a la compulsión, a la obediencia puesta en práctica en aquellos casos en los que el individuo no muestra el sentimiento provechoso o utilitario de la obediencia. El objeto indirecto o pedagógico de la sanción es el de la formación del hábito de obediencia en los destinatarios de las normas.

Cabe mencionar que, siguiendo a **Roger Cotterrell**,² si bien es cierto que las personas cumplen la norma jurídica por la amenaza latente de coacción que lleva su incumplimiento, también es cierto que la cumplen porque, de no hacerlo así, podrían verse afectados por la nulidad del acto que les conviene practicar.

Por su parte, **Kelsen**³ sostiene que las propiedades suficientes y necesarias del concepto de sanción jurídica son las siguientes: *a)* se trata de un acto coercitivo, es decir, de un acto de fuerza efectiva o latente; *b)* tiene por objeto la privación de un bien; *c)* quien la ejerce debe estar autorizado por una norma válida, y *d)* debe ser la consecuencia de la conducta de algún sujeto.

En ese tenor de ideas, diremos que la sanción es el efecto jurídico que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas antisociales contrarias al mandato legal. El fin perseguido con la imposición de sanciones es mantener la observancia de las normas, aún en contra de la voluntad del infractor. Cuando no es posible lograr de forma coactiva la realización de la conducta exigida por la norma, entonces la sanción podrá consistir en exigir del infractor una prestación económica equivalente a la obligación no cumplida (reparación del daño o indemnización). Pero cuando el daño causado es irreparable, la sanción consistirá en un castigo que restrinja la esfera de los derechos del infractor: revocación, cancelación, decomiso, destitución, inhabilitación y privación de la libertad.

El derecho penal se relaciona con el derecho administrativo por el concepto de sanción, típico del derecho penal. Existe el derecho administrativo disciplinario que se aplica en lo interno de la administración pública, puesto que son sanciones que el superior jerárquico impone al inferior por faltas disciplinarias. Además, existen en la órbita del ministerio público organismos de índole administrativa, como el servicio penitenciario.

23.2 Tipos de sanciones

La sanción se traduce en una privación de bienes: la libertad, la propiedad, la vida, etc; parece como un medio preventivo para erradicar la realización de conductas prohibidas; se actualiza por la realización de la conducta prohibida; tiene como condición la realización del ilícito; matiza las conductas humanas; opera, incluso, contra la resistencia por parte del afectado; es impuesta para la preservación de un orden de intereses;

² **Roger Cotterrell**, *The Sociology of Law: An Introduction*, 2a ed, Oxford University Press, London, 1992, pág. 115.

³ **Hans Kelsen**, *Teoría pura del derecho*, **Roberto E. Verengo**, Traductor, 2a ed, UNAM, México, 1982. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/umcnihuahuasp/detail.action?docId=3513354>.

está establecida en instrumentos jurídicos y se concreta por medio de la autoridad competente; es un monopolio de la fuerza.

Ahora bien, existen sanciones constitucionales, civiles, mercantiles, penales, administrativas, internacionales, económicas, etc y se encuentra también con otros nombres: nulidad, inexistencia, multa y clausura. El art 21 constitucional establece que *compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas*; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Habría que remontarnos al momento histórico en que se creó la disposición jurídica para entender la omisión del legislador, en cuanto hace a la facultad de la autoridad administrativa para imponer las sanciones correspondientes por la infracción a las leyes administrativas, aunado a que el artículo mencionado nada refiere en relación con las demás sanciones administrativas: concesión, autorización, clausura, apercibimiento, amonestación, etcétera.

Desde este momento aclaramos que todas las sanciones son públicas, pero para efectos didácticos señalamos otra clasificación que las divide en sanciones privadas y sanciones públicas. Las primeras hacen referencia al castigo, reacción o fuerza legal utilizada por el Estado en contra de la persona que ha infringido u omitido cumplir los términos pactados en un contrato privado (civil o mercantil). Las sanciones privadas, si bien es cierto que son impuestas por un ente público, van dirigidas al infractor de las obligaciones jurídicas nacidas al amparo de una relación jurídica de coordinación, es decir, entre sujetos que se encuentran en el mismo plano. Las sanciones públicas son aquellas impuestas por el Estado a los gobernados (relación de supra a subordinación) por el incumplimiento de éstos a las leyes, reglamentos y demás ordenamientos jurídicos emanados del Poder Legislativo, materialmente hablando.

Las *sanciones administrativas* pueden ser de muy diversos tipos, desde el apercibimiento, la suspensión, la destitución, inhabilitación, revocación, cancelación, clausura, decomiso, arresto, multa, etc. El art 70 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)* establece en seis fracciones las sanciones administrativas reguladas por esta ley, que son: amonestación con apercibimiento; multa; multa adicional por cada día que persista la infracción; arresto hasta por treinta y seis horas; clausura temporal o permanente, parcial o total; y las demás que señalen las leyes o reglamentos. Esta última parte faculta a las autoridades financieras a imponer las sanciones administrativas previstas en las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas financieras. La *sanción penal* es el castigo que el Estado impone por la comisión de delitos penales, que se encuentra regulado en los códigos penales federal y de cada una de las entidades federativas. A diferencia de la sanción administrativa en que al incumplimiento de la obligación por parte del administrado se le denomina *infracción*, en el caso del derecho penal, cuando un sujeto vulnera el Estado de derecho mediante su conducta activa o pasiva se le denomina *delito*.

23.3 Autoridades competentes

El sistema financiero mexicano se encuentra integrado por entidades y autoridades financieras. Estas últimas tienen la misión de supervisar, vigilar e inspeccionar las actividades de aquéllas, con la finalidad de proteger los intereses del público usuario de los servicios financieros. Como ya se ha explicado en unidades anteriores, la máxima autoridad en el sistema financiero mexicano es la SHCP, dependencia del Ejecutivo federal que se auxilia de tres órganos desconcentrados para ejercer la labor de supervisión mencionada: la CNBV, la CNSF, y la Consar. Estos tres órganos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios, vienen a ser un apéndice de la SHCP, aunque con cierta autonomía técnica y funcional. El Banco de México es otra de las autoridades del sistema financiero mexicano, y en el ámbito de su competencia tiene la facultad de regular las operaciones activas, pasivas y de servicios que realizan las instituciones de crédito. La Condusef, en su carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal, ejerce la función arbitral y componedora de litigios financieros entre las instituciones financieras y el público usuario, aunque también tiene la facultad para imponer las sanciones correspondientes por las infracciones cometidas a la ley.

23.4 Finalidades de la sanción administrativa

La finalidad de la sanción administrativa es preventiva y correctiva. La facultad sancionadora de que está investida la administración pública constituye una facultad consustancial, inherente y fundamental para la existencia de la función pública, en razón de que sin ésta sería imposible que las autoridades administrativas (SHCP, Banco de México, CNBV, CNSF, y Consar) ejercieran sus atribuciones, toda vez que carecerían de los medios coercitivos para hacer que los administrados cumplieran con las disposiciones jurídicas y los mandamientos de los actos administrativos. El fin de la sanción administrativa se traduce en mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas antisociales contrarias al mandato legal, así como ponerla de ejemplo para los infractores potenciales; es decir, también tiene una finalidad ejemplificativa. En el entorno financiero, la sanción administrativa tiene la finalidad de proteger los intereses del público usuario de los servicios financieros, manteniendo la estabilidad y el sano desarrollo del mercado.

23.5 Sanciones administrativas a las entidades financieras y otras personas morales

Existen diversidad de sanciones administrativas que la autoridad competente aplica a las entidades financieras y otras personas morales que se apartan de las disposiciones jurídicas consagradas en las leyes financieras, sanciones que tienen la finalidad de proteger los intereses del público usuario de los servicios financieros y mantener las

23.5.1 Revocación o cancelación de la concesión o autorización o de la inscripción en los diversos registros

La *revocación* es el acto administrativo que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante; priva de efectos jurídicos a otro plenamente válido por razones de conveniencia u oportunidad, o bien porque el acto pretérito sea ilegal. La revocación es una de las formas de terminación de los contratos o de extinción de los actos jurídicos por voluntad del autor o de una de las partes. En el caso de las revocaciones, en el sistema financiero mexicano, las realiza la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México (cuando tiene que ver con el sistema de pagos del país) y de las comisiones nacionales, según sea la entidad financiera a la que se le revocará la autorización. La CNBV revoca la autorización a las instituciones de crédito, sociedades de objeto múltiple, sociedades de información crediticia y casas de bolsa; mientras que la CNSF lo hace respecto a las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, e instituciones de fianzas; la SHCP, en relación con organizaciones y actividades auxiliares del crédito (con excepción de las uniones de crédito) y la Consar, respecto a las administradoras en el manejo de fondos para el retiro, entre otras.

La CNBV está facultada por la ley para revocar la autorización de las uniones de crédito, instituciones calificadoras de valores, sociedades de inversión y sociedades operadoras de sociedades de inversión. Por su parte, la CNSF también revoca la autorización de intermediarios de reaseguro. Finalmente, tratándose del acto administrativo de revocación, la Consar también lo hace respecto a las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro.

Cancelación de la inscripción en el registro. Los registros tienen la finalidad de dar publicidad a los actos de los particulares, o bien, de ciertas determinaciones o nombramientos de la autoridad administrativa y hacerlos oponibles *erga omnes*. El oficio que contenga el nombramiento del interventor-gerente, deberá inscribirse en la oficina del Registro Público de Comercio que corresponda al domicilio de la entidad supervisada intervenida; cuando la CNBV, la CNSF y la Consar, en el ámbito de su competencia, acuerden levantar la intervención con el carácter de gerencia, lo comunicarán así al encargado del Registro Público de Comercio que haya hecho el asiento correspondiente, a efecto de que se proceda a su cancelación.

Revocación de inscripción en el registro. Las instituciones de fianzas, para efectos de soportar la adecuada operación respecto a los productos que ofrecen al público, deben registrar ante la CNSF las notas técnicas (contienen tarifas de primas, cálculo de reservas, deducibles, recargos, etc) sobre cada uno de los mismos. Dichas notas quedan inscritas a partir del día en que se presentan, pudiendo la institución (de inmediato) ofrecer al público los productos descritos en las mismas. Si la nota técnica no está integrada de acuerdo con lo dispuesto en la *LFIF*, la CNSF suspenderá su registro y en su caso mandará revocar su inscripción en el registro.

Cancelación de la concesión. La concesión administrativa es un acto por el que el Estado crea un derecho a favor de un particular para prestar un servicio público o para explotar un bien propiedad del Estado, con una prestación a favor de este último. En esos términos, la cancelación de la concesión es un acto administrativo unilateral, mediante el cual la autoridad deja sin efectos la misma. Al efecto, el art 58 de la *LSAR* dispone que, la concesión de la Base de Datos Nacionales, se llevará a cabo por em-

presas operadoras que gocen de la concesión del gobierno federal, la que se otorgará discrecionalmente por la SHCP, oyendo la opinión de la Consar.

Las empresas operadoras son sociedades anónimas mexicanas de capital variable, que tienen por objeto exclusivo administrar la Base de Datos Nacional SAR, así como promover un ordenado proceso de elección de administradora y de retiro de recursos por los trabajadores, a efecto de lo cual deben desarrollar sistemas informáticos y de telecomunicaciones para llevar el control de los procesos. Es cierto que la SHCP otorga la concesión referida, pero también tiene la facultad para revocarla; por ejemplo, el art 61 de la *LSAR* establece que la SHCP podrá revocar la concesión a la empresa operadora de la Base de Datos Nacional SAR, por dejar de cumplir con los términos y condiciones a los que se sujeta el otorgamiento de la concesión o por infringir lo dispuesto en esa ley, su reglamento, el título de concesión y demás disposiciones administrativas aplicables a los sistemas de ahorro para el retiro.

23.5.2 Clausura de oficinas

La clausura (del latín *clausus*, cerrar, inhabilitar temporal o permanentemente un edificio, un local, etc) es una sanción administrativa que tiene el efecto de impedir que el infractor de una ley, reglamento, decreto o acuerdo general, continúe con su actitud contraventora, dañando el patrimonio de las personas físicas o morales en el trato cotidiano; para lo cual se ordena el cierre de actividades en un establecimiento comercial o industrial, o bien, cualquier otra actividad. Por regla, la clausura es una sanción accesoria o conjunta, toda vez que generalmente viene acompañada y aparejada a otro tipo de sanciones.

El uso de las palabras a que se refieren las leyes financieras (banco, institución de seguros, casa de cambio, etc), en el nombre de personas morales y establecimientos distintos a los autorizados para ello, conforme al mismo precepto, se castiga por la CNBV, la CNSF y la Consar, en el ámbito de su competencia, con multa por cantidad que sea menor de cien veces ni mayor de cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y la negociación respectiva será clausurada por la comisión competente hasta que su nombre sea cambiado.

Por otro lado, también existe la clausura de oficinas realizada *motu proprio*, es decir, según los intereses de las entidades financieras; por ejemplo, las instituciones de fianzas deberán dar aviso a la SHCP y a la CNSF, por lo menos con diez días hábiles de anticipación, del establecimiento, cambio de ubicación y clausura de cualquier clase de oficinas en el país. Como se puede percatar el lector, en el caso en particular, no se trata de una sanción administrativa.

Tratándose de oficinas o sucursales en el extranjero también se requiere autorización de la SHCP. En lo que respecta a instituciones de banca múltiple, el aviso a que se hace referencia deberá darse con una anticipación de treinta días naturales a la fecha en que se tenga programada. Los agentes de las instituciones de fianzas darán aviso a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, por lo menos diez días hábiles antes del establecimiento, cambio de ubicación y clausura de sus oficinas. De igual manera se dará el aviso a los fiados.

23.5.3 Multa

En el *Diccionario de la Real Academia Española*⁴ se entiende por *multa* la sanción administrativa o penal que consiste en la obligación de pagar una cantidad determinada de dinero, tiene la finalidad de compeler al infractor al cumplimiento de la obligación que desatiende. **Rafael de Pina**⁵ sostiene que la multa es una sanción pecuniaria impuesta por cualquier contravención legal, en beneficio del Estado o de cualquier entidad oficial que se encuentra autorizada para imponerla. Es una sanción pecuniaria de carácter administrativo que se impone al infractor de una ley o reglamento administrativo. En ese tenor de ideas, todas las leyes financieras, aplicadas por autoridades administrativas, prevén en un capítulo especial las multas a imponerse a sus infractores, con la finalidad de hacer las veces de un instrumento correctivo (hechos pretéritos) e intimidatorio (hechos futuros). La multa es imponible a particulares y a trabajadores al servicio del Estado (responsabilidades burocráticas).

23.6 Sanciones administrativas a personas físicas

Las sanciones administrativas que la autoridad financiera podrá imponer a las personas físicas, dependiendo la gravedad de la conducta infractora, puede traducirse en la remoción y suspensión del cargo; la inhabilitación para ejercer el encargo. Sobre ese orden de ideas, la autoridad impositiva deberá valorar todos los elementos probatorios para fundar y motivar la sanción a imponer, para lo cual deberá tomar en consideración un conjunto de elementos relacionados entre sí, por ejemplo: las circunstancias del caso, las condiciones económicas del infractor, la importancia de la infracción y sus antecedentes en relación con el cumplimiento de la ley o de las disposiciones que emanen de ella, la reincidencia del infractor, así como la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones.

23.6.1 Remoción y suspensión

La remoción (del latín *remotio*, -onis, acción y efecto de remover, privación de cargo o empleo) es la separación del cargo de un funcionario o empleado público, o bien, de un particular que presta un servicio de interés público por la infracción a las leyes o el incumplimiento de sus obligaciones. Generalmente, en el derecho público se habla de la destitución del servidor público, mientras que en el derecho privado se hace alusión a la remoción de las personas que ocupan cargos con las dos jerarquías más altas de la empresa o entidad. Así, tenemos que en el sistema financiero mexicano las leyes de la materia establecen la remoción (separación).

La suspensión (del latín *suspendere*, privar temporalmente a alguien del sueldo o empleo que tiene) de derechos representa un acto administrativo, en el que una auto-

⁴ www.rae.es-voz *Multa*, consultado el 3 de junio de 2007.

⁵ **Rafael de Pina**, *Elementos de derecho civil mexicano*, vol. I, 19a ed., Editorial Porrúa, México, 1995, Menéndez, Romero, Fernando, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahua/sp/detail.action?docID=5513354>.
Created from urnchihuahua.sp on 2019-03-17 08:32:54.

idad administrativa resuelve interrumpir el ejercicio de los derechos de un gobernado o administrado (persona física o moral) por el incumplimiento de sus obligaciones o por la infracción de algún ordenamiento jurídico. Es de la clase de actos administrativos emanados de la autoridad, que restringe la esfera de derechos del gobernado.

23.6.2 Inhabilitación

El *Diccionario de la Real Academia Española*⁶ entiende por *inhabilitación* el acto y efecto de inhabilitar a alguien; pena o castigo que priva de algunos derechos. En derecho, es la incapacitación temporal que sufre un servidor público o particular para ejercer diversos empleos o actividades. Se inhabilita a un servidor público como consecuencia de un acto u omisión que implique un daño patrimonial al Estado, pero también la autoridad administrativa (SHCP, CNBV, CNSF y Consar) puede inhabilitar a particulares (director general, miembros del consejo de administración, comisarios, auditores, etc) para ejercer su actividad cuando se ponga en peligro la esfera jurídica de los gobernados en la prestación de un servicio de interés público. A diferencia de la suspensión, en donde se priva temporalmente al sujeto para prestar sus servicios en la institución de que se trate, la inhabilitación se extiende a todas las instituciones o entidades. Por ejemplo, en el sistema financiero mexicano se puede suspender al director general de una institución de crédito durante seis meses por el incumplimiento de alguna obligación que afecte a la entidad, o bien, se le puede inhabilitar en todas las instituciones pertenecientes al sistema financiero mexicano por un término de diez años, si la conducta infractora es de tal gravedad que implique imponer esa sanción.

23.7 Otras medidas de prevención y corrección administrativa

La CNBV, la CNSF o la Consar, en el ámbito de su competencia podrán, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, ordenar a las entidades supervisadas o personas, mediante oficio debidamente fundado y motivado, la adopción de las acciones o medidas tendientes a corregir los hechos, actos u omisiones que, derivado de sus funciones de inspección y vigilancia, hayan detectado, a fin de que ajusten sus actividades o operaciones a las leyes que les sean aplicables, a las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, a los sanos usos mercantiles, bancarios y bursátiles, así como las sanas prácticas de los mercados financieros.

Las medidas que determine la comisión para corregir las irregularidades que se presenten o para prevenir las que puedan presentarse, podrán llevarse a cabo mediante el establecimiento de acciones, medidas correctivas o programas de cumplimiento forzoso para las entidades supervisadas o personas, de conformidad con lo previsto en las leyes financieras y demás disposiciones aplicables.

23.7.1 Clausura administrativa

La clausura es una sanción administrativa que consiste en impedir que el infractor de una ley, reglamento, decreto o acuerdo general, o por desacato a una orden administrativa, continúe realizando actividades en un establecimiento comercial o industrial, o cualquier otra actividad que lesione al público. La CNBV, la CNSF o la Consar, en el ámbito de su competencia, podrán ordenar la suspensión inmediata de operaciones o proceder a la clausura administrativa de la oficina, negociación, empresa o establecimiento de que se trate, cuando verifique que una persona física o moral se encuentre realizando operaciones de las reservadas a las entidades supervisadas, sin contar con la autorización correspondiente, apercibiendo al interesado para que, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que la comisión competente haya notificado la aplicación de las medidas referidas, acuda a exponer lo que a su derecho convenga.

En el supuesto de que el infractor aporte pruebas, éstas se desahogarán en el término de 10 días hábiles posteriores a su presentación. Si el interesado no comparece, no aporta pruebas o las aportadas no desvirtúan los hechos verificados por la comisión competente, la medida aplicada quedará firme. El oficio que contenga la orden de suspensión de operaciones o de clausura de la oficina, negociación, empresa o establecimiento de que se trate, deberá estar debidamente fundado, motivado y suscrito por el servidor público de la comisión competente que cuente con facultades para tales efectos; conteniendo, además, los requisitos siguientes:

- Lugar y fecha de expedición;
- Número de oficio y, en su caso, de expediente;
- Nombre de la persona física o moral a quien se dirige o de su representante legal o apoderado. A falta del nombre, bastará con que en la orden se mencionen los elementos necesarios que permitan su identificación, tales como las circunstancias de modo, tiempo y lugar;
- Fecha o fechas en las que deberá llevarse a cabo la diligencia;
- Lugar o lugares donde habrá de practicarse la diligencia;
- El apercibimiento de ley;
- Nombre y cargo de los servidores públicos de la comisión competente que practicarán la diligencia, y
- Nombre y cargo de la persona que haya sido designada para notificar el oficio.

La diligencia de clausura se llevará a cabo en días y horas hábiles, pudiendo habilitarse días y horas inhábiles cuando así se requiera para el debido cumplimiento de la facultad de clausura que tiene la comisión competente, haciéndose constar en acta circunstanciada que deberá contener, en lo conducente: el lugar, hora y fecha en que se levanta el acta; nombre de la oficina, negociación, empresa o establecimiento de que se trate; los datos de identificación del oficio que contiene la orden de clausura; identificación de los servidores públicos de la comisión que participen en la diligencia, y el nombre, cargo y firma del representante legal o apoderado, funcionario o empleado de la oficina, negociación, empresa o establecimiento de que se trate, ante el cual se practique la diligencia, así como de los testigos.

La diligencia de clausura concluirá con la colocación de sellos o marcas en los accesos de la oficina, negociación, empresa o establecimiento de que se trate, así como

en los archivos, bóvedas o equipos de cómputo. La comisión competente hará público el acto de clausura mediante la colocación de avisos en el exterior de dichos lugares, así como a través de la publicación del oficio mediante el cual se ordena la clausura, en dos periódicos de amplia circulación en la República mexicana. De impedirse materialmente la ejecución del acto de clausura y siempre que el caso lo requiera, el servidor público de la comisión competente, debidamente facultado para ello, solicitará el auxilio de la fuerza pública para llevar a cabo la diligencia de que se trate.

23.7.2 Intervención administrativa

Corresponde a la junta de gobierno y al presidente de la comisión competente acordar la intervención administrativa o gerencial de las entidades con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquéllas violatorias de las leyes que las rigen o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes.

El art 81 del *Reglamento de Supervisión de la CNBV* establece que la comisión podrá declarar la intervención administrativa o gerencial de las entidades supervisadas, a través de su junta de gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la ley y en las leyes que rijan a las entidades supervisadas, cuando se ponga en peligro la solvencia, la estabilidad o liquidez de las entidades supervisadas, o existan violaciones a las leyes que las regulan o a las disposiciones de carácter general que de ellas deriven.

La intervención administrativa se llevará a cabo cuando se encuentre que alguna operación de las personas sujetas a la supervisión de la CNBV, la CNSF y la Consar, no está realizada en los términos de las disposiciones normativas aplicables, para lo cual el presidente de la comisión competente dictará las medidas necesarias para regularizarlas, señalando un plazo para tal efecto. Si transcurrido el plazo fijado la persona de que se trate no ha regularizado las operaciones en cuestión, el presidente comunicará tal situación a la junta de gobierno, con objeto de que aquélla tome las medidas pertinentes. Sin perjuicio de la aplicación de las sanciones que resulten procedentes, en los supuestos previstos por esta ley, la junta de gobierno podrá disponer que se intervenga administrativamente a la persona de que se trate, con el fin de normalizar las operaciones que se hayan considerado irregulares.

La CNBV, la CNSF y la Consar, en el ámbito de su competencia, deberán notificar por escrito la declaración de intervención a las entidades supervisadas, mediante oficio que deberá estar debidamente fundado y motivado, y que reúna los requisitos siguientes:

Requisitos que deberá contener el oficio de declaración de intervención

- Lugar y fecha de expedición;
- Número de oficio y de expediente;
- Nombre de la entidad supervisada a quien se dirige;

Continúa

- Nombre del director general de la entidad supervisada o de quien desempeñe sus funciones, a quien deberá dirigirse el oficio, debiendo remitirse copia al presidente del consejo de administración o al administrador único;
- La referencia a la sesión y términos del acuerdo que hubiere adoptado la junta de gobierno de la comisión para declarar la intervención;
- El tipo de intervención;
- El nombre y firma del presidente o del servidor público de la comisión que se encuentre facultado para notificar los acuerdos de la junta de gobierno, y
- En su caso, los objetivos señalados en el acuerdo correspondiente.

La designación del interventor deberá ser hecha por el presidente de la comisión competente y se notificará en el mismo oficio por el cual se notifique la declaración de intervención, o mediante oficio que se notifique en la propia diligencia de intervención.

Así mismo, la diligencia de intervención se entenderá con el director general de la entidad supervisada; en su ausencia, con el principal funcionario que se encuentre presente o, a falta de éste, con el funcionario o empleado de mayor nivel que se encuentre presente, llevándose al efecto en su domicilio social o en el lugar en el que resida o tenga establecida su administración y, de ser necesario, en las instalaciones de la entidad supervisada que se ubiquen en lugares distintos. Al término de la diligencia de intervención, deberá levantarse un acta circunstanciada, la cual deberá contener los requisitos y las formalidades que a continuación se mencionan:

- Lugar, hora y fecha en que se levanta;
- Nombre de la entidad supervisada;
- Tipo de intervención y el objeto que persigue;
- Los datos de identificación del oficio por el que se notifique la declaración de intervención y, en su caso, del oficio mediante el cual se hace del conocimiento de la entidad supervisada la designación del interventor;
- El nombre, cargo y firma del funcionario o empleado de la entidad supervisada con quien se entienda la diligencia, así como una copia simple de su identificación;
- El nombre, cargo y firma de los servidores públicos de la comisión que participen en la diligencia, del interventor, así como sus respectivas identificaciones, y
- Nombre, cargo y firma de los testigos, así como copia de sus identificaciones. En el entendido de que el representante legal de la entidad supervisada deberá nombrar a dos testigos y solamente si se rehusara a hacerlo, corresponderá a los inspectores de la comisión supervisora hacer dicho nombramiento.

El acta levantada en la diligencia de intervención hará prueba de la existencia de los actos, hechos u omisiones que en ella se consignen. El acta deberá ser firmada en tres ejemplares autógrafos: quedando uno en poder del funcionario o empleado que atiende la diligencia por parte de la entidad supervisada, otro en poder de la comisión competente y el restante, en poder del interventor. En el entendido de que el funcionario que atiende la diligencia no comparezca a firmar el acta

de que se trata, se niegue a firmarla o a recibir el ejemplar de ésta, dicha circunstancia se asentarán en la propia acta, sin que ello afecte su validez y valor probatorio.

En el momento de levantar el acta de la diligencia de intervención, los servidores públicos de la comisión competente deberán requerir al funcionario o empleado de la entidad supervisada con quien se entienda la diligencia, que designe a dos testigos; si éstos no son designados o no aceptan servir como tales, los servidores públicos de la comisión competente los designarán, haciendo constar esta circunstancia en el acta que levanten, sin que esto afecte la validez y valor probatorio del acta.

Los testigos pueden ser sustituidos en cualquier tiempo por no comparecer al lugar donde se esté llevando a cabo la diligencia, por ausentarse de él antes de que concluya la diligencia o por manifestar su voluntad de dejar de ser testigo; en tales circunstancias, el funcionario o empleado de la entidad supervisada con quien se entienda la diligencia deberá designar de inmediato otros testigos y, ante la negativa o impedimento de los designados, los servidores públicos de la comisión competente podrán designar a quienes deban sustituirlos. La sustitución de los testigos deberá incluirse en el acta y no afectará su validez y valor probatorio. Los testigos que sean designados por los servidores públicos de la comisión competente, deberán ser personas que se encuentren en el lugar donde se levante el acta.

23.7.3 Intervención gerencial

A diferencia de la intervención administrativa, en la que existen irregularidades que no ponen en riesgo la estabilidad, la solvencia y liquidez de las entidades financieras, la intervención con carácter de gerencia se caracteriza por una fuerte amenaza en la existencia misma de la entidad y, como consecuencia, dañar el patrimonio del público usuario de los servicios financieros.

El art 73 de la *Ley Federal de Instituciones de Fianzas (LFIF)* nos da la pauta para hacer la diferencia entre la intervención administrativa y la gerencia, al disponer que:

... si esas irregularidades afectan la estabilidad o solvencia de aquéllos y ponen en peligro los intereses de los fiados, beneficiarios o acreedores, el presidente podrá de inmediato, con acuerdo de la junta de gobierno declarar la intervención con carácter de gerencia, de la institución de fianzas de que se trate y designar, sin que para ello requiera acuerdo de la junta de gobierno, a la persona física que se haga cargo de la institución de fianzas, con el carácter de interventor-gerente.

Aunado a lo anterior, en la intervención gerencial, durante la diligencia de inicio, el interventor-gerente tomará posesión de la administración de la entidad supervisada y los servidores públicos de la comisión competente deberán realizar las acciones que resulten necesarias para el debido resguardo de la información de la sociedad, estando facultados para solicitar, en todo momento, el auxilio de la fuerza pública, cuando se obstaculice o impida la diligencia de intervención, en términos de las disposiciones legales. Otra diferencia estriba en que el interventor-gerente deberá formular y entregar un inventario del activo y pasivo de la entidad supervisada o un diagnóstico (en caso de tornarse imposible la entrega del inventario), así como un dictamen sobre la situación financiera, contable, legal, económica y administrativa de aquélla, sin perjui-

cio de la facultad de la comisión competente para solicitar información a la entidad supervisada, en ejercicio de su función de vigilancia.

El interventor-gerente tendrá todas las facultades que normalmente corresponden al consejo de administración de la sociedad y plenos poderes generales para actos de dominio, de administración, de pleitos y cobranzas, con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, para otorgar o suscribir títulos de crédito, para presentar denuncias y querellas y desistir de estas últimas, previo acuerdo del presidente de la comisión competente y para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes, así como revocar los que estuvieren otorgados por la sociedad intervenida y los que él mismo hubiere conferido. En ningún caso, el interventor-gerente quedará supeditado en su actuación a la asamblea de accionistas ni al consejo de administración.

23.8 Procedimiento para la imposición de sanciones y recursos

Para imponer la multa que corresponda, la CNBV, la CNSF o la Consar, en el ámbito de su competencia, deberán oír previamente al presunto infractor y otorgarle un plazo de diez días hábiles, prorrogable por una sola vez, para que el interesado manifieste lo que a su derecho convenga, ofreciendo o acompañando, en su caso, las pruebas que considere convenientes. Agotado el plazo o la prórroga señalados, si el interesado no ejerció su derecho de audiencia, se tendrá por precluido el derecho y con los elementos existentes en el expediente administrativo correspondiente, se procederá a emitir la resolución que corresponda.

23.8.1 Oír previamente al interesado

La garantía de audiencia (*auditor et alteram part*) es una garantía que tiene todo gobernado que es molestado o privado en su persona, papeles, posesiones o derechos, de conformidad con los arts 14 y 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*. Al respecto, y cuando se trata de un acto administrativo de autoridad o imperio que importe la privación, en detrimento del gobernado, de alguno de los bienes jurídicos tutelados por el art 14 de la Carta Magna, el juicio o procedimiento seguido es susceptible de ventilarse, de acuerdo con los ordenamientos legales aplicables, ante la misma autoridad que originó el acto o ante sus superiores jerárquicos. Ese procedimiento es necesario para que el administrado formule su defensa, antes de que se realice en su perjuicio el acto de privación de la autoridad.

En las leyes financieras se establece que al imponer la sanción que corresponda, la comisión competente deberá oír previamente a la entidad financiera interesada o persona sancionada, y una vez evaluados los argumentos hechos valer por el interesado y valoradas las pruebas aportadas por éste, o en su caso, una vez valoradas las constancias que integran el expediente administrativo correspondiente. Al efecto, la comisión competente para imponer la multa que corresponda, en la resolución que al efecto se dicte, deberá expresar con precisión el o los preceptos legales o disposiciones

nes administrativas aplicables al caso, entre otros elementos más (fundar y motivar el acto administrativo).

23.8.2 Elementos a considerar al imponer la sanción

Se evaluarán los argumentos hechos valer por el interesado y se valorarán las pruebas aportadas por éste; se tomará en cuenta la gravedad del acto u omisión que dio origen a la imposición de la multa, así como las consecuencias ocasionadas; las condiciones económicas e intención del infractor; la importancia de la infracción y sus antecedentes en relación con el cumplimiento de la ley o de las disposiciones que emanen de ella; la reincidencia del infractor, así como la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones.

En protección del interés público, la comisión competente divulgará por los medios autorizados las sanciones que al efecto imponga por infracciones a las leyes financieras o a las disposiciones que emanen de ellas, una vez que dichas resoluciones hayan quedado firmes o sean cosa juzgada, señalando exclusivamente la persona sancionada, el precepto infringido y la sanción.

23.8.3 Aspectos especiales en el procedimiento sancionador a casas de bolsa y personas físicas

La CNBV, en la imposición de sanciones de carácter administrativo a las casas de bolsa, otorgará el derecho de audiencia al presunto infractor, quien en un plazo de diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente, deberá manifestar por escrito lo que a su interés convenga, ofrecer pruebas y formular alegatos. La CNBV, a petición de parte, podrá ampliar por una sola ocasión el plazo de diez días referido, hasta por el mismo lapso, atendiendo las circunstancias particulares del caso. La notificación surtirá efectos al día hábil siguiente a aquél en que se practique.

¿Qué sucede si el presunto infractor no hiciere uso del derecho de audiencia dentro del plazo establecido, o bien, habiéndolo ejercido no lograre desvanecer las imputaciones vertidas en su contra? Se tendrán por acreditadas las infracciones imputadas y se procederá a la imposición de la sanción correspondiente, caso en el cual se tomarán en consideración los antecedentes personales y la condición económica del infractor; la naturaleza y gravedad de la infracción cometida, así como la cuantía de la operación en caso de ser cuantificable; las atenuantes y la no existencia de afectación a terceros o del propio sistema financiero; en caso de reincidencia, las causas que la originaron y, en su caso, las acciones correctivas aplicadas por el presunto infractor.

Las sanciones serán impuestas por la junta de gobierno de la CNBV, la que podrá delegar esa facultad en razón de la naturaleza de la infracción o del monto de la multa, al presidente o a los demás servidores públicos de la propia comisión. Atendiendo a las circunstancias de cada caso, la CNBV podrá, además de la imposición de la sanción que corresponda, amonestar al infractor; o bien, solamente amonestarlo, considerando sus antecedentes personales, la gravedad de la conducta y que no se afecten los intereses de terceros o del propio sistema financiero, así como la existencia de atenuantes.

En el caso de personas jurídico-colectivas, las multas podrán ser impuestas tanto a dichas personas como a sus consejeros, directores generales, directivos, empleados o apoderados que hayan incurrido directamente o hayan ordenado la realización de la conducta materia de la infracción. La CNBV considerará como atenuante, en la imposición de sanciones administrativas, lo siguiente:

- Cuando el infractor, de manera espontánea y previo al inicio del procedimiento de imposición de sanción, informe por escrito de la violación en que hubiere incurrido a la citada comisión y corrija las omisiones o contravenciones o, en su caso, presente un programa de corrección.
- Cuando el presunto infractor acredite ante la CNBV haber resarcido el daño causado, así como el hecho de que aporte información que coadyuve en el ejercicio de las atribuciones de la comisión, a efecto de deslindar responsabilidades.

En caso de reincidencia, la CNBV podrá imponer una multa equivalente hasta por el doble de la prevista en la *LMV*. ¿Quién se considera reincidente?, el que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza, dentro de los dos años inmediatos siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente.

Los procedimientos para la imposición de las sanciones administrativas a que se refiere la *LMV*, se iniciarán con independencia de la opinión de delito que, en su caso, emita la CNBV a la querellante SHCP, así como de los procedimientos penales que correspondan. Así mismo, serán independientes de la reparación de los daños y perjuicios que, en su caso, demanden las personas dañadas en su patrimonio por los actos de que se trate.

23.8.4 Recurso de revocación

En contra de las sanciones procederá el recurso de revocación, mismo que deberá interponerse por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes al de su notificación y deberá agotarse antes de proceder al ejercicio de cualquier otro medio de impugnación. El recurso señalado deberá interponerse ante la junta de gobierno de la comisión competente, cuando la sanción haya sido emitida por ese cuerpo colegiado por el presidente de la comisión o, ante este último, cuando se trate de sanciones impuestas por los otros servidores públicos de esos órganos desconcentrados (CNBV, INPSF, Consar). El escrito en que la parte afectada interponga el recurso deberá contener la expresión del acto impugnado y los agravios que el mismo cause, ofreciendo y cuando sea posible, acompañando las pruebas que al efecto juzgue convenientes.

Quando no se señale el acto impugnado o no se expresen agravios, la autoridad competente desechará por improcedente el recurso interpuesto. Si se omitieron las pruebas, se tendrán por no ofrecidas. La resolución del recurso de revocación podrá ser desechando, confirmando o mandando reponer por uno nuevo que lo sustituya o revocando el acto impugnado, y deberá ser emitida en un plazo no superior a los cuarenta y cinco días hábiles posteriores a aquél en que se interpuso el recurso, cuando deba ser resuelto por el presidente de la comisión competente, ni mayor a sesenta días hábiles cuando se trate de recursos competentes de la junta de gobierno.

La interposición del recurso de revocación suspenderá la ejecución de la sanción impuesta. Si ésta se confirma total o parcialmente, la resolución del recurso respectivo dispondrá lo conducente para que la sanción sea ejecutada de inmediato, una vez que se notifique la misma.

23.8.5 Medios de impugnación contra la resolución del recurso de revocación

Ante la resolución al recurso de revocación, el recursante puede optar por acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA). Recordemos que el recurso de revocación es una instancia horizontal, es decir, una instancia de apelación ante la misma autoridad o el superior jerárquico de la autoridad que resolvió sancionar a la entidad financiera. El recurso administrativo tiene como finalidad fundamental, corregir los actos de la autoridad administrativa que la entidad financiera considera contrarios a derecho; por ejemplo, la imposición de una multa. En consecuencia, la impugnación se dirige a obtener una revisión subsiguiente, con la finalidad de que el mismo órgano emisor u otro de superior jerarquía los anule o reforme, si se comprueba la ilegalidad o inoportunidad de los mismos.

El inconveniente del recurso de revocación es que será la misma autoridad —en el mejor de los casos, el superior jerárquico— quien resuelva lo pertinente, que en la mayoría de los supuestos es confirmatorio de la resolución impugnada por el particular, de allí su nombre de *recurso de carácter horizontal*. Por lo anterior, la entidad financiera podrá impugnar la resolución recaída al recurso de revocación ante el TFJFA, mediante la interposición del juicio contencioso administrativo pues, de conformidad con los arts 1 y 2 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo*, el TFJFA conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales, así como contra las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones a que hace referencia el numeral. Para tal efecto, se deberá presentar la demanda en términos del art 13 de la *Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA)*.

Cabe mencionar que, el art 390 de la *Ley del Mercado de Valores* establece que la facultad de la CNBV para imponer sanciones de carácter administrativo caducará en un plazo de cinco años, contado a partir del día hábil siguiente al que se realizó la conducta o se actualizó el supuesto de infracción, y solamente será interrumpido el plazo antes señalado al iniciarse los procedimientos relativos. Se entiende que el procedimiento de que se trata ha iniciado, cuando la CNBV ha otorgado audiencia al probable infractor.

Cuestionario

1. Dé un concepto de sanción y uno de sanción jurídica.
2. ¿Qué tipo de sanciones existen?
3. ¿Cuáles son las autoridades competentes del sistema financiero mexicano para imponer sanciones?

4. ¿Qué finalidad tienen las sanciones administrativas?
5. ¿Qué tipo de sanciones administrativas aplica la autoridad competente a las entidades financieras y otras personas morales? Explique brevemente cada una.
6. ¿Qué tipo de sanciones administrativas podrá imponer la autoridad financiera a las personas físicas?
7. ¿Qué tipo de medidas de prevención y corrección administrativa existen?
8. ¿En qué consiste la clausura administrativa?
9. ¿En qué consiste la intervención administrativa?
10. ¿Cuál es el procedimiento para la imposición de sanciones?
11. ¿Qué recurso procede en contra de la imposición de sanciones? Explique brevemente su tramitación.
12. ¿Qué medios de impugnación existen contra la resolución del recurso de revocación? Explique brevemente su tramitación.

UNIDAD 24

Delitos financieros

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá los delitos en que pueden incurrir los particulares, consejeros, funcionarios y empleados de las entidades financieras, así como de los servicios públicos de los organismos de supervisión.

24.1 Generalidades

La conducta del hombre, como todos sabemos, desde tiempos remotos ha preocupado a los estudiosos y siempre ha sido objeto de estudio y críticas. De ahí es que intervienen en las escuelas jurídico-penales, según **Luis Jiménez de Asúa**.¹ El término de causal explicativas, normativas y aplicativas provienen del estudio de la naturaleza de la conducta humana.

¹ **Luis Jiménez de Asúa**, *Lecciones del derecho penal*, compilado y adaptado por **Enrique Figueroa Almenara**, Editorial Pedagógica Iberoamericana, México, s.d.1995, págs 23-36.
Menéndez, Romero, Fernando, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), MURE Editores, 2017, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchiuhuaaspp/detail.action?docId=5513354>.
Created from urnchiuhuaaspp on 2019-03-17 08:32:54.

El desenvolvimiento y el origen del hecho humano son objeto de estudio de la ciencia causal explicativa y su única limitación radica en su propio radio de estudio. Los comportamientos que están basados o regulados en las normas legales, son los que estudia la ciencia normativa; y su campo de estudio es menos amplio que el de la ciencia causal explicativa, porque no pasan del marco normativo. Por último, tenemos las ciencias aplicativas, que son un conjunto de técnicas que utilizan el material científico que las otras ciencias aportan, para ayudar al desenvolvimiento de las interrogantes que se podrían plantear en ellas.

La criminología nos ayuda a estudiar el delito, sin que esto signifique que sea objeto exclusivo de estudio de la criminología. La ciencia causal explicativa trataría de interpretar el delito en sus orígenes y desarrollo dentro de la sociedad que lo produce; la ciencia normativa estudiaría los modelos del comportamiento humano que la ley describe como delito y todas las sanciones que se podrían aplicar para cada comportamiento establecido, y la ciencia aplicativa se ocuparía en indagar las circunstancias temporo-espaciales, instrumentales y personales en que se realizó el hecho punible.

24.2 Concepto

Luis Jiménez de Asúa sostiene que toda definición del delito es siempre, o casi siempre, el resultado de un silogismo que plantea bien el problema pero que nada nuevo descubre. Decir del delito que es un acto sancionado por las leyes penales, como disponen el Código Penal español, el mexicano y el chileno, añadiendo que es la negación del derecho, supone hacer un juicio *a posteriori*, que por eso es exacto, pero que nada añade a lo sabido. Es una redundancia. Expresa que el delito, desde el ámbito jurídico, es un acto u omisión antijurídico y culpable.²

Irma G. Amuchategui Requena dice que existen tantas definiciones del delito, como corrientes, disciplinas y enfoques, por lo que podemos encontrar conceptos sociológicos, jurídicos, doctrinales, de la escuela clásica, de la positiva, desde el punto de vista criminológico, etc. La autora menciona que desde el punto de vista jurídico, el delito hace referencia únicamente a los aspectos del derecho, sin tomar en consideración aspectos sociológicos, psicológicos o de otra índole. Señala que el delito, como noción jurídica, es contemplado en dos talantes: jurídico formal y jurídico sustancial.³

El talante jurídico formal hace referencia al contenido de la descripción típica que trae aparejada una sanción, es decir, se describe determinada conducta considerada en ese momento histórico como *antisocial*, sin expresar que no deberá realizarse, y la consecuencia de su actualización. Por ejemplo, la definición contenida en el art 7o del *Código Penal Federal* es de índole jurídico formal, al disponer que el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. El talante jurídico material hace alusión a los elementos positivos del tipo penal. Desde este enfoque se puede definir al delito como el acto típicamente antijurídico, culpable y dañoso, sometido en ciertos casos

² Ibidem, pág. 129.

³ Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.). IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urmh/financieras/pdf/detail.action?docId=55613354>. México, 1998, pag 43.

a condiciones objetivas de penalidad, imputable a un ser humano y sometido a una sanción penal.

El acto o la acción, tal como se concibe, independientemente de la tipicidad, constituye el soporte natural del delito; la imputabilidad es la base psicológica de la culpabilidad, y las condiciones objetivas de penalidad son eventuales e inconstantes. Por lo que, la sustancia técnico-jurídica de la transgresión penal radica en tres requisitos: tipicidad, antijuricidad y culpabilidad, constituyendo la penalidad, con el tipo, la nota diferencial del delito.

24.3 Delitos bancarios

24.3.1 Concepto

Antes de presentar una definición del delito bancario, ha menester hacer referencia al delito financiero, del cual forma parte en calidad de especie el primero de los referidos, así como sucede también con el delito bursátil y el delito de seguros y fianzas; es decir, el delito financiero es el género y los demás son la especie. En ese tenor de ideas, se puede definir el delito financiero como el acto típicamente antijurídico y culpable, imputable a un servidor público de una entidad gubernamental (SHCP, CNBV, CNSF o Consar), funcionario o empleado de alguna institución financiera o a cualquier persona física que vulnere cierta disposición jurídica contemplada en la legislación financiera (*LIC, LMV, LRAF, LACP, LFIF y LGOAAC*), sometido a una sanción penal.

Seguindo la definición jurídico material del delito, tratando de desnaturalizarla lo menos posible y trasladándola al ámbito financiero, definimos el delito bancario como el acto típicamente antijurídico y culpable, imputable a un servidor público, funcionario o empleado bancario o a cualquier persona física que sea parte de las disposiciones jurídicas bancarias (*Ley de Instituciones de Crédito, Ley Orgánica de los Bancos de Desarrollo, Ley del Banco de México, Ley de Ahorro y Crédito Popular*), sometido a una sanción penal.

Alejandro Montaña Salazar sostiene que, “el delito bancario es el acto u omisión que contempla la *Ley de Instituciones de Crédito* en su carácter de ley especial penal, toda vez que esta legislación es la que contempla tales figuras o hipótesis normativas, previéndose su sanción correspondiente”.⁴ El autor citado omite señalar que el delito bancario también tiene su génesis en las conductas que violan lo dispuesto en la *Ley Orgánica de las Instituciones de Banca de Desarrollo*, así como también en la *Ley del Banco de México*; todas en su carácter de leyes especiales del derecho bancario, por ejemplo, la *Ley Orgánica de Nacional Financiera*. Aunado a lo anterior, creemos que todo acto contempla la omisión, dado que aunque esta última es un aparente “no hacer nada”, siempre implica una acción.

⁴ **Alejandro Montaña Salazar**, *Delitos financieros en México*, la reimpresión, Instituto Nacional de Menéndez, Romero, Fernando, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/unmhhuahua/reader.action?docID=5513354>.

Elementos esenciales de la definición del derecho bancario

Acto. Se traduce en un comportamiento humano voluntario (en ocasiones una conducta humana maquina e irreflexiva puede tener, ante el derecho penal, responsabilidad culpable y no dolosa), activo (acción) o pasivo (inactividad) que produce un resultado.

Típicamente. Significa que es un acto del cual existe una descripción legal, es decir, proviene de la palabra tipicidad que es la adecuación de la conducta al tipo, el encuadramiento de un comportamiento actual a la hipótesis normativa.

Antijurídico. Lo antijurídico es lo contrario al derecho. Antijurídico es el adjetivo, en tanto que antijuridicidad es el sustantivo. La antijuridicidad viene a ser precisamente ese mandamiento u orden descrito por el Estado, bajo la obligación para el particular de abstenerse en su realización. Por tanto, mediante una conducta antijurídica se contradice el deber de abstenerse de ejecutar un acto descrito precisamente en el tipo penal.

Culpable. La culpabilidad es la relación directa que existe entre el acto volitivo y el conocimiento del hecho con la conducta realizada, es el elemento subjetivo del delito.

Imputable a un servidor público, funcionario o empleado bancario o a cualquier persona física. Imputar un hecho a una persona es arrojárselo para hacerle sufrir las consecuencias, para hacerlo responsable por su comisión, toda vez que de tal hecho es culpable. El concepto clásico de la imputabilidad se basa en la existencia del libre albedrío, y puede definirse como el conjunto de condiciones necesarias para que el hecho punible pueda y deba ser atribuido a quien voluntariamente lo ejecutó, como a su causa eficiente y libre.

24.3.2 Clasificación

Existen diversas clasificaciones de los tipos penales, de acuerdo a los criterios de cada autor, no obstante, la más aceptada en el ámbito del derecho penal es la siguiente:

Por la conducta desplegada

De acción. El agente incurre en una actividad o hacer.

De omisión. La conducta consiste en una inactividad.

Por el daño

De daño o lesión. Se afecta el bien jurídicamente tutelado.

De peligro. No se menoscaba el bien jurídico, solamente se pone en riesgo.

Por el resultado

Formal o de simple conducta. No requiere que se produzca un resultado.

Material o de resultado. Existe una alteración en el mundo fenomenológico.

Por la intencionalidad

Doloso intencional. Existe la intención de realizar la conducta delictiva.

Culposos. El delito se comete sin intención: por culpa, negligencia o imprevisión.

Por su estructura

Simple. El delito produce una lesión.

Complejo. Por la actuación de delito se presenta más de una afectación.

Por el número de sujetos

Unisubjetivo. Se requiere, en su comisión, de un solo sujeto activo.

Plurisubjetivo. Requiere la coordinación de dos o más sujetos, para la integración del delito.

Por el número de actos

Unisubsistente. Se integra con un solo acto.

Plurisubsistente. El delito se integra por la concurrencia de varios actos.

Por su duración

Instantáneo. El delito se consume en el momento de su realización.

Instantáneo con efectos permanentes. Se consume al momento de su realización, pero los efectos permanecen durante algún tiempo.

Continuado. Se actualiza mediante varias conductas, pero con un solo resultado.

Permanente. El delito se prolonga en el tiempo, después de la realización de la conducta.

Por su procedibilidad o perseguibilidad

De oficio. Si el delito permite la denuncia del hecho por parte de cualquier sujeto.

De querella necesaria. Si el delito sólo puede perseguirse a petición de parte.

Por la materia

Común. El tipo penal originado en las legislaturas locales.

Federal. El tipo penal emanado del Congreso de la Unión.

Militar. Regulado en la legislación penal.

Político. Afecta directamente al Estado.

Contra el derecho internacional. Perturba bienes jurídicos de derecho externo.

Por el bien jurídicamente protegido

Contra la vida. Atenta la existencia misma del ser humano.

Contra la libertad sexual. Afecta el libre albedrío sexual de una persona.

Contra la salud. Es el delito que atenta contra el brío de las personas.

Patrimoniales. Es el delito que vulnera la propiedad privada.

Por su composición

Normal. La descripción legal sólo contempla elementos objetivos.

Anormal. Se integra por elementos objetivos, subjetivos o normativos.

Por su ordenación metódica

Básico. Es el delito base del cual se derivan otros delitos.

Especial. Se deriva de un delito anterior, aunque tiene elementos propios.

Complementado. Es el delito adicionado de otros aspectos que modifican su penalidad.

Por su autonomía o dependencia

Autónomo. Tiene existencia propia.

Subordinado. Depende de la existencia de otro delito.

Por su formulación

Casuístico. El tipo penal plantea diversas hipótesis en su comisión.

Amplio. El tipo penal plantea una sola hipótesis de comisión.

Created from urnchihuahua on 2019-03-17 08:32:54.

Por la descripción de sus elementos

Descriptivo. Describe a detalle los elementos integradores del delito.

Normativo. Hace alusión a lo antijurídico.

Subjetivo. Hace referencia a una cuestión de índole subjetiva o aspecto interno.

Ahora bien, tratándose de la clasificación de los delitos bancarios, la *Ley de Instituciones de Crédito* establece un catálogo de las conductas ilícitas que pudieran realizar los empleados y funcionarios bancarios, los servidores públicos de los organismos de supervisión (SHCP, CNBV, CNSF y Consar), así como otras personas físicas en el trato con unos y otros. Para efectos de hacer más didáctica la presente exposición se hace referencia, por separado, a los delitos cometidos por las personas citadas, así como la sanción correspondiente.

Infractor	Delito	Sanción	Numeral
Persona física o moral	Prestar el servicio de banca y crédito sin contar con la autorización de la SHCP.	Prisión de 7 a 15 años y multa de 500 a 50 mil veces SMGVDF.	Art 111, en relación con arts 2 y 103 de la LIC.
Persona física o moral	Que se ostente mediante nombres comerciales, publicidad o cualquier otro medio como intermediario o entidad financiera.	Prisión de 1 a 6 años.	Art 111 bis.
Persona física moral y consejeros, funcionarios y empleados de la institución financiera (CFEIF)	Presentar información o avalúos falsos para obtener crédito; se otorguen créditos o se renueven a personas insolventes o con falta de capacidad económica (PIAFORCIFCED); teniendo conocimiento, se permita el desvío del crédito (PIAFORCIFCED).	3 meses a 2 años de prisión y multa de 30 a 2 mil de SMGVDF cuando el monto de la operación, quebranto o perjuicio patrimonial (MOQPP) no exceda de 2 mil DSMGVDF.	Art 112, párrafo 1o.
Persona física o moral CFEIF	(PIAFORCIFCED).	De 2 a 5 años de prisión y multa de 2 mil a 50 mil DSMGVDF cuando el MOQPP exceda de 2 mil pero no de 50 mil DSMGVDF.	Art 112, párrafo 2o.
Persona física o moral CFEIF	(PIAFORCIFCED).	De 5 a 8 años de prisión y multa de 50 mil a 250 mil DSMGVDF cuando el MOQPP exceda de 50 mil pero no de 350 mil DSMGVDF.	Art 112, párrafo 3o.
Persona física o moral y CFEIF	(PIAFORCIFCED).	De 8 a 15 años de prisión y multa de 250 mil a 500 mil DSMGVDF.	Art 112, párrafo 4o.

Continuación

<i>Infactor</i>	<i>Delito</i>	<i>Sanción</i>	<i>Numeral</i>
CFEIF	Realizar transferencias, repartos de dividendos o cualquier otro beneficio patrimonial, así como la compra de activos, en contra de las medidas prudentiales de la CNBV.	Según el MOQPP.	Art 112, párrafos 1-4.
Personas física o moral y CFEIF	Realizar cualquier operación ilícita con tarjetas de crédito, débito, esqueletos de cheques u otro medio de pago.	De 3 a 9 años de prisión y multa de 30 mil a 300 mil DSMGVDF.	Art 112 <i>bis</i> , fraccs I-VI.
Persona física o moral	Poseer, adquirir, utilizar, comercializar, distribuir o promover la venta por cualquier medio, de cualquier medio de pago falso o alterado.	De 3 a 9 años de prisión y multa de 30 mil a 300 mil DSMGVDF.	Art 112 <i>ter</i> .
Persona física	Acceder o alterar, sin causa legítima, sistemas electrónicos de disposición de dinero del sistema bancario mexicano.	De 3 a 9 años de prisión y multa de 30 mil a 300 mil DSMGVDF.	Art 112 <i>quéter</i> .
CFEIF	Omitir registrar información; alterar registros; presentar información falsa a la CNBV; conceder créditos a sabiendas de inf. falsa respecto a activos y pasivos; destruir registros, inf. y archivos contables; proporcionar o difundir inf. falsa respecto a estados financieros de la institución de crédito.	De 2 a 10 años de prisión y multa de 500 a 50 mil DSMGVDF.	Art 113 de la LIC.
Persona física	Utilizar, obtener, transferir o disponer ilícitamente de recursos o valores de clientes o del mismo banco.	De 5 a 15 años de prisión y multa de 500 a 30 mil DSMGVDF.	Art 113 <i>bis</i> de la LIC.
CFEIF	Utilizar, obtener, transferir o disponer ilícitamente de recursos o valores de clientes o del mismo banco.	De 7 a 15 años de prisión y multa de mil a 50 mil DSMGVDF.	Art 113 <i>bis</i> , párrafo 20 de la LIC.

Continúa

<i>Infraactor</i>	<i>Delito</i>	<i>Sanción</i>	<i>Numeral</i>
CFEIF o servidor público de la CNBV	Dar, ofrecer o recibir una dádiva por sí o por interpósita persona, para que se haga o se omita realizar un acto relacionado con sus funciones.	De 3 a 15 años de prisión.	Art 113 bis 3 de la LIC.
CFEIF	Continuar desempeñando el cargo del que fue removido, suspendido o inhabilitado por resolución firme de la CNBV.	De 2 a 7 años de prisión.	Art 113 bis 4 de la LIC.
Funcionarios, directivos, factores, comisionistas o gestores	Utilizar información, a la que tengan acceso, con fines distintos al objeto de su encargo.	De 3 a 9 años de prisión y multa de 30 mil a 100 mil DSMGVDF.	Art 113 bis 5 de la LIC.
Directores generales y demás CFEIF	Realizar operaciones con personas relacionadas en exceso de los 2 millones de Udis o de 1 % de la parte básica del capital neto (PBCNB) del banco; (art 73 bis de la LIC); más de 6 millones de Udis o de 5 % de PBCNB; o bien de 35 % de la PBCNB como suma total de operaciones con personas relacionadas, si como consecuencia de esto se origina un QPP.	De 2 a 10 años de prisión y multa de 500 a 50 mil DSMGVDF.	Art 113 bis 6 de la LIC.
CFEIF	Recibir dádivas de los clientes del banco para celebrar alguna operación cuando no sea valuable o el monto del beneficio no exceda de 500 DSMGVDF.	De 3 meses a 3 años de prisión y multa de 30 a 500 DSMGVDF.	Art 114 de la LIC.
CFEIF	Recibir dádivas de los clientes del banco para celebrar alguna operación cuando el monto del beneficio exceda de 500 DSMGVDF.	De 2 a 10 años de prisión y multa de 500 a 50 mil DSMGVDF.	Art 114 de la LIC.
CFEIF	Alterar, ocultar, falsificar, destruir, registrar u omitir registrar en la contabilidad del banco informa-	De 5 a 10 años de prisión.	Art 114 bis 1.

Continuación

Infractor	Delito	Sanción	Numeral
	ción que refleje su estado de extinción de capital, o bien realizar actos que lleven a dicha extinción y siempre y cuando el banco hubiere sido declarado en liquidación judicial.		
CFEIF	Realizar actos tendientes a reconocer un crédito inexistente o por cuantía superior a la efectivamente realizada por el banco, en el procedimiento de liquidación judicial.	De 1 a 9 años de prisión.	Art 114 bis 2.
CFEIF	Omitir registrar operaciones; alterar, ocultar, falsificar o destruir documentos de un banco, cuya autorización hubiese sido revocada y se encuentre en liquidación judicial, con el objeto de ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones.	De 4 a 8 años de prisión.	Art 114 bis 3.
CFEIF	Realizar actos nulos, en fraude de acreedores, a sabiendas de que el banco caerá en estado de extinción de capital.	De 3 a 12 años de prisión.	Art 114 bis 4.

24.3.3. Reglas especiales en delitos bancarios

El art 114 bis 5 de la LIC determina la facultad del liquidador o liquidador judicial para que, cuando encuentre elementos que permitan presumir la existencia de alguno o algunos de los delitos establecidos en los arts 114 bis 1 a 114 bis 4 de la LIC, informe a la SHCP, al IPAB o a la CNBV para que procedan en el ámbito de sus atribuciones. En todo caso, el liquidador o el liquidador judicial deberá proporcionar la información que se sea requerida por las autoridades competentes.

Ahora bien, el art 114 bis 6 establece que todos los delitos bancarios que se relacionen con la alteración o destrucción de información (arts 114 bis 1 a 114 bis 4, LIC), podrán perseguirse sin esperar a la conclusión de la liquidación o liquidación judicial, según corresponda, y sin perjuicio de su continuación. Aunado a lo anterior, las decisiones del juez que conoce de la liquidación judicial van por cuerda separada, por lo que no vinculan a la jurisdicción penal y, por tanto, no será necesaria la calificación

En los supuestos de los delitos bancarios previstos en los arts 111 a 114 de la *LIC* se requerirá el requisito de procedencia, es decir, la petición de la SHCP, quien solicitará la opinión previa de la CNBV, o bien, a petición de la institución de crédito de que se trate, del titular de las cuentas bancarias o de quien tenga interés jurídico. Lo que viene a modificar el texto jurídico vigente hasta antes de la entrada en vigor de la reforma financiera de enero de 2004, el que reconocía únicamente la participación de la SHCP para proceder penalmente.

En los casos previstos en los arts 114 *bis* 1 a 114 *bis* 4 de la *LIC*, se procederá a petición de la SHCP, a solicitud de quien tenga *interés jurídico*, pero en todo caso la dependencia requerirá la opinión previa de la CNBV. De lo anterior se colige que la RF2014 faculta a quien tenga interés jurídico, es decir, que sea directamente agraviado por determinada conducta dañosa, a efecto de que ponga en movimiento a la SHCP para que ésta a su vez presente la denuncia correspondiente, toda vez que se tiene que reunir necesariamente el requisito de procedibilidad para la denuncia de delitos financieros. Anterior a la RF2014 no se reconocía ese interés jurídico, para que la SHCP presentara la denuncia correspondiente.

En todo caso, las instituciones de crédito, de conformidad con las disposiciones generales emitidas por la SHCP, quien escuchará la previa opinión de la CNBV, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y terrorismo internacional (arts 139 o 148 *bis*, *CPF*) o bien, que pudiera actualizar el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita (art 400 *bis*, *CPF*).

Además, las instituciones de crédito deberán presentar a la SHCP, por conducto de la CNBV, reportes sobre los actos, operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios que pudieran actualizar las hipótesis normativas respecto a los delitos señalados en el párrafo anterior de igual forma, deberán presentar reportes relacionados con todo acto, operación o servicio que realicen los miembros del consejo de administración, directivos, funcionarios, empleados y apoderados; que pudiesen actualizar los delitos de terrorismo, terrorismo internacional u operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Dichos reportes se elaborarán y presentarán, tomando en consideración, cuando menos, las características que deban reunir los actos, operaciones y servicios reportados, teniendo en cuenta sus montos, frecuencia y naturaleza, los instrumentos monetarios y financieros con que se realicen, y las prácticas comerciales y bancarias que se observen en las plazas donde se efectúen; así como la periodicidad y los sistemas mediante los cuales habrá de transmitirse la información. Los reportes deberán referirse, cuando menos, a *operaciones relevantes, internas preocupantes e inusuales*, las relacionadas con transferencias internacionales y operaciones en efectivo realizadas en moneda extranjera.

Así mismo la SHCP, mediante disposiciones generales, emitirá los lineamientos sobre el procedimiento y los criterios que las instituciones de crédito deberán observar respecto del adecuado conocimiento de sus clientes y usuarios, para lo cual deberán considerar los antecedentes, las condiciones específicas, la actividad económica o profesional y las plazas en que operen; así como la información y documentación que dichos institutos deben proporcionar para la apertura de cuentas o la celebración de

contratos relativos a las operaciones y servicios que ellas presten y que acredite plenamente la identidad de sus clientes.

Aunado a lo anterior, será necesario que las instituciones de crédito resguarden y garanticen la seguridad de la información y la documentación relativas a la identificación de sus clientes y usuarios o quienes lo hayan sido, así como la de aquellos actos, operaciones y servicios reportados conforme a las disposiciones generales emitidas por la SHCP. En dichas reglas también se establecerán los términos para proporcionar capacitación al interior de las instituciones sobre la identificación de los clientes, así como los términos para su debido cumplimiento.

De igual forma, las reglas generales establecerán la necesidad de usar sistemas automatizados que coadyuven al cumplimiento de las medidas y los procedimientos que se establezcan en las propias disposiciones de carácter general, así como el establecimiento de aquellas estructuras internas que deban funcionar como áreas de cumplimiento en la materia, al interior de cada institución de crédito, quienes deberán conservar al menos por diez años la información y la documentación de identificación de sus clientes, respetando lo establecido en la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP)*.

La SHCP estará facultada para requerir y recabar, por conducto de la CNBV, a las instituciones de crédito, quienes están obligadas a entregar información y documentación relacionadas con los actos, operaciones y servicios relacionados con sus clientes. La dependencia estará facultada para obtener información adicional de otras personas con el mismo fin y a proporcionar información a las autoridades competentes, debiendo los bancos suspender de forma inmediata la realización de actos, operaciones o servicios con los clientes o usuarios que aquélla les informe mediante una lista de personas bloqueadas, que tendrá el carácter de confidencial, con la finalidad de prevenir y detectar actos calificados como de terrorismo, o bien operaciones con recursos de procedencia ilícita.

La obligación de suspensión referida en el párrafo anterior, dejará de surtir sus efectos cuando la dependencia elimine de la lista de personas bloqueadas al cliente o usuario en cuestión, pudiendo establecer en disposiciones generales los parámetros para la determinación de la introducción o eliminación de personas en la lista de personas bloqueadas. El cumplimiento de las obligaciones anteriores no implicará transgresión alguna al secreto bancario establecido en el art 142 de la *LIC*. Las disposiciones generales emitidas por la SHCP deben ser observadas por los bancos, así como por los consejeros, directivos, funcionarios, empleados y apoderados, siendo responsables del estricto cumplimiento de las obligaciones que se establezcan mediante dichas disposiciones.

La violación a las formulaciones normativas relativas a la identificación de los clientes de las instituciones de crédito, en relación con las operaciones relevantes, internas preocupantes e inusuales, será sancionada por la CNBV (respetando el derecho de audiencia a que se refiere el art 107 *bis*, y en su caso, la multa impuesta se hará efectiva dentro del tercer día hábil siguiente a que dicha comisión supervisora lo haga del conocimiento del Banco de México, para el efecto de que éste realice el cargo a la cuenta que lleva a la institución de crédito; art 109 *bis* 5, segundo y tercer párrafos de la *LIC*), con multa equivalente de 10% al 100% del monto del acto, operación o servicio que se realice con un cliente o usuario que se haya informado que se encuentra en la lista de personas bloqueadas a que se refiere el art 142 de la *LIC*.

La misma CNBV determinará una multa equivalente de 10% al 100% del monto de la operación inusual no reportada o, en su caso, de la serie de operaciones relacionadas entre sí del mismo cliente o usuario, que debieron haber sido reportadas como operaciones inusuales. Tratándose de operaciones relevantes, internas preocupantes, las relacionadas con transferencias internacionales y operaciones en efectivo realizadas en moneda extranjera, no reportadas, así como los incumplimientos por no recabar o asegurar la información de identificación del cliente, conductas que se sancionarán con una multa de 30 000 a 100 000 días de salario y en los demás casos de incumplimiento al art 115 de la *LIC* y a las disposiciones que de él emanen, será una multa de 5 000 a 50 000 días de salario.

Los servidores públicos de la SHCP y la CNBV, las instituciones de crédito, sus consejeros, directivos, funcionarios, empleados y apoderados, deberán abstenerse de dar noticia de los reportes y demás documentación e información de identificación del cliente, en relación con operaciones relevantes, internas preocupantes o inusuales, a personas o autoridades distintas a las facultadas expresamente en la legislación financiera y disposiciones generales, relativos para requerir, recibir o conservar tal documentación e información. La falta a estas obligaciones será sancionada en los términos de las leyes correspondientes por la violación al secreto financiero.

Lo anterior no es óbice para reconocer que las instituciones de crédito pueden intercambiar información en términos de las disposiciones generales emitidas por la SHCP, con el fin de fortalecer las medidas para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión de los delitos de terrorismo y operaciones con recursos de procedencia ilícita, pero sin que se infrinja el secreto bancario a que se refiere el art 142 de la *LIC*.

El art 116 *bis* de la *LIC* determina que los delitos bancarios sólo admiten la comisión dolosa, por lo que la acción penal para la persecución de dichos delitos será a petición de la SHCP, por la institución de crédito ofendida, o por quien tenga interés jurídico; la que prescribirá en tres años contados a partir del día en que dicha dependencia, institución de crédito o quien tenga interés jurídico tengan conocimiento del delito y del probable responsable y, si no tienen ese conocimiento, en cinco años que se computarán conforme a las reglas establecidas en el art 102 del *Código Penal Federal*. Una vez cubierto el requisito de procedibilidad, la prescripción seguirá corriendo según las reglas del *Código Penal Federal*.

Es importante resaltar que las personas con cargo, mandato, comisión o cualquier otro título jurídico atribuido por las instituciones de crédito, para el auxilio de las operaciones que la *LIC* les faculta realizar, serán consideradas como funcionarios o empleados de dichas instituciones, para efectos de las responsabilidades administrativas y penales correspondientes.

24.3.4 Análisis de los delitos bancarios

La mayor parte de los delitos bancarios, ya sean cometidos por particulares, funcionarios o empleados bancarios y servidores públicos, se constituyen en *delitos bancarios de acción*, dado que se requiere de una actividad en caminada a la comisión del delito.

omisión; por ejemplo, cuando un funcionario o empleado bancario omite realizar el registro contable de una operación bancaria. Como delito bancario de acción se tiene el que un particular preste el servicio de banca y crédito sin estar autorizado por la SHCP.

Por el **daño** que producen los delitos bancarios, se clasifican en *delitos bancarios de lesión o de peligro*. Un gran número de ellos son de lesión, dado que al actualizarse afectan efectivamente el bien jurídico tutelado: el patrimonio de las personas físicas o morales. Aunque para no caer en imprecisiones, también hay delitos bancarios de peligro, esto es, delitos que al integrarse los elementos del tipo penal, únicamente representan una amenaza o riesgo para el bien jurídicamente tutelado. Ejemplo de un *delito bancario de lesión* lo representa el delito mediante el cual un particular presenta información financiera y avalúos apócrifos a la institución bancaria para obtener un crédito, a sabiendas de que se encuentra en estado de insolvencia y, como consecuencia, se produce un quebranto o perjuicio patrimonial a la institución. El *delito bancario de peligro* podría presentarse cuando los funcionarios bancarios se percatan, antes de otorgar el crédito, de que la información es falsa.

Atendiendo al **resultado o la consecuencia derivada de la conducta típica**, los delitos bancarios pueden ser formales o materiales. En los *delitos bancarios formales* no se requiere que se produzca un resultado, basta con la conducta contraventora desplegada por el sujeto. En los *delitos bancarios materiales* sí se requiere la presencia de un resultado, es decir, de la alteración del mundo fenomenológico. Ejemplo de los formales: el funcionario o empleado bancario que ofrece una dádiva a un inspector de la CNBV, para que en el acta circunstanciada levantada en la visita de inspección no haga referencia a las irregularidades detectadas. Como ejemplo de los delitos materiales: se encuentra el caso de un funcionario o empleado bancario que permite a un deudor desviar el importe del crédito en beneficio propio o de terceros y, como consecuencia de ello, resulte un quebranto o perjuicio patrimonial a la institución.

Por la **intencionalidad** del sujeto que comete el delito bancario, siempre será considerado un *delito bancario doloso*. En el delito bancario doloso el individuo comete el delito con la intención directa de cometerlo y, al efecto utiliza una serie de artificios maquinaciones para lograr su cometido.

Atendiendo a un **criterio estructural**, los delitos bancarios pueden ser simples o complejos. Los *delitos bancarios simples* generan una sola lesión, mientras que los *delitos bancarios complejos* producen más de una afectación, dando lugar al surgimiento de un delito distinto y de mayor gravedad. Ejemplo de delito bancario simple: que un particular destine el importe del crédito a fines distintos a los pactados, y como consecuencia de ello resulte un quebranto o perjuicio patrimonial a la institución. Ejemplo de delito bancario complejo: que un funcionario o empleado bancario posea, utilice o distribuya instrumentos de pago (tarjetas de crédito, tarjetas de débito, esqueletos de cheques, etc) utilizados por el sistema bancario, a sabiendas de que son falsos, caso en el cual la pena se agravará hasta en una mitad a la que se imponga a los particulares.

Por el **número de sujetos participantes**, los delitos bancarios pueden ser unisubjetivos o plurisubjetivos. Los *delitos bancarios unisubjetivos* únicamente requieren de la participación de una persona o individuo para su integración, mientras que en los *delitos bancarios plurisubjetivos* se requiere el concurso de dos o más sujetos activos.

Ejemplo de delito bancario unisubjetivo: cuando un individuo se presenta en un cajero bancario, coloca un mecanismo para que al momento de que el cuentahabiente ingrese su tarjeta de débito quede atorada en el dispositivo electrónico y, posteriormente, el delincuente haga uso de ella. Ejemplo de delito bancario plurisubjetivo: un inspector de la CNBV recibe una dádiva de un funcionario público o empleado bancario para que cambie la información contenida en el acta circunstanciada de la visita realizada.

Por el **número de actos**, existen los *delitos bancarios unisubsistentes* y los *delitos bancarios plurisubsistentes*. Son unisubsistentes aquellos delitos bancarios que requieren para su integración de un solo acto, y son plurisubsistentes los delitos bancarios que necesitan de la concurrencia de varias conductas para su conformación. Ejemplo de delito bancario unisubsistente: un funcionario de alto nivel de la SHCP ordena a otro funcionario (competente) de la misma dependencia, no presentar la petición (querella) de delito contra una institución de crédito. Ejemplo de delito bancario plurisubsistente: un funcionario o empleado bancario conoce la falsedad sobre el monto de los activos o pasivos del acreditado (primer acto) y, a sabiendas de ello, concede el crédito (segundo acto).

Por su **duración**, los delitos bancarios se dividen en instantáneos, instantáneos con efectos permanentes continuados y permanentes. Los *delitos bancarios instantáneos* son aquellos que se consuman en el momento en que se agota la conducta. En los *delitos bancarios instantáneos con efectos permanentes* se afecta de manera instantánea el bien jurídico tutelado, pero sus consecuencias permanecen por algún tiempo. Los *delitos bancarios continuados* presentan una pluralidad de conductas y una unidad de resultado; mientras que en los *delitos bancarios permanentes*, después de que el sujeto activo realiza la conducta, se prolonga ésta todo el tiempo que desee aquél. Ejemplo de delito bancario instantáneo: el funcionario o empleado bancario que ofrece dádivas a un inspector de la CNBV para que no informe a sus superiores sobre la probable comisión de un delito. Ejemplo de delitos bancarios instantáneos con efectos permanentes: el funcionario o empleado bancario que conoce la falsedad sobre el monto de los activos o pasivos del acreditado y, a sabiendas de ello, concede el crédito. Ejemplo de delito bancario continuado: el particular que obtiene la clave personal *nip* de un cuentahabiente y realiza una serie sucesiva de transferencias. Ejemplo de delito bancario permanente: el particular que altera el medio de identificación electrónica y accede a los equipos electromagnéticos del sistema bancario, con el propósito de disponer indebidamente de recursos económicos.

Por su **procedibilidad o perseguibilidad**, los delitos bancarios se persiguen a petición de parte, es decir, por medio de la presentación de una querella y una vez que se han reunido los elementos de procedibilidad. El art 115 de la *Ley de Instituciones de Crédito* establece que, para proceder en contra de los delitos financieros a que hacen referencia los arts 111 al 114 *bis* 4 de la ley, la SHCP, a solicitud de la CNBV o de quien tenga interés jurídico, presentará la petición (querella) correspondiente.

Por la **materia o ámbito material de validez de la ley penal especial**, los delitos bancarios son federales, dado que el Congreso de la Unión es la instancia facultada por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* para legislar en la materia financiera, concretamente la bancaria. En ese tenor de ideas, las entidades federativas están impedidas jurídicamente para legislar sobre delitos financieros.

Por el **bien jurídicamente tutelado**, los delitos bancarios atentan contra el patrimonio de los bancos y de las instituciones financieras.

Por su **ordenación metódica**, los delitos bancarios son especiales, toda vez que se derivan de un delito básico; por ejemplo, los particulares que, con el afán de obtener un crédito de una institución bancaria proporcionan información falsa, están cometiendo el delito de *fraude equiparado*, un tipo penal especial que tiene su origen de uno básico que es el *fraude genérico*.

24.4 Lavado de dinero

Lavado de dinero es un término usado para definir una serie de técnicas, procedimientos o procesos, por medio de los cuales los fondos obtenidos a través de actividades ilegales o criminales son convertidos en otro tipo de activos, de forma tal que se oculte su verdadero origen, su propietario o cualquier otro factor que pueda indicar alguna irregularidad. El objetivo principal del lavado de dinero es legitimar el ingreso que se origina de ese tipo de fuentes.

El lavado de dinero (también conocido en algunos países como *lavado de capitales*, *lavado de activos*, *blanqueo de dinero* o *blanqueo de capitales*) es el proceso a través del cual es encubierto el origen de los fondos generados mediante el ejercicio de algunas actividades ilegales o criminales (tráfico de drogas o estupefacientes, contrabando de armas, corrupción, desfalco, fraude fiscal, delitos de *cuello blanco*, malversación pública, extorsión, trabajo ilegal y últimamente terrorismo). El objetivo de la operación, que generalmente se realiza en varios niveles, consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen sin ningún problema en el sistema financiero.

En relación con el delito de lavado de dinero, **Córdova Gutiérrez** y **Palencia Escalante** sostienen que

“... los primeros capitales blanqueados se dieron en Estados Unidos, en la época de los gánsters y de la llamada *Ley Seca*. Para ese entonces, se dice que en Chicago, en la década de 1920, un grupo de delincuentes con negocios en el alcohol, el juego, la prostitución y otras actividades ilícitas, compraron una cadena de lavanderías. Al final de cada día, juntaban las ganancias ilícitas provenientes de los otros negocios, quedando en conjunto justificadas como obtenidas en actividades legales.

Así, el origen del término “lavado de dinero”, que es relativamente reciente, se remonta a la época del mafioso norteamericano Meyer Lansky, bien conocido en el tiempo de la prohibición. Este delincuente, por aquel entonces, creó en Nueva York una cadena de lavaderos que servían para blanquear los fondos provenientes de la explotación de casinos ilegales. Bastaba con poner cantidades importantes de efectivo, que recogía de los casinos, dentro de las cajas de su cadena de lavanderías, para que esos fondos ingresaran al círculo bancario.⁵

El sistema financiero es utilizado para el lavado de dinero, en especial los bancos, a través de los cuales, en el curso normal de sus operaciones legítimas, grandes sumas

⁵ Alberto Córdova Gutiérrez y Carlos Palencia Escalante, *El lavado de dinero: distorsiones económicas* (Mérida, Yucatán, Defacto bancario y jurídico [2a. ed.], IURE Editores, 2017; ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/arizona-ilan/servlet/dmviewer/5518354>), Económicas, México, 2001, pág. 4.

de dinero son transmitidas a través de una amplia red de bancos corresponsales en todo el mundo. Debido a iniciativas privadas, a leyes y regulaciones de una gran parte de los países del mundo y también por los esfuerzos de numerosos organismos internacionales, tales como el Financial Action Task Force (FATF) on money laundering o Groupe d'action financière (GAFI) sur le blanchiment de capitaux, existe un variado número de iniciativas que tienen como propósito el control y la reducción del lavado de dinero. De ahí que los criminales hayan ido creando mecanismos y esquemas cada vez más complejos y desarrollados que utilizan para burlar los esfuerzos que se realizan para erradicar este mal. Dichos esquemas implican muchas veces la utilización de entidades ficticias, casinos, restaurantes, comercio de joyas, obras de arte, distribuidores de automóviles, operaciones de exportación e importación, etcétera.

La *Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (LFPIORPI)*, comúnmente conocida como “Ley Antilavado”, publicada en el *DOF* del 17 de octubre de 2012 y vigente a partir del 17 de Julio de 2013, después de una *vacation legis* de nueve meses, determina que tiene el objeto de proteger el sistema financiero y la economía nacional mediante la prevención y el reconocimiento de actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita mediante la cooperación interinstitucional, a efecto de recabar elementos para perseguir dichos delitos y dismantelar las estructuras financieras creadas por la delincuencia organizada.

La *LFPIORPI* tiende a dificultar a las organizaciones criminales el blanqueo de capitales mediante la utilización de recursos de procedencia ilícita, para lo cual prohíbe la realización de operaciones que rebasen cierta cantidad en efectivo, obligando a los participantes a efectuar dichas operaciones mediante la utilización de ciertos medios de pago reconocidos en el sistema de pagos del país, con la finalidad de que las instituciones financieras estén posibilitadas para identificar a aquellas personas que realicen operaciones relevantes o inusuales a través de las instituciones de crédito. Al obstaculizar las operaciones con efectivo y obligar a ciertas personas a dar parte a la SHCP, respecto a la celebración de operaciones con clientes, se cree que será más sencillo dismantelar las estructuras financieras de las organizaciones criminales.

En el art 17 de la *LFPIORPI* se establece un catálogo de actividades y actos considerados vulnerables y de obligados a dar información a la CNBV, la SHCP y al SAT sobre quéllas. Además, la reforma a la *LCNBV* establece restricciones a las operaciones con efectivo, sea con moneda de curso legal o metales preciosos. Recordemos que, anteriormente, las organizaciones criminales tenían amplia facilidad para blanquear capitales mediante las instituciones formales del sistema financiero mexicano. Aunque cabe precisar que, el lavado de dinero no necesariamente tiene su origen en dichas organizaciones, pues también puede provenir de actos de corrupción de funcionarios públicos que, por conducto del encargo que desempeñan distraen recursos públicos para hacer crecer su patrimonio.

A continuación, se inserta un cuadro con operaciones consideradas vulnerables:

Actividades vulnerables

Actividad	Valor para identificar	Monto para dar aviso
I. Juegos con apuestas, sorteos y concursos	325 SMGVDF	645 SMGVDF

Menéndez, Romero, Fernando. *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.). IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/umchihuahua/sq/detail.action?docID=5513354>.
Created from oapen.org on 2019-03-17 08:32:54.

<i>Actividad</i>	<i>Valor para identificar</i>	<i>Monto para dar aviso</i>
II. A. Tarjetas de servicios y de crédito emitidas por entidades comerciales.	805 SMGVDF	1 285 SMGVDF
B. Tarjetas prepagadas.	645 SMGVDF	645 SMGVDF
III. Cheques de viajero emitidos o comercializados por entidades comerciales.	Cualquier valor	645 SMGVDF
IV. Operaciones de mutuo, garantía, préstamo o crédito por entidades comerciales.	Cualquier valor	1 605 SMGVDF
V. Servicios de construcción, desarrollos inmobiliarios o de intermediación en la transmisión de la propiedad o constitución de derechos sobre dichos bienes.	Cualquier valor	8 025 SMGVDF
VI. Venta de metales y piedras preciosas, relojes, joyas.	805 SMGVDF	1 605 SMGVDF (sólo si se paga con efectivo)
VII. Subasta o comercialización de obras de arte.	2 410 SMGVDF	4 815 SMGVDF
VIII. Comercialización de vehículos terrestres (nuevos o usados), aéreos o terrestres.	3 210 SMGVDF	6 420 SMGVDF
IX. Prestación del servicio de blindaje de vehículos terrestres (nuevos o usados) y de bienes inmuebles.	2 410 SMGVDF	4 815 SMGVDF
X. Prestación del servicio de traslado o custodia de dinero o valores.	Cualquier valor	3 210 SMGVDF
XI. Prestación de servicios profesionales independientes (compraventa de inmuebles o empresas; manejo de cuentas bancarias, ahorro o de valores; organización de capital para operar una empresa, así como la constitución, fusión, escisión y administración de personas morales y fideicomisos).	Cualquier valor	En todos los casos, siempre que dichas operaciones se relacionen con una operación financiera.
XII. A. Prestación del servicio de fe pública de notarios, tratándose de: <i>a)</i> derechos reales sobre inmuebles; <i>b)</i> otorgamiento de poderes; <i>c)</i> constitución de sociedades, modificación patrimonial y la compraventa de acciones y partes sociales; <i>d)</i> constitución o modificación de fideicomisos traslativos de dominio o de garantía, y <i>e)</i> otorgamiento de contratos de mutuo o crédito, con o sin garantía.	Cualquier valor	<i>a)</i> 16 000 SMGVDF <i>b)</i> En todos los casos <i>c)</i> 8 025 SMGVDF <i>d)</i> 8 025 SMGVDF <i>e)</i> En todos los casos
B. Prestación de servicios de fe pública de corredores públicos: <i>a)</i> realización de avalúos; <i>b)</i> constitución de empresas, modificación patrimonial, fusión y escisión.	<i>a)</i> 8 025 SMGVDF <i>b)</i> Cualquier monto	En todos los casos

Continuación

Actividad		Valor para identificar	Monto para dar aviso
compraventa de acciones o partes sociales; c) constitución, modificación o cesión de derechos de fideicomiso, y d) otorgamiento de contratos de mutuo o créditos mercantiles.		d) Cualquier valor	
C. Actos de fe pública de otros servidores.		Cualquier valor	En todos los casos
XIII.	Recepción de donativos de sociedades o asociaciones sin fines de lucro.	1 605 SMGVDF	3 210 SMGVDF
XIV.	Prestación de servicios de comercio exterior como agente o apoderado aduana: a) vehículos; b) máquinas para juegos de apuestas y sorteos; c) equipos para elaborar tarjetas de pago; d) joyas, relojes, piedras y metales preciosos; e) obras de arte, y f) materiales de resistencia balística.	a) Cualquier valor b) Cualquier valor c) Cualquier valor d) 485 SMGVDF e) 4 815 SMGVDF f) Cualquier valor	En todos los casos sin necesidad de duplicar información (art 19, <i>LFPIORPI</i>).
XV.	Constitución de derechos personales de uso o goce de bienes inmuebles (rentas casa habitación, comercio o bodegas).	1 605 SMGVDF (al mes)	3 210 SMGVDF (al mes)

Operaciones prohibidas con moneda de curso legal o metales preciosos

I.	Constitución y transmisión de derechos reales (CTDR) sobre bienes inmuebles.	8 025 SMGVDF
II.	CTDR sobre vehículos (nuevos o usados), marítimos, aéreos o terrestres.	3 210 SMGVDF
III.	CTDR sobre relojes, joyería, metales preciosos y piedras preciosas (por pieza o por lote) y de obras de arte.	3 210 SMGVDF
IV.	Adquisición de boletos para participar en juegos con apuestas, concursos y sorteos, así como la entrega o pago de premios.	3 210 SMGVDF
V.	Prestación del servicio de blindaje para cualquier vehículo o para bienes inmuebles.	3 210 SMGVDF
VI.	CTDR sobre títulos representativos de partes sociales o acciones de personas jurídico-colectivas.	3 210 SMGVDF
VII.	Constitución de derechos personales sobre bienes inmuebles, vehículos (nuevos o usados), marítimos, aéreos o terrestres, así como el blindaje de dichos bienes.	3 210 SMGVDF

En el ámbito internacional, el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre Lavado de Dinero (GAFI/FATF) contribuye al combate del blanqueo de capitales y ayuda a los gobiernos a establecer listas temporales para identificar las operaciones con

Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.). IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urcchihuahua/servlet/OpenFullText.do?docId=18841884>.
Created from urn:uchihuahua:sp on 2019-03-17 08:32:54.

recursos de procedencia ilícita. El GAFI es una institución o cuerpo intergubernamental, que tiene como propósito fundamental el desarrollo y la promoción de políticas nacionales e internacionales para combatir el lavado de dinero (*money laundering*) y el financiamiento al terrorismo. El FATF, desde su creación en 1989, ha empeñado sus esfuerzos para que sus treinta y cuatro miembros (México es miembro del FATF desde 2000) generen las políticas indispensables que permitan las reformas legislativas en las áreas mencionadas, emitiendo al efecto recomendaciones. Los requisitos que toma en consideración el FATF-GAFI, para que un país pueda convertirse en miembro de este organismo, son:

- El país de que se trate, debe ser estratégicamente importante.
- Debe ser miembro activo de una asociación intergubernamental de base regional, por ejemplo, en el caso de Sudamérica GAFISUD, FATF.
- El secretario o ministro de finanzas o su equivalente debe enviar una carta al organismo en la que declare su compromiso en la implementación paulatina de las recomendaciones emitidas por el FATF y sujetarse al proceso de evaluación bilateral.
- Que se criminalice efectivamente el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, mediante la creación de normas que permitan a las instituciones financieras: la identificación de sus clientes, mantener un registro de las transacciones de éstos, reportar las operaciones que impliquen suspicacia, y organizar un cuerpo especializado en el combate al blanqueo de capitales y financiamiento al terrorismo.

Como tipología, en el contexto del lavado de activos y el financiamiento al terrorismo, se entiende la clasificación y descripción de las técnicas utilizadas por las organizaciones criminales para dar la apariencia de legalidad a los fondos de procedencia lícita o ilícita y transferirlos de un lugar a otro o entre personas, para financiar sus actividades criminales. En cuanto a la tipología identificada en el lavado de dinero, se pueden encontrar: las exportaciones ficticias de servicios y de bienes; la inversión extranjera ficticia en una empresa local; transferencias fraccionadas de dinero ilícito mediante giros internacionales; utilización de empresas de fachada para apoyar las actividades de lavado de activos de organizaciones criminales o terroristas; productos financieros de inversión, susceptibles de ser usados para operaciones de lavado de activos; utilización de productos de compañías de seguros; utilización de fondos ilícitos para disminuir endeudamientos o capitalizar empresas legítimas; compra de “premios” por parte de una organización delictiva; declaración de un premio ficticio obtenido en el exterior, para el ingreso a otro país del dinero ilícito; transporte físico de dinero ilícito para conversión de moneda; lavado de dinero producto de la corrupción; reproducción ilegal de música y video (“piratería”); empresas creadas para estafar mediante el sistema piramidal.

La tipología o descripción de la conducta no debe ser utilizada como un juicio de responsabilidad penal, sólo puede establecerse después de haber incoado un proceso penal en contra de presuntos lavadores de dinero o financistas del terrorismo, y mucho menos deben ser empleadas las tipologías como juicios valorativos y discriminatorios en contra de una persona, toda vez que únicamente constituyen indicativos para mejorar controles y ampliar la gama de señales de alerta; por lo que, los particulares y las autoridades competentes deben estar preparados para estudiar debidamente cada caso

en particular y proteger el buen nombre de las personas, aplicar el debido proceso, mantener la presunción de inocencia y garantizar el ejercicio del derecho de contradicción y defensa establecidos en las leyes.

Las señales de alerta son elementos que permiten detectar la posible presencia de operaciones de “lavado de activos”, relacionadas con la tipología descrita, y entre las más relevantes se encuentran las siguientes:

Señales de alerta en el delito de lavado de dinero

- Ingreso clandestino de divisas en efectivo o parcialmente declaradas ante la autoridad aduanera.
- Compra y venta de divisas en efectivo, efectuadas frecuentemente por personas o negocios que no están autorizados para ejercer esa actividad.
- Compra y venta de divisas en efectivo que presentan señales de fraccionamiento.
- Personas que hacen múltiples y frecuentes salidas del país con un mismo destino, declarando la salida de divisas en efectivo que no corresponden con su perfil económico.
- Personas que no declaran la totalidad de divisas en efectivo que sacan del país.
- Personas que realizan numerosas y frecuentes transacciones en cajeros electrónicos con cargo a cuentas de bancos en el exterior.
- Traslado frecuente de dinero en efectivo (físico o mediante transferencias electrónicas) a zonas fronterizas del país.
- Apertura de múltiples cuentas en las mismas fechas y sucursales con los montos mínimos requeridos que, posteriormente, realizan transacciones diarias por debajo de los umbrales de reporte.
- Cuentas donde se realizan depósitos en efectivo por terceras personas (en ocasiones extranjeros) distintas al titular de la cuenta.
- Retiros diarios sucesivos en una cuenta, hasta dejar el saldo mínimo exigido por la entidad financiera. Estos retiros se hacen, algunas veces, simultáneamente desde sitios distintos (a nivel nacional o internacional), o que requiere la revelación de la clave o NIP a terceras personas.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) calcula que las transacciones por el lavado de dinero equivalen de 2 % a 5 % del Producto Interno Bruto global, o sea, de 300 a 400 mil millones de dólares anuales, lo cual representa cerca de 8 % del valor total del comercio internacional. Aparte del incalculable costo social que genera, impone una peligrosa cuota de corrupción en los mercados financieros y en los sistemas políticos que socava instituciones democráticas, ignora el Estado de derecho y destruye el orden cívico con impunidad.

Pero sus nefastos efectos no acaban ahí. El lavado de dinero tiene serias consecuencias económicas que afectan a la comunidad internacional. Cambios inexplicables en la demanda de dinero, riesgos a la estabilidad de los sistemas bancarios, efectos

A pesar de que tiene muchas variantes, se realiza en tres pasos fundamentales: trasladar el dinero ilícito, para alejarlo del lugar donde se cometió el crimen; disimular la ruta y, finalmente, ponerlo de nuevo a disposición de los criminales, tras haber ocultados u origen ilegal. México no es ajeno a este problema, la operación más grande de su tipo en la historia policial estadounidense, la llamada “Operación Casablanca”, sacó a la luz a los banqueros mexicanos que blanqueaban millones para los cárteles colombianos y mexicanos. Más de 100 personas fueron detenidas y millones de dólares incautados en mayo de 1998.

Recientes estudios estiman que durante 2013, se lavaron en el sistema financiero mexicano poco más de 20 mil millones de dólares. Dos razones explican esos resultados, y éstos van desde la corrupción existente en diversas esferas gubernamentales hasta la falta de claridad en las disposiciones legales en cuanto a las entidades encargadas de su aplicación, supervisión e investigación. Así, podemos mencionar los siguientes:

El art 400-*bis* establece claramente que la SHCP, será la encargada de establecer las denuncias correspondientes, y en la práctica es la Procuraduría Fiscal de la Federación la que funge como el “abogado de la nación” en materia financiera. Sin embargo, la mayor parte de la supervisión bancaria está a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) que, además es un organismo desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas; luego entonces, surge la pregunta: ¿por qué si la CNBV posee autonomía técnica y facultades ejecutivas, no puede establecer denuncias sobre delitos financieros o de lavado de dinero?, más aún, si este organismo es el encargado directo de la supervisión bancaria y del mercado de valores.

Para la investigación de los delitos financieros y el lavado de dinero, se cuenta con cuatro unidades básicas e independientes que muchas veces actúan de manera dispersa y sin coordinación. De tal manera, el gobierno cuenta con la Dirección General de Delitos Financieros y de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, que depende de la SHCP, y la Procuraduría General de la República cuenta con dos unidades que tienen que ver con los delitos financieros y el lavado de dinero.

De ese modo, el complicado burocratismo, la multiplicidad de unidades gubernamentales que actúan en la investigación de los delitos financieros y de lavado de dinero, sin capacidad legal para requerir información o iniciar denuncias, provoca errores y omisiones que imposibilitan la construcción de casos “sólidos jurídicamente”, que en la práctica hacen imposible la eficiencia y eficacia en la consignación de los delinquentes. La modificación al marco jurídico existente y a los mecanismos de supervisión bancaria, para hacer eficaz y eficiente la lucha contra el lavado de dinero en México, deben ser parte fundamental en la nueva lucha contra la inseguridad, contra

La lucha contra el lavado de dinero no es una batalla en sí misma contra este mal, sino más bien contra aquellos crímenes que son la fuente del beneficio económico que busca ser puesto nuevamente en circulación bajo un manto de legalidad. Al dificultar dicha conversión, se hacen menos atractivos y productivos los crímenes que lo originan. El lavado de dinero se encuentra indisolublemente asociado a los delitos de *cuello blanco* (*White-Collar Crime*), término acuñado por **Edwin H. Sutherland** (1883-1950) en una conferencia que dictó en la Asociación Americana de Sociología, el 27 de diciembre de 1939. Para 1949, escribió el libro intitulado *White-Collar Crime*, definiéndolo como el crimen o delito cometido por una persona (a la vista de todos) honorable y de estatus social alto, en el curso o con motivo de su ocupación profesional.

El criminólogo estadounidense analizó los delitos cometidos por las corporaciones norteamericanas y sus ejecutivos, al tiempo que pugró por incluirlos en las estadísticas sobre índices delictivos, toda vez que las bases de datos convencionales no lo hacían. Se esforzó porque su idea fuera aceptada, y así como los delitos cometidos por los menores tenían un apartado específico, pretendía que sucediera lo mismo con los delitos de cuello blanco. **Edwin H. Sutherland**⁶ creía que las convicciones generalizadas acerca del delito y la delincuencia eran inválidas, toda vez que explicaban únicamente los delitos cometidos por las clases sociales bajas, soslayando con ello los crímenes cometidos por las personas de estratos sociales altos.

24.4.1 Concepto

Lavado de dinero es un término usado para definir una serie de técnicas, procedimientos o procesos, por medio de los cuales los fondos obtenidos a través de actividades ilegales o criminales son convertidos en otro tipo de activos, de forma tal que se oculte su verdadero origen, su propietario o cualquier otro factor que pueda indicar alguna irregularidad. El objetivo principal del lavado de dinero es legitimar el ingreso que se origina de ese tipo de fuentes.

El lavado de dinero (también conocido en algunos países como lavado de capitales, lavado de activos, blanqueo de dinero o blanqueo de capitales) es el proceso a través del cual es encubierto el origen de los fondos generados mediante el ejercicio de algunas actividades ilegales o criminales (tráfico de drogas o estupefacientes, contrabando de armas, corrupción, desfalco, fraude fiscal, delitos de cuello blanco, malversación pública, extorsión, trabajo ilegal y últimamente terrorismo). El objetivo de la operación, que generalmente se realiza en varios niveles, consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen sin problema en el sistema financiero.

24.4.2 Marco jurídico

Marco jurídico aplicable a las operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero)

Legislación y artículo	Conducta sancionada
<i>Código Fiscal de la Federación</i> (arts 104 y 105)	Contempla la figura del contrabando, asimilando a ésta la actividad consistente en tratar de burlar las aduanas para introducir o sacar del país, ya sea en efectivo o en cheques, una cantidad superior a 30 mil dólares estadounidenses.
<i>Ley Federal contra la Delincuencia Organizada</i> (arts 2 y 9)	Las disposiciones referidas señalan que serán considerados miembros de la delincuencia organizada, a tres o más sujetos que acuerden organizarse o efectivamente se organicen para realizar de manera reiterada o permanente operaciones con recursos de procedencia ilícita. Al efecto, se establece que el Ministerio público federal deberá coordinarse con la SHCP, y estará facultado para solicitar información a la CNBV, la CNSF y a la Consar.
<i>Ley Aduanera</i> (arts 9, 184 y 185)	Establece la obligación de las personas que ingresen al país de declarar a las autoridades aduaneras la introducción de cantidades en efectivo o una combinación de ambas, superiores al equivalente a 10 mil dólares estadounidenses. Conducta sancionable con la imposición de una multa equivalente de 20 a 40 % de la cantidad excedente.
<i>Ley de Instituciones de Crédito</i> (arts 99 y 113)	La ley en cita sanciona a las entidades financieras, así como a funcionarios y empleados bancarios que dolosamente omitan u ordenen omitir registrar en los términos del art 99 de la <i>LIC</i>, las operaciones efectuadas por la institución de que se trate; o que mediante maniobras alteren u ordenen alterar los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas, afectando la composición de activos, pasivos, cuentas contingentes o de resultados.
<i>Ley del Mercado de Valores</i> (art 36)	Los funcionarios bursátiles no deben ordenar u ocasionar que se omita el registro de operaciones efectuadas por la sociedad o las personas morales que ésta controle, así como alterar u ordenar alterar los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones celebradas, afectando cualquier concepto de los estados financieros; de lo contrario, podrán ser sancionados hasta con diez años de prisión.

Continúa

Legislación y artículo	Conducta sancionada
<i>Ley Federal de Instituciones de Fianzas</i> (art 112 bis 6)	La <i>LFIF</i> sanciona a los funcionarios y empleados de instituciones de fianzas que omitan registrar las operaciones efectuadas por la institución o que, mediante maniobras, alteren los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas afectando la composición de activos, pasivos, cuentas contingentes o de resultados.
<i>Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro</i> (art 105)	La ley sanciona al funcionario y empleado que dolosamente omita registrar las operaciones efectuadas por la administradora, sociedad de inversión o empresa operadora de que se trate o que falsifiquen, simulen, alteren o permitan que se alteren los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas, afectando la composición de activos, pasivos, cuentas de orden o de resultados.
<i>Código Penal Federal</i> (arts 85 y 400 bis)	Establece que no se otorgará el beneficio de libertad preparatoria a los sentenciados por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita (85), imponiendo de cinco a quince años de prisión y de mil a 5 mil días de multa al que realice cualquiera de las siguientes conductas: adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con alguno de los siguientes propósitos: ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.
<i>Código Federal de Procedimientos Penales</i> (art 194)	Considera como delito grave, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, las operaciones con recursos de procedencia ilícita.

24.5 Delitos bursátiles

Los delitos bursátiles, es decir, los que se cometan en el mercado de valores utilizando la infraestructura de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV), o bien los sistemas electrónicos de las casas de bolsa, en su carácter de intermediarios bursátiles, son considerados

como la parte especial de los delitos. Recordemos que en las escuelas y facultades de derecho se enseña al educando primeramente lo concerniente a los delitos o hechos ilícitos penales en su parte general, y en un curso posterior, el profesor enseña la parte especial de los delitos especiales; esto es, los delitos regulados en cada una de las leyes especiales que existen en el marco regulatorio nacional.

En ese orden de ideas, los delitos bursátiles como figuras antijurídicas, culpables y dañosas se encuentran tipificadas en la ley especial, que en el caso específico es la *Ley del Mercado de Valores (LMV)* y se actualizan con ciertas conductas especiales, en torno a las cuales quedan inmersas personas físicas o jurídico-colectivas que participan ya sea directa o indirectamente en el circuito financiero, como es el caso de los usuarios de los servicios financieros, los corredores, las casas de bolsa, los especialistas bursátiles e instituciones complementarias o de apoyo. Además, existen otras entidades que tienen la función de evaluar la actuación de las entidades financieras, con la finalidad de brindar certeza a los clientes en las operaciones que realicen con los intermediarios bursátiles.

El Título XIV, capítulo II, arts 373 al 388 regulan la materia de los delitos financieros, concretamente los delitos bursátiles. La RF2014 modificó el marco normativo de la *LMV* en relación con los tipos penales, toda vez que, derivado de la crisis financiera de 2008, conocida como la Gran Crisis por sus efectos desastrosos en la economía mundial, el legislador se vio en la imperiosa necesidad de agravar los tipos penales y regular otras conductas delictuosas que anteriormente no tenían una sanción penal. A continuación acompañamos una tabla con la información referente a los delitos bursátiles, con la finalidad de que el alumno conozca los más relevantes tipificados en la ley bursátil por antonomasia.

<i>Infraactor</i>	<i>Delito</i>	<i>Sanción</i>	<i>Numeral</i>
Persona física o moral	Intermediar valores sin la autorización de la CNBV.	De 5 a 15 años de prisión	Art 373, <i>LMV</i> .
Persona física o moral	Realizar oferta pública o privada de valores sin contar con autorización.	De 3 a 15 años de prisión	Art 374, <i>LMV</i> .
Consejeros, directivos, empleados o comisionistas (CDEC)	Disponer para sí o para un tercero de los recursos o valores recibidos por un cliente, sin observar las órdenes de éste y causándole un daño patrimonial.	De 5 a 15 años de prisión.	Art 375, <i>LMV</i> .
Funcionario bursátil (FB) o comisionista	Que realicen operaciones ilícitas y que causen daño patrimonial al intermediario bursátil.	De 5 a 15 años de prisión.	Art 375, <i>LMV</i> .
FB, apoderados, comisarios y auditores externos	Omitir registrar, destruir, hacer anotaciones falsas respecto a la información contable del intermediario	De 2 a 10 años de prisión	Art 376, <i>LMV</i> .

Continuación

Infractor	Delito	Sanción	Numeral
	bursátil, contrapartes centrales, Indeval o emisoras, cualquiera que sea el soporte en el que se encuentre dicha información.		
FB	Dar información de sus clientes, violado el secreto bursátil, establecido en el art 192 de la <i>LMV</i> .	De 3 a 9 años de prisión	Art 377, <i>LMV</i> .
FB	Continuar desempeñando funciones, no obstante haber sido removido, suspendido o inhabilitado.	De 2 a 7 años de prisión	Art 378, <i>LMV</i> .
Inversionistas	Entregar un premio económico o sobreprecio en la celebración de una oferta pública de adquisición forzosa de acciones.	De 2 a 6 años de prisión.	Art 379, <i>LMV</i> .
FB	Transmitir por cualquier medio información privilegiada en contra del deber de guardar secrecía o reserva.	De 3 a 15 años de prisión	Art 380, <i>LMV</i> .
Persona física o FB	Celebrar operaciones con valores o derivados, valiéndose de información privilegiada para beneficiarse.	De 2 a 6 años de prisión cuando el monto del beneficio sea de hasta 100 mil DSMGVDF, De 4 a 12 años de prisión, cuando el beneficio exceda de 100 mil DSMGVDF .	Art 381, <i>LMV</i> .
Cualquier persona	Manipular el mercado en beneficio de la persona o un grupo de personas.	Idéntica que la multa anterior.	Art 382, <i>LMV</i> .
Cualquier persona	Difundir información falsa sobre valores o respecto de la situación financiera, administrativa, económica o juridical de una empresa emisora (Sifaejem).	De 5 a 10 años de prisión.	Art 383, <i>LMV</i> .

Continúa

Continuación

<i>Infractor</i>	<i>Delito</i>	<i>Sanción</i>	<i>Numeral</i>
Cualquier persona	Ocultar u omitir revelar información o eventos relevantes que deban ser divulgados al público, a los accionistas o tenedores de valores.	De 5 a 10 años de prisión	Art 383, <i>LMV</i> .
FB, apoderados y asesores	Proporcionar información falsa sobre los servicios asesorados y no asesorados que presten, sobre los valores o respecto a la Sifaejem.	De 5 a 10 años de prisión.	Art 383, <i>bis LMV</i> .
Cualquier persona	Sustraer o utilizar claves de acceso al sistema de recepción de órdenes y asignación de operaciones, sin contar con el consentimiento del titular, independientemente de otras sanciones penales a que haya lugar.	De 6 meses a 2 años de prisión.	Art 384, <i>LMV</i> .
Cualquier persona	Ostentarse frente al público como intermediario del mercado de valores, sin contar con la autorización de la autoridad competente.	De 1 a 2 años de prisión.	Art 385, <i>LMV</i> .
Consejeros, director general, directivos o representantes legales	Alterar las cuentas activas, pasivas y, en general, de la contabilidad de las sociedades anónimas, bursátiles o promotoras de inversión que genere un quebranto o perjuicio patrimonial a dicha sociedad.	De 3 a 12 años de prisión.	Art 386, <i>LMV</i> .

Cuestionario

1. ¿Qué es un delito bancario? ¿Cuáles son los elementos esenciales de la definición de delito bancario?

2. ¿Qué tipo de conductas ilícitas de los particulares son sancionadas por la LIC?

3. ¿Qué tipo de conductas ilícitas de los funcionarios y empleados bancarios son sancionadas por la LIC?
4. ¿Qué tipo de conductas ilícitas de los funcionarios bancarios y demás servidores públicos son sancionadas por la LIC?
5. ¿Qué tipo de conductas ilícitas pudieran realizar los funcionarios bancarios y particulares?
6. ¿Qué es el lavado de dinero?
7. ¿Cuál es el marco jurídico aplicable a las operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero)?
8. ¿Qué tipo de conductas ilícitas de los funcionarios, directivos, empleados y apoderados son sancionadas por la LMV?
9. ¿Qué conductas realizadas por los asesores en inversiones y cualquier persona son consideradas delitos bursátiles?
10. ¿Qué importancia reviste la reforma financiera de 2014, en materia de delitos bursátiles?

UNIDAD 25

El secreto financiero (bancario, fiduciario y bursátil)

Objetivo particular: *al terminar la unidad, el alumno(a):*

Conocerá las normas que protegen los secretos bancario, fiduciario y bursátil.

Copyright 2017. IURE Editores. All rights reserved.

25.1 El secreto financiero

El secreto financiero se traduce en la obligación que tienen las autoridades, los intermediarios financieros por conducto de sus empleados y funcionarios, de guardar reserva sobre cierta información financiera que, con motivo de su empleo o profesión, lleguen a conocer. Los bienes jurídicos tutelados por el instituto del secreto financiero son la privacidad y la seguridad de las personas, por un lado, y la preservación y confianza en el sistema financiero, por el otro.

Respecto al segundo de los bienes jurídicos protegidos, es decir, la preservación del sistema financiero, el mismo se explica en la condición especial que asume la entidad financiera como depositaria o custodia de datos confidenciales que están estrechamente vinculados con la intimidad de las personas, tanto su vida personal como su

actividad comercial o profesional, y su divulgación a favor de terceros no autorizados puede lesionar severamente al titular del derecho a la privacidad.

25.1.1 Concepto de secreto profesional

Existen gran variedad de conceptos en relación con el secreto profesional pero, sin duda, el que mejor refleja su contenido es el que lo refiere como la obligación legal que tienen ciertos profesionales de mantener en secreto, o bajo reserva, la información que han recibido de sus clientes. Al contrario de otro tipo de deberes de confidencialidad, el secreto profesional se mantiene incluso en un juicio.

Entre estos profesionales, cabe citar como casos más típicos el abogado, el médico o el psicólogo. Sin embargo, también puede haber otros casos de asesores o servicios que tengan ese tipo de obligación, por ejemplo: los asesores fiscales (a veces incluidos dentro de los abogados) o las compañías de seguros, las instituciones financieras, etcétera.

25.1.2 El secreto profesional en diversas leyes del país

25.1.2.1 Código Fiscal de la Federación (CFF)

El art 69 del *CFF* establece que el personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias, estará obligado a guardar absoluta reserva en lo concerniente a las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación. Dicha reserva no comprenderá los casos que señalen las leyes fiscales y aquéllos en que deban suministrarse datos a los funcionarios encargados de la administración y de la defensa de los intereses fiscales federales, a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias, o en el supuesto previsto en el art 63 del código.

La discrecionalidad al respecto no comprenderá la información relativa a los créditos fiscales exigibles de los contribuyentes, que las autoridades fiscales proporcionen a las sociedades de información crediticia que obtengan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con la *Ley de Agrupaciones Financieras*. La discreción referida no será aplicable tratándose de las investigaciones sobre actividades con recursos de procedencia ilícita previstas en el art 400-bis del *Código Penal Federal*, que realice la SHCP.

25.1.2.2 Código de Justicia Militar (CJM)

El art 338 del *Código de Justicia Militar* regula lo concerniente al secreto e información reservada que deben guardar los miembros de la milicia, y dispone que quien revele un asunto que se le hubiere confiado como del servicio, y que por su propia naturaleza o por circunstancias especiales deba tener el carácter de reservado, o sobre el cual se le tuviere prevenido reserva, o que encargado de llevar una orden por escrito u otra comunicación recomendada especialmente a su vigilancia, las extravié por no haber

cuidado escrupulosamente de ellas, o no las entregue a la persona a quien fueren dirigidas o no intentare destruirlas de cualquier modo y a cualquier costa cuando estuviere en peligro de caer prisionero o ser sorprendido, será castigado con pena de tres meses a sesenta años, según la gravedad y que la falta haya sido cometida en tiempo de paz o en campaña.

25.1.2.3 Código Penal Federal (CPF)

El CPF prevé, en su art 210, el delito de develación de secretos para aquellos que —sin estar autorizados para dar a conocer la información de la que disponen, en virtud de la actividad que desempeñan— hagan del conocimiento de terceros esa información. La norma establece una sanción de treinta a doscientas jornadas de trabajo en favor de la comunidad, al que sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.

El art 211 del mismo ordenamiento legal dispone como sanción la suspensión profesional, de dos meses a un año, así como la prisión de uno a cinco años y multa de cincuenta a quinientos pesos cuando la revelación punible sea hecha por persona que presta servicios profesionales o técnicos, o por un funcionario o empleado público, o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial. Aunado a lo anterior, el CPF sancionará con prisión de seis a doce años y de trescientos a seiscientos días de multa a quien revele, divulgue o utilice indebidamente o en perjuicio de otro, información o imágenes obtenidas en una intervención de comunicación privada (art 211 *bis*).

25.1.2.4 Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP)

El art 243 *bis* dispone que no estarán obligados a declarar sobre la información que reciban, conozcan o tengan en su poder los abogados, consultores técnicos y los notarios, respecto de los asuntos en los cuales hubieran intervenido y tengan información que deban reservarse para el ejercicio de su profesión; los periodistas, respecto de los nombres o las grabaciones, registros telefónicos, apuntes, archivos documentales y digitales y todo aquello que de manera directa o indirecta pudiera llevar a la identificación de las personas que, con motivo del ejercicio de su actividad, les proporcionen como información reservada, en la cual sustenten cualquier publicación o comunicado.

Así mismo, también las personas o servidores públicos que desempeñen cualquier otro empleo, cargo, oficio o profesión, en virtud del cual la ley les reconozca el deber de guardar reserva o secreto profesional; así como los médicos cirujanos o especialistas en psicólogos clínicos, respecto de la información concerniente a la salud de sus pacientes, que conozcan con motivo de su ejercicio profesional. En caso de que alguna o algunas de las personas comprendidas en el párrafo anterior manifiesten su deseo de declarar y cuenten con el consentimiento expreso de quien les confió el secreto, información o confesión, se hará constar dicha circunstancia y se recibirá su declaración o testimonio.

25.1.2.5 Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)

El nuevo *Código Nacional de Procedimientos Penales*, publicado en el *DOF* del 5 de marzo de 2014, y que estará vigente a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que emita el Congreso de la Unión, previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016, regula también lo concerniente al deber que tienen los abogados y otros profesionales de guardar secreto con motivo de los asuntos que llegaran a conocer.

El art 362 establece que es inadmisibles el testimonio de personas que, respecto del objeto de su declaración, tengan el deber de guardar secreto con motivo del conocimiento que tengan de los hechos en razón del oficio o profesión, tales como: los ministros religiosos, los abogados, los visitantes de derechos humanos; los médicos, psicólogos, farmacéuticos y enfermeros, así como los funcionarios públicos sobre información que no es susceptible de divulgación, según las leyes de la materia. No obstante, estas personas no podrán negar su testimonio cuando sean liberadas por el interesado del deber de guardar secreto. En caso de ser citadas, deberán comparecer y explicar el motivo del cual surge la obligación de guardar secreto y de abstenerse de declarar.

De lo anterior se colige que el nuevo *Código Nacional de Procedimientos Penales* incluye en el secreto profesional a otros profesionistas, tales como: los visitantes de derechos humanos; los psicólogos, farmacéuticos y enfermeros; dado que, al no comprenderlos en la regulación legal, en no pocas ocasiones entregaban información concerniente al estado de salud del paciente. Creemos que era necesario que la formulación normativa se refiriera de forma explícita a dichos profesionales y técnicos para regular un fenómeno social pero, no obstante esto, aunque la ley es taxativa no implica que deja de regular el deber de reserva respecto a otros profesionales o técnicos que, con motivo del trabajo que desempeñan, se allegan de cierta información sensible.

25.1.2.6 Código Civil Federal (CCF)

El art 2590 del *CCF* dispone que el procurador o abogado que revele a la parte contraria los secretos de su poderdante o cliente, o le suministre documentos o datos que lo perjudiquen, será responsable de todos los daños y perjuicios, quedando, además, sujeto a lo que para estos casos dispone el *Código Penal*.

25.1.2.7 Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC)

Los terceros están obligados, en todo tiempo, a prestar auxilio a los tribunales, en las averiguaciones de la verdad. Deben exhibir, sin demora, documentos y cosas que tenían en su poder, cuando para ello fueren requeridos. Los tribunales tienen la facultad y el deber de compeler a los terceros, por los medios de apremio más eficaces, para que cumplan con esta obligación; pero, en caso de oposición, oírán las razones en que la funden y resolverán sin ulterior recurso. No obstante lo anterior, estarán exentos de la obligación mencionada los ascendientes, descendientes, cónyuges y personas que deban guardar secreto profesional, en los casos en que se trate de probar contra la parte con la que estén relacionados (art 901, *CFPC*).

25.1.2.8 *Ley Aduanera (LA)*

El art15, fracc VIII de la ley, dispone que los particulares que obtengan concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, deberán cumplir con los lineamientos que determinen las autoridades aduaneras para el control, vigilancia y seguridad del recinto fiscalizado y de las mercancías de comercio exterior, así como guardar absoluta reserva de la información relativa a las mercancías que se encuentren en depósito ante la aduana y sólo la podrán proporcionar a las autoridades aduaneras.

25.1.2.9 *Ley de Comercio Exterior (LCE)*

La Secretaría de Economía otorgará, las partes interesadas, acceso oportuno para examinar toda la información que obre en el expediente administrativo para la presentación de sus argumentos. La información confidencial sólo estará disponible para los representantes legales acreditados de las partes interesadas y para las personas físicas o morales que, conforme a los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, puedan tener acceso a la misma. En cualquier caso, se deberá contar con autorización de la Secretaría de Economía. La información comercial reservada y la gubernamental confidencial no estarán a disposición de ninguna de las partes interesadas (art 80, *LCE*).

25.1.2.10 *Ley de Concursos Mercantiles (LCM)*

El art 332 de la ley establece las obligaciones del visitador, del conciliador y del síndico, destacando la que hace alusión a guardar la debida confidencialidad respecto de los secretos industriales, procedimientos, patentes y marcas que, por su desempeño, lleguen a conocer; en los términos de lo previsto en la legislación aplicable a propiedad industrial e intelectual, así como el sentido de las actuaciones procesales que en términos de la ley se encuentren obligados a efectuar; también deberán abstenerse de divulgar o utilizar en beneficio propio o de terceros, la información que obtengan en el ejercicio de sus funciones.

25.1.2.11 *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)*

Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, los despachos o profesionales independientes contratados para la práctica de auditorías, tienen la obligación legal de guardar estricta reserva sobre la información y los documentos que con motivo del objeto de la ley conozcan, así como de sus actuaciones y observaciones; siendo responsables, en los términos de las disposiciones legales aplicables, por violación a dicha reserva, al igual que lo serán los profesionales contratados para la práctica de auditorías (arts 25 y 26, *LFRCF*).

25.1.2.12 *Ley de Información, Estadística e Informática (LIEI)*

El art 38 de la ley dispone que los datos e informes que los particulares proporcionen para fines estadísticos o provengan de registros administrativos o civiles serán mane-

jados, para efectos de la ley, bajo la observancia de los principios de confidencialidad y reserva y no podrán comunicarse, en ningún caso, en forma nominativa o individualizada, ni harán prueba ante autoridad administrativa o fiscal, ni en juicio o fuera de él. Regula como infracciones imputables a los funcionarios y empleados de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las entidades federativas, de los municipios y de los poderes la violación de las reservas de los secretos de carácter industrial o comercial, o el suministro en forma nominativa o individualizada de datos.

25.1.2.13 *Ley de la Propiedad Industrial (LPI)*

El art 86 de la ley establece la obligación de la persona física o moral de reparar los daños y perjuicios ocasionados, cuando contrate a un trabajador que esté laborando o haya laborado o a un profesionista, asesor o consultor que preste o haya prestado sus servicios para otra persona, con el fin de obtener secretos industriales de ésta. En ese tenor de ideas, será responsable del pago de daños y perjuicios la persona física o moral que por cualquier medio ilícito obtenga información que contemple un secreto industrial.

En materia jurisdiccional, en cualquier procedimiento judicial o administrativo en que se requiera que alguno de los interesados revele un secreto industrial, la autoridad que conozca deberá adoptar las medidas necesarias para impedir su divulgación a terceros ajenos a la controversia. Ningún interesado, en ningún caso, podrá revelar o usar el secreto industrial a que se refiere el párrafo anterior (art 86, *bis* 1).

25.1.2.14 *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR)*

El art 61 de la ley ordena la revocación de la concesión otorgada para operar la Base de Datos Nacional SAR, oyendo previamente a la empresa operadora de que se trate, cuando la entidad deje de observar los principios de confidencialidad y reserva de la información derivada de los sistemas de ahorro para el retiro, de conformidad con lo establecido en la ley y en las disposiciones de carácter general que al efecto sean expedidas por la comisión.

Los funcionarios de primer nivel de las administradoras, sociedades de inversión empresas operadoras, así como sus contralores, gerentes y consejeros; los servidores públicos de la comisión, los integrantes de la junta de gobierno y del Comité Consultivo y de Vigilancia y, en general, cualquier persona que en razón de su cargo o posición tenga acceso a información de las inversiones de los recursos de las cuentas individuales previstas por las leyes de seguridad social, que aún no haya sido divulgada oficialmente al mercado y que por su naturaleza sea capaz de influir en las cotizaciones de los valores de dichas inversiones, deberán guardar estricta reserva respecto de esa información.

Así mismo, se prohíbe que las personas mencionadas en el párrafo anterior puedan valerse directa o indirectamente de la información reservada, para obtener para sí o para otros, ventajas mediante la compra o venta de valores (art 67, *LSAR*).

25.1.2.15 *Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (LPDUSF)*

La Condusef deberá guardar estricta reserva sobre la información y documentos que conozca, con motivo de su objeto, relacionada con los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones llevadas a cabo por las instituciones financieras. Solamente en el caso de que dicha información o documentos sean solicitados por la autoridad judicial, en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte, la Comisión estará legalmente facultada para proporcionarlos (arts 13 y 14, *LPDUSF*), siendo responsables los servidores públicos de la Condusef de reparar los daños y perjuicios ocasionados por violación de la reserva o secreto bancario, fiduciario o bursátil (art 15, *LPDUSF*).

25.1.2.16 *Ley de Fondos de Inversión (LFI)*

La reforma financiera de enero de 2014 cambió el nombre de la *Ley de Sociedades de Inversión* por el de *Ley de Fondos de Inversión*, para adaptarlo a la práctica que impera en los mercados financieros y, como se ha mencionado, se pretende democratizar los fondos de inversión, a efecto de que, mayor número de personas tengan acceso a éstos y, concomitantemente, circule la riqueza nacional.

El art 55 de la ley dispone que los documentos y los datos que proporcionen los fondos de inversión y las personas que presten servicios a estos últimos, como son las administradoras de activos, las distribuidoras de acciones, los valuadores de acciones, las calificadoras, los proveedores de precios de activos, los depositarios de activos, entre otros, solo podrán ser utilizados en las actuaciones que correspondan en términos de ley y, respecto de aquéllos, se deberá observar la más estricta confidencialidad, aun cuando el servidor público de que se trate se separe del servicio.

De igual forma, la normativa dispone que el servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones, proporcione copia de las mismas o de los documentos relacionados con ellas, o que de cualquier otra forma revele información en ellos contenida, quedará sujeto a las responsabilidades administrativas, civiles o penales correspondientes. De lo anterior se colige que, al igual que otros ordenamientos financieros, la autoridad debe respetar el secreto bancario, bursátil y fiduciario.

La estabilidad y solidez de las instituciones financieras es un requisito *sine quanon* para el debido funcionamiento de los mercados y, en última instancia, para la protección del público usuario de los servicios financieros. De ahí que la *LPDUSF* disponga que, con el objeto de preservar la estabilidad financiera, evitar interrupciones o alteraciones en el funcionamiento del sistema financiero, así como para facilitar el adecuado cumplimiento de sus funciones, la SHCP, la Condusef y el Banco de México deberán, a petición de parte interesada, intercambiar entre sí la información que tengan en su poder por haberla obtenido en el ejercicio de sus facultades; como resultado de su actuación en coordinación con otras entidades, personas o autoridades o bien, directamente de otras autoridades.

La RF2014 adicionó un último párrafo al art 55 *bis* de la *LPDUSF*, a efecto de establecer que la facultad de las autoridades para intercambiar información, no estará sujeta a las restricciones relativas a la información reservada o confidencial, en términos de las disposiciones legales aplicables. La disposición normativa establece que

trativa y penalmente, en términos de la legislación aplicable, por la difusión a terceros de información confidencial o reservada.

En todo caso, las autoridades referidas deberán celebrar convenios para intercambiar información, en los que especifiquen la información objeto de intercambio y determinarán los términos y las condiciones a los que deberán sujetarse para ello. Así mismo, dichos convenios deberán definir el grado de confidencialidad o reserva de la información, así como las instancias de control respectivas a las que se informarán los casos en que se niegue la entrega de información o su entrega se haga fuera de los plazos establecidos.

25.1.2.17 Ley del Notariado para el DF (LNDF)

El art 228 de la ley dispone que se sancionará con la suspensión del ejercicio de la función notarial hasta por un año, por revelar injustificada y dolosamente datos sobre los cuales deba guardar secreto profesional, cuando por ello se causen directamente daños o perjuicios al ofendido.

25.1.2.18 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF)

El art 11, fracc VI de la ley, dispone como obligación de los servidores públicos de carrera guardar reserva de la información, documentación y, en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia. Como se puede observar, y en relación con la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* (art 8, fracc V), éstos deben guardar secrecía sobre los asuntos que conozcan con motivo de su trabajo, so pena de ser sancionados (amonestación, suspensión, inhabilitación, destitución, etcétera).

25.1.2.19 Ley Federal de los Derechos del Contribuyente (LFDC)

El art 2o, fracc VII de esta ley, establece como derecho de los contribuyentes el carácter reservado de los datos, informes o antecedentes que de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados conozcan los servidores públicos de la administración tributaria, los cuales sólo podrán ser utilizados de conformidad con lo dispuesto por el art 69 del *Código Fiscal de la Federación*, que reconoce el deber del personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias, a guardar reserva de la información que conozcan por motivo de su empleo.

De igual forma, el art 44, fracc IV de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* establece como obligación de los servidores públicos guardar reserva de los asuntos que sean de su conocimiento con motivo de su trabajo. El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje podrá resolver el cese de un servidor público, por la revelación de los asuntos que conozca con motivo de su trabajo (art 46, fracc V, inciso e), *LFTSE*).

25.1.2.20 Ley Federal del Trabajo (LFT)

El art 134, fracc XIII de esta ley, señala que es obligación de todo trabajador guardar estrictamente los secretos técnicos, comerciales y de fabricación de los productos

a cuya elaboración concurren directa o indirectamente, o de los cuales tengan conocimiento por razón del trabajo que desempeñen, así como de los asuntos administrativos reservados, cuya divulgación pueda causar perjuicios a la empresa. La inobservancia de la norma citada es causa de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón (art 47, fracc IX, *LFT*). Así mismo, el art 544, fracc II, dispone la prohibición de los inspectores de trabajo en cuanto a la revelación de los secretos industriales o comerciales, así como los procedimientos de fabricación y explotación de que se enteren en el ejercicio de sus funciones.

25.1.2.21 Ley Reglamentaria del Artículo 5o Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal (LEPDF)

De conformidad con el art 36, todo profesionista se encuentra obligado a guardar estrictamente el secreto de los asuntos que le confíen sus clientes, salvo los informes que obligatoriamente establezcan las leyes respectivas.

25.1.3 Base legal de los secretos bancario, fiduciario y bursátil

La base legal del secreto bancario la encontramos en el Título Séptimo: “De la Protección de los Intereses del Público”, Capítulo I: “Disposiciones Generales”, art 142 de la *Ley de Instituciones de Crédito*, que establece la obligación de las instituciones de crédito de guardar reserva sobre la información y documentación relativa a las operaciones activas, pasivas y de servicios en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios. En ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los fideicomisos.

En lo referente al marco jurídico aplicable al secreto fiduciario, el art 46, fracc XV de la *LIC*, dispone que las instituciones de crédito podrán practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito*, y llevar cabo mandatos y comisiones. Ahora bien, el art 142 de la *LIC* señala que en ningún caso podrán dar noticias o información sobre las operaciones de fideicomiso, sino al fideicomitente, al fideicomisario, al comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado el poder para intervenir en la operación o el servicio.

Conforme a los arts 142 y 143 de la *Ley de Instituciones de Crédito* que establecen regulan los denominados secretos bancario y fiduciario, las instituciones bancarias deben guardar la más absoluta reserva sobre los negocios jurídicos con sus clientes y tomar las medidas necesarias para evitar que les puedan causar daños por violación a este sigilo. No obstante lo anterior, existen ciertos casos en que dichos secretos no deben ser un obstáculo para la persecución de actos ilícitos o la supervisión de las entidades financieras, por lo que se han establecido en la ley diversas excepciones. Además, el art 143 de la *LIC* reconoce el principio de reciprocidad en materia de intercambio de información con autoridades financieras del exterior.

La figura del secreto fiduciario está sustentada en una relación de confianza que surge entre el cliente y la institución, permitiendo a ésta la incursión al ámbito económico o patrimonial de una persona, derivado de la operación de fideicomiso. De ello se concluye que no basta que en un procedimiento judicial determinado cualquier persona que no tenga conocimiento de la información de carácter reservado en el contrato de fidei-

comiso, demande información sobre el mismo al fiduciario o fideicomitente o a ambos a la vez, para que se estime que no hay violación al secreto fiduciario. Sería tanto como hacer a un lado el espíritu de la ley y admitir como legal un fraude a ésta, pues bastaría activar la función jurisdiccional e involucrar al fiduciario o fideicomitente para obtener cualquier clase de información relacionada con las operaciones sobre fideicomisos.

La *Ley del Mercado de Valores* establece el secreto bursátil en el art 192, al disponer que los intermediarios bursátiles en ningún caso podrán dar noticias o información de las operaciones que realicen o de los servicios que proporcionen a terceros ajenos a la relación contractual. En contravención a lo anterior, los empleados y funcionarios de las casas de bolsa, en los términos de las disposiciones aplicables por violación del secreto que se establece y las casas de bolsa, estarán obligadas (en caso de revelación del secreto) a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Así mismo, el art 14, fracc II de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG)*, considera como información reservada la que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial, así como los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal.

25.1.4 Conceptos

El secreto bancario es el deber de las instituciones de crédito de no facilitar noticia alguna sobre los fondos o valores que tengan en cuenta corriente, depósitos o cualquier otro concepto, ni de dar a conocer informaciones confidenciales que reciban de sus clientes o sobre sus clientes. Desde el punto de vista del cliente, implica la tutela legal del derecho a la reserva sobre las informaciones que están en poder de las entidades de intermediación financiera, en virtud de las relaciones jurídicas de carácter privado entre ambos sujetos y de la actividad profesional de estas últimas.

Por su parte, el secreto fiduciario es el deber de secrecía que debe guardar la institución fiduciaria, en relación con el encargo ordenado por el fideicomitente y la administración del patrimonio fideicomitado, del cual debe actuar en todo momento como buen padre de familia, para alcanzar los fines lícitos del fideicomiso en beneficio del fideicomisario.

El secreto bursátil es el deber jurídico que tienen los intermediarios bursátiles (casas de bolsa y especialistas bursátiles), así como sus consejeros, funcionarios y empleados para guardar reserva o mantener oculta la información generada con motivo de la relación contractual originada, salvo las excepciones a que se refiere la *Ley del Mercado de Valores* y demás disposiciones aplicables.

25.1.5 Finalidades

Las finalidades que se persiguen con la protección al secreto bancario, fiduciario y bursátil estriba en proteger ciertos bienes jurídicos tutelados, tales como el derecho a la intimidad de los usuarios de los servicios financieros, pues puede suceder que al hacerse pública la información financiera en relación con alguna persona, se pongan

incluso en peligro otros bienes jurídicamente tutelados: la vida, la libertad, el patrimonio, etc. Es cierto que el secreto financiero ha sido, en no pocas ocasiones, utilizado para burlar el espíritu mismo de la ley y esconder operaciones fraudulentas que atentan contra el bienestar colectivo; así es el ser humano, siempre a la expectativa de encontrar formas de evadir las disposiciones normativas; no obstante, es preferible que exista el secreto financiero para proteger a los usuarios de los servicios financieros.

25.2 Personas obligadas a guardar el secreto financiero

Las personas obligadas a guardar el secreto financiero, son las siguientes:

- Miembros del consejo de administración
- Funcionarios
- Empleados
- Comisarios
- Auditores
- Liquidadores
- Servidores públicos

25.3 Operaciones que protege el secreto financiero

El secreto financiero (el bancario, fiduciario y bursátil) protege una diversidad de operaciones financieras, entre las que destacan:

- Operaciones bancarias
- Operaciones fiduciarias
- Operaciones bursátiles

25.3.1 Bancarias

El secreto bancario protege las operaciones activas, pasivas y de servicios practicadas por las instituciones de crédito (banca de desarrollo y banca comercial), en beneficio de sus clientes o personas con las que tienen celebrados depósitos bancarios (a la vista, a plazo fijo, retirables en días preestablecidos, etc), préstamos o créditos (comerciales, refaccionarios, de habilitación o avío) y servicios (renta de cajas de seguridad, fiduciarias, avalista, pago de servicios públicos, etcétera).

25.3.2 Fiduciarias

El secreto fiduciario protege las operaciones que se celebren sobre fideicomisos, así como las que se relacionan con mandatos y comisiones. En ese tenor de ideas, el se-

creto fiduciario protege la relación fiduciaria instaurada entre el fideicomitente y la fiduciaria, mediante la reserva en que mantiene el clausulado del negocio jurídico.

25.3.3 Bursátiles

Las casas de bolsa tienen la obligación legal de mantener bajo reserva las operaciones bursátiles que celebren con sus clientes, y las instituciones para el depósito de valores también deberán guardar estricta confidencialidad sobre los términos de la contratación respectiva.

25.4 Personas facultadas para solicitar directamente informes respecto del secreto financiero

Existe una gama de personas que están facultadas por la ley para solicitar directamente, o a través de interpósita persona, la información protegida por el secreto financiero (bancario, fiduciario y bursátil), caso en el cual las entidades financieras no podrán rehusar entregar la información solicitada. La finalidad de entregar la información redundará en beneficio propio del titular de una cuenta bancaria, del fideicomitente o de los inversionistas, e incluye la facultad coactiva del Estado para solicitar la información necesaria para el esclarecimiento de algún hecho que se antoja contrario a la ley.

25.4.1 Secreto bancario

Se encuentran facultadas para solicitar directamente informes, respecto del secreto bancario, las siguientes personas:

- El Depositante
- Deudor
- Titular
- Beneficiario
- Fideicomitente
- Fideicomisario
- Comitente
- Mandante
- Representantes legales
- Apoderados

25.4.2 Secreto fiduciario

En cuanto al secreto fiduciario, las personas autorizadas para solicitar informes son:

- El fideicomitente

- Comitente
- Mandante
- Representantes legales

25.4.3 Secreto bursátil

Respecto al secreto bursátil, las personas con facultad para solicitar información, son:

- Los titulares
- Comitentes
- Mandantes
- Fideicomitentes
- Fideicomisarios
- Beneficiarios
- Representantes legales
- Apoderados

25.5 Autoridades facultadas para solicitar directamente informes acerca del secreto financiero

Las autoridades facultadas para solicitar directamente informes respecto del secreto financiero son: la CNBV (tratándose de las operaciones que realicen las instituciones y sociedades mutualistas de seguros), así como en las instituciones de fianzas será competente la CNSF, y en lo referente al Sistema de Ahorro para el Retiro será la Consar, las autoridades judiciales y la PGR. En el punto referente al lavado de dinero mencionamos que el Ministerio Público federal tiene la facultad de iniciar las indagatorias por las operaciones que se realicen con recursos de procedencia ilícita, por lo que podrá solicitar la información necesaria para el esclarecimiento de los hechos que tienen la presunción de ser ilícitos penales.

25.5.1 Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Ya se ha señalado que la CNBV es un órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, que tiene la facultad de supervisar a las entidades financieras de los sectores bancario y bursátil, con la finalidad de cerciorarse, mediante la inspección que realiza, que aquellas no se aparten de las disposiciones legales. En su carácter de autoridad supervisora, la CNBV tiene la facultad de requerir a las instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado (con la reforma tendrán que mutar a sociedades financieras de objeto múltiple), filiales, Bansefi, casas de bolsa y especialistas bursátiles, la información necesaria para el esclarecimiento de determinados hechos. La legislación refiere que la SHCP, a través de la CNBV, solicitará la información correspondiente.

25.5.2 Autoridades judiciales

La autoridad judicial podrá ordenar la entrega de información, en virtud de providencia dictada en juicio, en el que el titular sea parte o acusado. Por autoridades judiciales federales debe entenderse, de conformidad con la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*: la SCJN, el Tribunal Federal Electoral, los tribunales colegiados de circuito, los tribunales unitarios de circuito, los juzgados de distrito, el Consejo de la Judicatura Federal, el jurado federal de ciudadanos, y los tribunales de los estados y del Distrito Federal en los casos en que, por disposición de la ley, deban actuar en auxilio de la justicia federal. Los tribunales superiores de justicia de las entidades federativas también están facultados para solicitar la información con la que se coadyuve al esclarecimiento de los hechos. La autoridad judicial podrá formular su solicitud directamente a la institución de crédito, o a través de la CNBV.

25.6 Autoridades que, por conducto de la CNBV, deben solicitar informes respecto al secreto financiero

Si bien es cierto que existen autoridades que directamente pueden solicitar información protegida por el derecho financiero, también lo es que en la mayoría de los casos las autoridades deben solicitar los informes pertinentes por conducto de la CNBV, órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas. Entre las autoridades que deben solicitar la intervención de la CNBV, para el requerimiento de información, se encuentran las siguientes:

Autoridades que, por conducto de la CNBV, deben solicitar informes acerca del secreto financiero

- El Procurador General de la República o el servidor público delegado.
- Los procuradores o subprocuradores generales de justicia.
- El Procurador General de Justicia Militar (delitos del orden militar).
- Las autoridades hacendarias federales, para fines fiscales.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El tesorero de la Federación.
- La Auditoría Superior de la Federación.
- La Secretaría de la Función Pública.
- La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, del Instituto Nacional Electoral.

25.6.1 Procuraduría General de la República

El art 2, de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, establece que corresponde al Ministerio Público de la Federación requerir informes, documentos,

opiniones y elementos de prueba en general, a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a las correspondientes al Distrito Federal y a los estados integrantes de la Federación, así como a otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos para el debido ejercicio de dichas atribuciones.

Recordemos que el *Código Penal Federal*, el *Código Federal de Procedimientos Penales* (que estará vigente hasta junio de 2016, por la entrada en vigor del *Código Nacional de Procedimientos Penales*) y la *Ley contra la Delincuencia Organizada* combaten las actividades u operaciones con recursos de procedencia ilícita y la financiación al terrorismo, capitales que generalmente son *blanqueados* en las entidades pertenecientes al sistema financiero nacional, por lo que la PGR está facultada legalmente para solicitar la información necesaria para el esclarecimiento de hechos probablemente constitutivos de un delito.

Es obligatorio proporcionar los informes que solicite el Ministerio público de la Federación, en ejercicio de sus funciones; el incumplimiento a tales requerimientos será causa de responsabilidad en términos de la legislación aplicable. El art 142, fracc I de la *Ley de Instituciones de Crédito* faculta al procurador general de la República o al servidor público en quien se deleguen facultades, para requerir información para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado.

Cabe mencionar que cuando el Ministerio público de la Federación tenga conocimiento por sí o por conducto de sus auxiliares, de la probable comisión de un delito cuya persecución dependa de querella o de cualquier otro acto equivalente (petición de la SHCP), que deba formular alguna autoridad, lo comunicará por escrito y de inmediato a la autoridad competente, a fin de que resuelva con el debido conocimiento de los hechos lo que a sus facultades o atribuciones corresponda. Las autoridades deberán hacer saber por escrito al Ministerio público de la Federación la determinación que adopten.

Los procuradores generales de justicia de las entidades federativas, de la Federación y del Distrito Federal o subprocuradores, también podrán solicitar la información pertinente para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado. El Procurador General de la República y los servidores públicos mencionados con antelación, podrán optar por solicitar la información a través de la CNBV, o bien, por medio de la autoridad judicial para que expida la orden correspondiente, a efecto de que la institución de crédito entregue la información requerida, siempre que dichos servidores especifiquen la denominación de la institución, el número de cuenta, nombre del cuentahabiente o usuario y demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate.

25.6.2 Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción

Anterior a la reforma constitucional del art 102, inc A, publicada en el *DOF* del 10 de febrero de 2014, que prevé el cambio de denominación de la Procuraduría General de la República por el de Fiscalía General de la República y la existencia de una Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, así como la consecuente desaparición de la Secretaría de la Función Pública, el art 37, fracc VII de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* facultaba a dicha dependencia para inspeccionar y vigilar, directamente o mediante los órganos de control, a las dependencias y entidades de

25.6.3 Auditoría superior de la Federación

El art 37, de la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* dispone que, para efectos de la fiscalización de recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquélla en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.

Dichos procedimientos comprenderán, además, la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban particulares, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales. Si bien es cierto que las entidades financieras no reciben subsidios del gobierno federal, también lo es que tienen depositados en sus arcas recursos públicos, por lo que, con la finalidad de revisar la cuenta pública anual que los poderes de la Unión y entes públicos federales rinden de manera consolidada sobre su gestión financiera, la ASF tiene la facultad de solicitar informes mediante la CNBV.

El art 142 de la *LIC* dispone que, se entenderá que no existe violación al secreto propio de las operaciones a que se refiere la fracc XV del art 46 de esa ley (operaciones activas, pasivas y de servicios), en los casos en que la Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en la ley que norma su gestión, requiera la información financiera que coadyuve en su tarea de fiscalización que le encomienda la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*.

25.6.4 Autoridades fiscales federales (titular del SAT y tesorero de la Federación)

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) es un órgano desconcentrado de la SHCP, que goza de autonomía de gestión, presupuestal y técnica, y tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público, de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras, de facilitar incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones, y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

Su facultad fiscalizadora permite al SAT solicitar informes sobre operaciones bancarias, fiduciarias y bursátiles a la CNBV. El art 7o, fracc VI de la *Ley del Servicio de Administración Tributaria*, atribuye al SAT la facultad de solicitar y proporcionar a otras instancias e instituciones públicas, nacionales o del extranjero, el acceso a la información necesaria para evitar la evasión o elusión fiscales, de conformidad con las leyes y tratados internacionales en materia fiscal y aduanera.

Así mismo, el SAT debe proporcionar, bajo el principio de reciprocidad, la asistencia que le soliciten instancias supervisoras y reguladoras de otros países con las cuales se tengan firmados acuerdos o formen parte de convenciones internacionales de las que México es parte para que cumpla con sus facultades de vigilancia, podrá reca-

bar respecto de los contribuyentes y terceros con ellos relacionados, la información y documentación que sea objeto de la solicitud (art 7o, fracc IX). El art 142 de la *Ley de Instituciones de crédito*, así como el art 192 de la *Ley del Mercado de Valores* disponen que las autoridades hacendarias federales, por conducto de la CNBV, podrán solicitar los informes correspondientes para fines fiscales.

El tesorero de la Federación, cuando el acto de vigilancia lo amerite, podrá solicitar los estados de cuenta y cualquier otra información relativa a las cuentas personales de los servidores públicos, auxiliares y, en su caso, particulares relacionados con la investigación de que se trate.

25.6.5 Autoridades fiscales autónomas federales (IMSS)

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo. El IMSS es un organismo fiscal autónomo, dado que no depende de la SHCP ni de alguna otra dependencia del Ejecutivo federal, máxime si se toma en consideración que tiene la facultad para fiscalizar y comprobar el cumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y administrativas, así como determinar la imposición y el pago de multas, y la aplicación de otras sanciones por infracciones a las disposiciones de la *Ley del Seguro Social* y sus reglamentos.

El art 142 de la *Ley de Instituciones de Crédito* no hace referencia explícita a que el IMSS, por medio de su director general, pueda solicitar información bancaria, bursátil y fiduciaria directamente a las entidades financieras, y aunque tampoco se establece en la *LIC*, creemos que tienen la opción de hacerlo indirectamente por conducto de la CNBV.

25.6.6 Juntas Federales y Locales de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje

En su carácter de autoridad jurisdiccional, tanto las Juntas Federales y Locales de Conciliación como las de Conciliación y Arbitraje tienen la facultad de solicitar informes y demás datos relevantes a las entidades financieras, en relación con un asunto o conflicto laboral que se dirima ante ellas. Las Juntas son entes jurisdiccionales de carácter autónomo y de integración tripartita, que tienen por objeto mediar en conflictos laborales suscitados entre las partes (trabajadores y patrones), o bien dirimir mediante el pronunciamiento de un laudo una controversia laboral. En ese tenor de ideas, con la finalidad de allegarse de probanzas que coadyuven en el desarrollo del juicio o procedimiento laboral, las autoridades laborales podrán solicitar la información necesaria a las entidades financieras, pero siempre por conducto de la CNBV; debiendo, en todo momento, fundar y motivar su solicitud.

25.7 Otras entidades que pueden solicitar informes acerca del secreto financiero

Entre otra gama de autoridades facultadas para solicitar informes, en relación con el secreto financiero, se encuentran:

- El IPAB
- El Banco de México
- La Condusef
- Las instituciones de banca de desarrollo
- Los fideicomisos públicos de fomento económico
- Las autoridades financieras supervisoras del exterior

25.7.1 Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

El IPAB tiene la facultad de encomendar a las propias instituciones apoyadas, o en su caso, a terceros especializados, los procesos de recuperación, enajenación y administración de bienes, cuando ello coadyuve a recibir un mayor valor de recuperación de los mismos; o bien cuando, considerando los factores de costo y beneficio, resulte más redituable, ante lo cual vigilará permanentemente el desempeño que las instituciones y los terceros especializados tengan respecto a la recuperación, enajenación y administración de bienes que les hubiera encomendado.

Para los efectos del párrafo anterior, las instituciones y los terceros especializados deberán entregar al IPAB la información necesaria que le permita a éste evaluar el desempeño de los procesos de recuperación, enajenación y administración de bienes encomendados, constituyéndose en una excepción más al secreto financiero. De no entregarse la información solicitada por el IPAB, las instituciones crediticias estarán cometiendo una infracción administrativa y, como resultado de ello, se harán merecedoras de una sanción (multa de mil a diez mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal).

Así mismo, las instituciones participantes en los programas de saneamiento financiero establecidos por el gobierno federal, que hubiesen originado fideicomisos para la administración de los recursos procedentes de la administración, recuperación y cobranza de créditos en los que se hubiese designado como fideicomisario al fondo a que se refiere la *Ley de Instituciones de Crédito*, estarán obligadas a proporcionar la información que el instituto les requiera para el cumplimiento de su objetivo.

25.7.2 Banco de México

La reforma financiera de enero de 2014 adicionó el art 35 *bis*, a efecto de facultar al Banco de México para realizar la supervisión de los intermediarios y las entidades financieras sujetos a la regulación que expida el Instituto Central. Dicha facultad comprenderá la inspección y vigilancia para comprobar el cumplimiento que los intermediarios y las entidades financieras den a lo dispuesto por la Ley del Banco de México

(*LBdeM*), así como las disposiciones que emita éste. Para el ejercicio de estas facultades, el banco actuará de oficio conforme a lo dispuesto por la *LBdeM* y las reglas que al efecto emita su junta de gobierno.

El Banco de México efectuará la inspección mediante visitas, la verificación de operaciones y la revisión de registros y sistemas en las instalaciones, oficinas, sucursales o equipos automatizados de los intermediarios, con la finalidad de comprobar el cumplimiento de las disposiciones emitidas por el propio Banco Central, sujeto a las excepciones que establezcan las leyes especiales. Los intermediarios financieros, así como sus representantes y empleados, estarán obligados a permitir el acceso al personal acreditado del Banco al lugar o lugares y sistemas objeto de la visita, así como a dar las facilidades e informes a dicho personal para el desarrollo de su labor.

La disposición normativa establece una sanción de 3 mil a 15 mil días de *SMGVDF* para la persona o personas con quienes se entiendan las diligencias de las visitas que practique el Banco de México se nieguen a recibir la respectiva orden de visita o de cualquier manera impidan, obstaculicen o entorpezcan la práctica de dicha diligencia, sin perjuicio de que el *Acreditante de Última Instancia*, como se le conoce también al Banco de México, continúe con la visita en términos de dichas reglas. En todo caso, la vigilancia se realizará por medio del análisis y monitoreo de la información que los intermediarios financieros suministren al Banco de México.

Los intermediarios financieros están obligados a proporcionar al Banco de México la información que éste les requiera sobre sus operaciones, incluso respecto de alguna o algunas en lo individual, los datos que permitan estimar su situación financiera y, en general, aquella que sea útil al banco para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones.

El art 36 de la *LBdeM*, por reforma financiera de enero de 2014, dispone que el Banco Central, sin perjuicio de las facultades de supervisión, buscará coordinarse con las comisiones supervisoras del sistema financiero, con la intención de practicar las visitas a los intermediarios programadas anualmente, en forma conjunta con dichas autoridades en función de sus capacidades, sin perjuicio de las visitas que el Banco de México y las referidas autoridades puedan practicar de manera extraordinaria o en cualquier momento, de conformidad con las disposiciones que les resulten aplicables.

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la CNBV toda clase de información y documentos que, en el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten, así como tampoco la obligación de proporcionar la información que les sea solicitada por el IPAB y la Condusef, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

25.7.3 Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

La RF2014 reformó el art 13 de la *LPDUSF* para establecer que, para el debido cumplimiento de las facultades que ésta le atribuye a la Condusef, las entidades financieras, las unidades administrativas de la SHCP, la CNBV, la CNSF, la Consar, así como las demás dependencias y entidades de la administración pública federal y órganos constitucionales autónomos, que en su competencia o competencia concurrencial, en materia financiera, deberán pro-

porcionarle la información y la documentación que se les solicite, en el ámbito de su competencia y en los convenios de intercambio de información en los que se determinen los términos y condiciones a los que deberán sujetarse para llevar a cabo el citado intercambio. Anteriormente, dicha formulación normativa no se refería a los órganos constitucionales autónomos ni a las dependencias de la APF, con lo que ahora se amplía el abanico de intercambio informativo.

El dispositivo normativo dispone que los órganos constitucionales autónomos que tengan competencia en materia financiera, deberán proporcionarle la información y la documentación que se les solicite, en el ámbito de su competencia y en los convenios de intercambio de información en los que se determinen los términos y las condiciones a los que deberán sujetarse para llevar a cabo el citado intercambio.

Por su parte, el art 13 de la *LPDUSF* dispone que la Condusef deberá guardar estricta reserva sobre la información y los documentos que conozca con motivo de su objeto, relacionada con los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones llevadas a cabo por las entidades financieras y solamente en el caso de que dicha información o documentos sean solicitados por la autoridad judicial, en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte, la Condusef estará legalmente facultada para proporcionarlos.

Los servidores públicos de la Condusef serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación de la reserva o secreto a que se refiere el párrafo anterior, y estarán obligados a reparar los daños y perjuicios que se causen en caso de revelación del secreto bancario, fiduciario o bursátil, en términos de la legislación aplicable (arts 14 y 15, *LPDUSF*).

25.7.4 Instituciones de crédito y fideicomisos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico

Las instituciones de crédito sólo podrán ceder o descontar su cartera con el Banco de México u otras instituciones de crédito, o con los fideicomisos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico. Así mismo, las instituciones de crédito no se encuentran sujetas al secreto bancario por lo que hace a la información relacionada con los créditos que vayan a ser objeto de cesión o descuento; o su cartera u otros activos, tratándose de la transmisión o suscripción de un porcentaje significativo de su capital social o de la sociedad controladora del grupo financiero al que pertenezca.

Para dar a conocer la información respectiva, deberá obtenerse la autorización previa de la CNBV, siempre y cuando sea proporcionada directamente a personas con las que se negocie o celebren las operaciones referidas. Durante los procesos de negociación referidos, los participantes deberán guardar la debida confidencialidad sobre la información a que tengan acceso con motivo de los mismos (art 93, *LIC*).

25.7.5 La cooperación judicial internacional. Autoridades financieras del exterior

El Título séptimo del *Reglamento de Supervisión de la CNBV* lleva por nombre “De la Inspección, vigilancia, cooperación y asistencia internacional” y, al efecto, ordena que

el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que la comisión efectúe para proporcionar asistencia a las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países, conforme a lo previsto en los acuerdos que para tales efectos suscriba la CNBV, se sujetará a las leyes financieras mexicanas y a las disposiciones contenidas en el mismo Título séptimo; y en lo no previsto expresamente en éste serán aplicables, en lo que resulte procedente, las disposiciones de inspección y vigilancia previstas en los Títulos segundo y tercero del reglamento.

La información y la documentación que sean requeridas por las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países, respecto de cualquier entidad financiera supervisada o persona, únicamente podrá ser proporcionada por conducto de la CNBV, de conformidad con lo previsto en los convenios y acuerdos de cooperación celebrados entre la comisión y la institución supervisora o reguladora de que se trate, sin perjuicio de lo previsto para el intercambio de información entre otras autoridades, de conformidad con las disposiciones que resulten aplicables. Al efecto, la comisión llevará a cabo la vigilancia de las sucursales, agencias, subsidiarias, oficinas de representación o de cualquier otra índole de las entidades financieras supervisadas y ubicadas fuera del territorio nacional, en términos de lo dispuesto en los acuerdos de cooperación y demás instrumentos jurídicos internacionales que se tengan celebrados con las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países y en las disposiciones que al efecto resulten aplicables (reciprocidad).

A su vez, las autoridades financieras supervisoras del exterior que pretendan llevar a cabo una visita de inspección a filiales o sociedades controladoras filiales, deberán solicitarlo por escrito a la CNBV, cuando menos con 30 días naturales de anticipación a la fecha o periodo en que pretenda realizarse y notificarse por esta última a la filial o sociedad controladora filial de que se trate, mediante oficio que contenga la orden de visita. Dicho oficio deberá estar debidamente fundado y motivado, así como cumplirá con los requisitos siguientes:

Requisitos que deberá contener el oficio de supervisión de una filial o sociedad controladora filial

- Lugar y fecha de expedición.
- Nombre de la autoridad supervisora del exterior.
- Número de oficio y de expediente.
- Nombre de la filial o sociedad controladora filial a quien se dirige.
- Nombre del representante legal o apoderado de la filial o sociedad controladora filial a quien se dirija la orden de visita.
- La descripción del acto de inspección a ser realizado.
- La fecha en la cual se iniciará la visita.
- Lugar o lugares donde se efectuará la visita.
- En su caso, relación de la información y documentación inicial que la filial o la sociedad controladora filial deberá poner a disposición de los supervisores financieros del exterior y de los inspectores, indicando el plazo y forma de exhibición, la cual podrá ser detallada en un anexo a la orden de visita.

Continúa

Continuación

- La mención de que los supervisores financieros del exterior y los inspectores, podrán solicitar la exhibición de la información y documentación que resulte necesaria para llevar a cabo la visita.
- Nombre y cargo del inspector que coordinará la visita, de los demás servidores públicos de la CNBV que podrán participar en ésta, así como de los supervisores financieros del exterior que hayan sido designados por la autoridad supervisora del exterior para llevar a cabo la visita.
- Nombre, cargo y firma del servidor público de la CNBV facultado para emitir la orden de visita.

La RF2014 modificó la denominación del Título séptimo de la *LIC*, que antes hacía referencia a la protección de los intereses del público y ahora regula lo correspondiente a la CNBV. El Capítulo único de dicho título regula la inspección y vigilancia de la Comisión. Por su parte, en el art 117 de la *LIC* se establece que la supervisión de las entidades reguladas por dicha ley estará a cargo de la CNBV, quien la llevará a cabo sujetándose a lo previsto en la *LCNBV*, en su reglamento y en las demás disposiciones que resulten aplicables.

Dicha autoridad podrá efectuar visitas de inspección a las instituciones de crédito, con el objeto de revisar, verificar, comprobar y evaluar las operaciones, la organización, el funcionamiento, los procesos, los sistemas de control interno, de administración de riesgos y de información, así como el patrimonio, la adecuación del capital a los riesgos, la calidad de los activos y, en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los registros, a fin de que las instituciones de crédito se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas de la materia.

25.7.6 Sociedades de información crediticia

El art 28 de la *LSIC* establece que las SIC sólo pueden proporcionar información a una entidad financiera o empresa comercial (usuarios) con la que tengan celebrado un contrato de prestación de servicios, en virtud del cual le proporcionen información contenida en sus bases de datos cuando cuenten con la autorización expresa del cliente, mediante su firma autógrafa, en donde conste de manera fehaciente que tiene pleno conocimiento de la naturaleza y el alcance de la información que la sociedad proporcionará al usuario que así la solicite, así como del uso que dicho usuario hará de tal información y del hecho de que éste podrá realizar consultas periódicas de su historial crediticio, durante el tiempo que mantenga una relación jurídica con el cliente.

Cabe mencionar que la autorización referida con anterioridad no aplica tratándose de la solicitud de información que haga la CNBV, las autoridades judiciales en virtud de providencia dictada en juicio en que el cliente sea parte o acusado y por las autoridades de ordenamiento jurídico para fines de la solución de controversias de la CNBV para fines fiscales,

de combate al blanqueo de capitales o de acciones tendientes a prevenir y castigar el financiamiento del terrorismo.

De no observarse este dispositivo legal se incurrirá en el delito de revelación de secretos, tipificado en el *Código Penal Federal*. En caso de que alguna SIC proporcione información sin que se haya recabado la autorización a que se refiere la *LSIC*, se entenderá como violación de dicha sociedad a las disposiciones relativas al secreto financiero de que se trate; es decir, al secreto bancario, bursátil o fiduciario. Por otra parte, el art 38 de la *LSIC* establece que con excepción de la información que las SIC deban proporcionar en los términos de la ley y de las disposiciones generales que se deriven de ella serán aplicables a las sociedades, a sus funcionarios y a sus empleados las disposiciones legales relativas al secreto financiero, aun cuando los mencionados funcionarios o empleados dejen de prestar sus servicios en dichas sociedades.

Ahora bien, no se considera violación al secreto financiero cuando los usuarios proporcionan información sobre operaciones crediticias u otras de naturaleza análoga a las sociedades, así como cuando éstas comparten entre sí información contenida en sus bases de datos o proporcionan dicha información a la CNBV. Tampoco se considera que existe violación al secreto financiero cuando las SIC proporcionan dicha información a sus usuarios (con la anuencia de la persona de quien se solicitará el reporte de crédito), en términos del Capítulo III del Título segundo de la *LSIC*, o cuando sea solicitada por autoridad competente en el marco de sus atribuciones (art 26, *LSIC*).

La RF2014 también modificó el marco normativo de las sociedades de información crediticia, y uno de los cambios más significativos es el referente a que determina la creación de una sociedad de información crediticia estatal, lo que se traducirá en un beneficio mayúsculo, si se toma en consideración que en la práctica existía un duopolio en la prestación de dicho servicio, dado que solamente había dos burós de crédito. Aunado a lo anterior, las SIC podrán proporcionar información a los usuarios que adquieran o administren carteras de crédito, utilizando para ello la autorización que el cliente haya dado conforme al usuario que otorgó el crédito respectivo originalmente, de conformidad con el art 28 de la *LSIC*.

25.8 Desarrollo de los medios de información y el secreto bancario

Los medios de comunicación masiva, como instrumentos en constante evolución han permitido a la opinión pública conocer los pormenores de los asuntos que otrora pertenecían al ámbito privado, derivado de una democratización obligada y exigida por la sociedad. En el caso de México, los medios de comunicación aún están muy lejos de la democratización en sus estructuras y contenidos, más bien se antojan como un instrumento puesto a disposición de algún sector político para ejercer influencia en la sociedad.

Dice **Maurico Rossell** que es tal el libertinaje de los medios de comunicación, que se han autonombrado los vigilantes perennes de todos los actores y grupos de poder; de tal forma que las reformas políticas deben contar, indefectiblemente, con el aval de aquéllos. En ese tenor de ideas, lo que se traduce en un secreto profesional no lo es a la luz de los medios de comunicación, que se ha arrogado el derecho para hacer pú-

blico lo que evidentemente pertenece al ámbito privado. En ese sentido, los medios de comunicación (principalmente la televisión concesionada), dado el poder oligopólico que han acrecentado, cometen imprudencias constantes so pretexto de mantener informada a la ciudadanía y violan sistemáticamente las disposiciones legales en materia del secreto bancario.

25.9 Responsabilidades por violación al secreto financiero

En el derecho positivo mexicano encontramos una serie de sanciones aplicables a los responsables de la violación al secreto financiero, sanciones que se encuentran diseminadas en las leyes financieras y demás leyes vigentes en nuestro país. En la Unidad 23 de la presente obra se ha hecho referencia a las sanciones que pueden imponerse a los intermediarios financieros por violación a las leyes, pero no se debe olvidar que la violación al secreto financiero puede generar más de una clase de sanciones, entre las que se encuentran las penales, las administrativas, las sociales y las civiles.

25.9.1 Sanciones penales

El art 211 del *Código Penal Federal* establece una sanción de uno a cinco años de prisión, multa de cincuenta a quinientos pesos y suspensión de la profesión en su caso, de dos meses a un año, cuando la revelación punible de un secreto sea hecha por persona que presta servicios profesionales o técnicos, o por funcionario o empleado público, o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial.

Por su parte, el art 112 *bis*, fracc IV de la *Ley de Instituciones de Crédito*, dispone que se sancionará con prisión de tres a nueve años y multa de treinta mil a trescientos mil días a la persona que obtenga o use indebidamente la información sobre clientes u operaciones del sistema bancario, sin contar con la autorización correspondiente; aumentándose la pena que corresponda hasta en una mitad más, si quien realice la conducta lesiva tiene el carácter de consejero, funcionario o empleado de cualquier institución de crédito.

Dado que el *Código Penal Federal* y la *Ley de Instituciones de Crédito* establecen penalidades distintas, ¿qué sanción será aplicable a la persona que viole el secreto financiero? La *Ley de Instituciones de Crédito* es la especializada en la materia, razón por la cual la autoridad competente deberá imponer la sanción prevista en dicha ley.

25.9.2 Sanciones administrativas

Las sanciones administrativas que la autoridad financiera podrá imponer a las personas físicas, dependiendo de la gravedad de la conducta infractora, puede traducirse en la remoción y suspensión del cargo, o la inhabilitación para ejercer el encargo. Sobre ese orden de ideas, la autoridad impositiva deberá valorar todos los elementos probatorios para fundar y motivar la sanción a imponer, para lo cual deberá tomar en consideración un conjunto de elementos relacionados, entre sí, por ejemplo: las cir-

cunstancias del caso, las condiciones económicas del infractor, la importancia de la infracción y sus antecedentes en relación con el cumplimiento de la ley o de las disposiciones que emanen de ella, la reincidencia del infractor, así como la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones.

25.9.3 Sanciones sociales

Las jornadas de trabajo, a favor de la comunidad o de la víctima, son una pena autónoma o un sustituto de la pena privativa de la libertad y de la multa aplicada en los delitos no graves, donde el resarcimiento tanto de la comunidad como de la víctima se fundamenta en la conciliación de éstas con el autor que las ofendió. En el trabajo a favor de la comunidad el autor se ve obligado a enfrentarse con su hecho y sus consecuencias, lo que implica percibir que sus acciones están dirigidas a la reparación del daño cometido. Al saber el autor que su trabajo se dirige directamente a la reparación del daño que causó, evita las consecuencias desocializadoras de otras sanciones; como sabemos, la reparación y la conciliación son las medidas menos dañinas en el ámbito personal del autor.

Aunado a lo anterior, con el trabajo a favor de la comunidad se presenta la posibilidad de abrir el camino a una política criminal humana, si se logra evitar la pena desde el punto de vista preventivo a través de la reparación y la conciliación. Con dicho trabajo se pretende evitar seguir con la idea de instrumentalización del individuo, a quien sólo se le utiliza como instrumento para la estabilización de los intereses sociales, lo cual es contrario a los derechos humanos.

25.9.4 Sanciones civiles

Las sanciones civiles más características se traducen en demandar la reparación de los daños y perjuicios ocasionados con motivo de la violación al secreto financiero. **Manuel Bejarano Sánchez** sostiene que “la responsabilidad civil es la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados a otro, por un hecho ilícito o por la creación de un riesgo”.² Los intermediarios y las autoridades financieras están obligados a reparar los daños y perjuicios causados al usuario de algún servicio financiero, cuando éste comunique la violación al secreto bancario, bursátil o fiduciario.

El art 1910 del *Código Civil Federal* regula la reparación civil del daño, figura jurídica y fuente de las obligaciones que se presenta cuando una persona obra ilícitamente o contra las buenas costumbres y con motivo de ello causa un daño a otra persona. Así mismo, si el que está obligado a prestar un hecho deja de prestarlo o no lo presta conforme a lo pactado, es responsable de los daños y perjuicios ocasionados (art 2104, *CCF*). En ese tenor de ideas, los intermediarios financieros tienen la obligación de prestar un hecho; es decir, de guardar reserva sobre la información que conozcan con motivo de la relación contractual que tengan con el cliente usuario del servicio financiero, pues de lo contrario serán acreedores a las sanciones civiles correspondientes.

² Menéndez, Romero, Fernando, Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017, ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/urmhichihuahua/sp/detail.action?docId=5513354>.
Created from urn:hichihuahua:sp on 2019-03-18 14:31:35.

Cuestionario

1. ¿Qué es el secreto financiero?
2. Dé un concepto de secreto profesional y mencione en qué ordenamientos jurídicos se encuentra previsto.
3. ¿Cuál es la base legal aplicable al secreto financiero?
4. Defina el secreto bancario, el fiduciario y el bursátil.
5. ¿Qué finalidades se persiguen con la protección a los secretos bancario, fiduciario y bursátil?
6. ¿Qué personas están obligadas a guardar el secreto financiero?
7. ¿Qué tipo de operaciones protege el secreto financiero?
8. ¿Qué personas están facultadas para solicitar directamente informes respecto del secreto financiero?
9. ¿Qué autoridades están facultadas para solicitar directamente informes respecto del secreto financiero?
10. ¿Qué autoridades, por conducto de la CNBV, deben solicitar informes respecto del secreto financiero?
11. ¿Qué otras entidades pueden solicitar informes en relación con el secreto financiero?
12. ¿Qué tipo de sanciones son aplicables a los responsables de la violación al secreto financiero?

UNIDAD 26

Conciliación y arbitraje ante la Condusef

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá los procedimientos de conciliación y arbitraje establecidos por la LPDUSF, para resolver las quejas que presenten los usuarios ante la Condusef.

26.1 Reclamación ante la Condusef por los usuarios de las instituciones financieras

El *Diccionario de la Real Academia Española*¹ encuentra el origen de la palabra *reclamación* en el vocablo latino *reclamato*, -ynis, que se traduce en la acción y efecto de reclamar; es decir, es la oposición o contradicción que se hace a algo como injusto, o mostrando no consentir en ello. Los usuarios de los servicios financieros tienen el derecho de acudir ante la Condusef, ante las delegaciones de la comisión y ante las unidades especializadas de atención al público de las instituciones financieras, con la fi-

alidad de presentar su reclamación. Quien no reclame en un tiempo considerable, generalmente establecido en la ley, perderá su derecho de hacerlo, lo que en la jerga jurídica se conoce como *preclusión de un derecho* por la falta de su ejercicio en el plazo previsto en la ley.

26.1.1 Evolución de los procedimientos de protección de los intereses del público en materia financiera

Los antecedentes remotos de un mecanismo de protección y defensa de los usuarios de los servicios financieros en México, los encontramos en los siguientes ordenamientos jurídicos que en algún momento estuvieron o aún continúan vigentes:

- *Ley General de Sociedades de Seguros* (DOF del 31 de mayo de 1926).
- *Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros* (DOF del 31 de agosto de 1935).
- *Ley Federal de Protección al Consumidor* (DOF del 5 de febrero de 1976).
- *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito* (DOF del 31 de diciembre de 1982).
- *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito* (DOF del 14 de enero de 1985).
- *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito* de 1985. Regulaba en su art 96 el procedimiento de conciliación, y disponía que los particulares podían presentar a su elección las reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (hoy CNBV) o ante los tribunales competentes. Disponía que la sola presentación de la reclamación interrumpía la prescripción.
- *Ley de Instituciones de Crédito* (DOF del 14 de julio de 1990). Establecía la alternativa para que los usuarios del servicio de banca y crédito presentaran sus reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria, o hicieran valer sus derechos ante los tribunales competentes de la Federación o del orden común, obligando a las instituciones de crédito a someterse al procedimiento de conciliación a que se refería el art 120 de la *LIC*. Los arts 119 y 120 fueron derogados por el art 2o transitorio de la *LPDUSF*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1999.
- *Ley del Mercado de Valores* (1975).
- *Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* (DOF del 23 de mayo de 1996).
- *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros* (DOF del 18 de enero de 1999).

26.1.2 Tipos de reclamaciones

La Condusef se encuentra facultada para actuar como conciliadora entre las instituciones financieras y los usuarios de los servicios financieros, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos. La comisión recibirá las reclamaciones de los usuarios, las cuales podrán hacerse por comparecencia, ya sea en forma escrita o bien por cualquier otro medio idóneo, pero siempre y cuando se cumplan los si-

Requisitos que deberán reunir las reclamaciones

- Nombre y domicilio del reclamante.
- Nombre y domicilio del representante legal o la persona que promueva en su nombre, así como el documento que lo acredite como tal.
- Descripción del servicio que se reclama, y la relación sucinta de los hechos que motivan la reclamación.
- Nombre y domicilio de la institución financiera reclamada.
- Documentos con los que se compruebe la contratación del servicio que se reclama.

Como puede advertirse, el reclamante puede presentar en un escrito sencillo por sí, por conducto de su representante legal o por la persona que promueva en su nombre, la reclamación que tenga en contra de la institución financiera con la que contrató el servicio, o bien celebró la operación financiera. La ley no dispone que tengan que reunirse más formalismos jurídicos que los indicados con antelación, incluso la Condusef está facultada para suplir la deficiencia de la reclamación presentada por el usuario ante esta instancia, para lo cual podrá solicitar a la SHCP, la CNBV, la CNSF y a la Consar los datos necesarios para proceder a la identificación de la entidad financiera, cuando la información proporcionada por el usuario del servicio financiero resulte insuficiente.

El término para interponer la reclamación ante la Condusef será de dos años, contados a partir de que se suscite el hecho que le dio origen o, en su caso, a partir de la negativa de la institución financiera para satisfacer las pretensiones del usuario, para lo cual éste podrá presentarla en el domicilio de la comisión o bien, en la delegación de la misma que se encuentre más próxima al domicilio de aquél, o en la unidad especializada de la institución financiera que tiene por objeto atender consultas y reclamaciones de los usuarios.

La RF2014 determina otro supuesto para que el usuario del servicio financiero pueda presentar su reclamación ante la Condusef: por servicios no solicitados, a partir de que tenga conocimiento del mismo; lo que resulta conveniente, toda vez que se presentaban abusos de entidades financieras que enviaban a domicilio tarjetas de crédito sin que mediara solicitud del cliente, y aunque no se utilizaba el crédito, al paso del tiempo le cargaban una cuota por manejo de cuenta y, a partir de ese cobro leonino, se generaban intereses, lo que era una aberración permitida.

En relación con las reclamaciones presentadas ante la Condusef, la RF2009 le otorgó facultades de supervisión, anteriormente negadas. El Título séptimo de la *LPDUSF* "De la Supervisión", que va del art 92 *bis* al 92 *bis* 5, dispone que la Condusef supervisará a las entidades financieras con la finalidad de proteger al usuario de los servicios financieros. De entre estas facultades, que serán determinadas por el reglamento expedido por el Ejecutivo federal, se encuentran la prevención, inspección, vigilancia y corrección de las operaciones de las instituciones financieras, las cuales ante ciertas irregularidades operativas podrán asumir voluntariamente programas autocorrectivos para evitar sanciones pecuniarias.

La Comisión Nacional podrá abstenerse de sancionar a las instituciones financieras, siempre y cuando se justifique la causa de tal abstención y se refieran a hechos, actos u omisiones que no revistan gravedad, que no exista reincidencia, que no se cuente con elementos que permitan demostrar que se afecten los intereses de terceros o del propio sistema financiero y que no constituyan un delito.

La *LPDUSF* determina que la inspección será realizada, a petición de la Condusef, por la CNBV a través de visitas en las instalaciones de las entidades financieras, que tendrán por objeto comprobar el cumplimiento de normas cuya supervisión se encuentre expresamente conferida a la misma Condusef, por ejemplo; el registro de un pasivo contingente o una reserva técnica en los estados financieros de la entidad. La prevención y la corrección se llevarán a cabo mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso para las instituciones financieras, tendientes a eliminar irregularidades.

Presentación de la reclamación (término: 2 años)

- La Condusef
- Delegación de la Condusef
- Unidad especializada

Aunado a lo anterior, la Condusef está facultada por la *LPDUSF* para solicitar en cualquier tiempo a la entidad financiera la información, documentación y demás elementos de convicción que considere pertinentes, siempre y cuando estén directamente relacionados con la reclamación, y en caso de no recibir la documentación, la institución financiera podrá hacerse acreedora a una sanción.

Una vez que la Condusef ha admitido la reclamación, correrá su traslado a la institución financiera, dentro de los ocho días hábiles siguientes a la fecha de recepción, anexando todos los elementos aportados por el usuario, y señalará en el mismo acto la fecha para la celebración de la audiencia de conciliación, apercibiéndola de sancionarla económicamente en caso de inasistencia. El procedimiento de conciliación deberá agotarse antes de acudir al procedimiento de arbitraje.

Cabe mencionar que la RF2014 dispone que se podrá ejercitar la **ACCIÓN COLECTIVA** o asumir la representación de la colectividad, de conformidad con las reglas estipuladas en el Libro Quinto del *Código Federal de Procedimientos Civiles*, cuando se realicen actos, hechos u omisiones que vulneren los derechos e intereses de una colectividad de usuarios. Con esta regulación, una colectividad puede unirse en defensa de sus intereses para demandar la debida prestación de un servicio financiero, lo que fortalecerá su derecho a la defensa.

Además, la Condusef puede seguir emitiendo recomendaciones a las entidades financieras, pero con la novedad de que con la RF2014 podrá hacerlas del conocimiento de organismos, asociaciones gremiales y del público en general, así como emitir recomendaciones generales en las materias de su competencia. Dicha reforma fortalece a la Condusef, al darle mayor **punch** para vigilar la actuación de las entidades financieras.

26.2 Procedimiento de conciliación

El procedimiento de conciliación es previo al arbitraje, dado que mediante éste la Condusef exhorta a las partes a resolver sus diferencias por la vía más expedita y menos costosa. El art 60 de la *LPDUSF* dispone que la comisión está facultada para actuar como conciliadora entre las instituciones financieras y los usuarios de los servicios financieros, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos. Aunque, tratándose de diferencias que surjan respecto al cumplimiento de los fideicomisos, la Condusef sólo conocerá de las reclamaciones que presenten los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios.

La Condusef, necesariamente deberá agotar el procedimiento de conciliación, y si las circunstancias del caso lo permiten, antes de citar a las partes a audiencia, se intentará la conciliación inmediata por cualquier medio; y en caso de alcanzar un acuerdo, será necesario que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos. De no lograrse la conciliación inmediata, dicho organismo citará a las partes a una audiencia de conciliación que se realizará dentro de los veinte días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación.

La pregunta que surge es: ¿cuándo se llevará a cabo el procedimiento de conciliación? La ley determina que tendrá lugar solamente cuando verse sobre reclamaciones cuyas cuantías totales sean inferiores a tres millones de Udis y, tratándose de reclamaciones en contra de instituciones de seguros, la cuantía deberá ser inferior a seis millones de Udis (aproximadamente 15 millones 420 mil pesos y 30 millones 834 mil pesos, respectivamente, según el valor de la Udi al 1o de agosto de 2014). En caso contrario, no será forzoso el agotamiento de la conciliación, esto es, si la reclamación fuera por un monto mayor al especificado con antelación, los interesados tendrán vía libre para acudir al arbitraje o dejar a salvo sus derechos y demandar en tribunales del fuero común.

26.2.1 Concepto de conciliación

La palabra *conciliación* proviene del latín *conciliatio*, *conciliationis*, que hace alusión a la acción de conciliar. La cual, a su vez, es entendida como la actuación de un sujeto que pone de acuerdo los ánimos de los que estaban opuestos entre sí. El conciliador es la persona que realiza tal actividad, generalmente es una persona afable y bien inculcionada, que en virtud de dichos méritos es elegida por las partes belicosas para solucionar la disyuntiva presente.

José Ovalle Favela expresa que: “El conciliador no se limita a mediar (propiciar la comunicación entre las partes para que ellas mismas solucionen el conflicto) entre las partes, sino que les debe sugerir fórmulas específicas para que puedan llegar a un Convenio entre ellas”.² La actividad del conciliador se limita a proponer posibles soluciones, cuya aceptación queda sujeta a la voluntad de las partes, las cuales pueden aceptar o rechazar las proposiciones del conciliador. Por esta razón, tanto en la mediación como en la conciliación, la solución del litigio queda al arbitrio de las partes.

Por su parte, **Cipriano Gómez Lara** sostiene que: “La conciliación es una figura sin vida propia, pues si se llega a triunfar, es decir, si a través de la conciliación se resuelve el litigio, llegaríamos a una figura autocompositiva y si fracasa el intento conciliador, es decir, si lo que hay es una conciliación frustrada, lógicamente no tendríamos un equivalente jurisdiccional”.³

26.2.2 Procedimiento de conciliación

De conformidad con el art 68 de la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF)*, el procedimiento conciliatorio se deberá agotar conforme a las siguientes reglas:

Procedimiento conciliatorio

- **Citación para audiencia.** La Condusef citará a las partes a una audiencia de conciliación que se realizará dentro de los 20 días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación. Novedosamente, la conciliación puede llevarse a cabo vía telefónica o por otro medio idóneo, en cuyo caso la Condusef o las partes podrán solicitar que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos (reforma de junio de 2009).
- **Rendición de informe.** La entidad financiera deberá rendir un informe por escrito, el cual se presentará con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la audiencia, y se referirá a todos y cada uno de los hechos aducidos en la reclamación, en caso contrario, se tendrá por no presentado. La falta de presentación del informe no será causa para suspender o diferir la audiencia, la cual deberá darse por concluida el día señalado para su celebración, a no ser que a juicio de la comisión no pueda celebrarse en la fecha indicada, caso en el cual deberá tener verificativo dentro de los diez días hábiles siguientes. La falta de presentación del informe no se traducirá en tener por ciertas las manifestaciones del usuario, según se determinaba anteriormente; además, la RF2014 determina que su falta de presentación no podrá ser causa para suspender la audiencia referida. Es decir, la falta de presentación del informe dará lugar a que la Condusef valore la procedencia de las pretensiones del cliente, con base en los elementos con que cuente o se allegue y para los efectos de la emisión del dictamen especializado que emita en su oportunidad, a pedimento del cliente de la institución financiera.
- **Informe adicional.** La comisión podrá requerir información adicional a la institución financiera o a solicitud del cliente de la entidad financiera, lo que realizará diez días hábiles anteriores a la celebración de la audiencia o bien, en la audiencia misma, casos en los cuales podrá diferir ésta para que en una

Continúa

nueva fecha la institución financiera presente el informe adicional; además, estará facultada para ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer.

- **Celebración de la audiencia.** La RF2014 dispone que en la audiencia se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, para lo cual el conciliador deberá ser un funcionario proactivo que formule propuestas de solución, además de que procurará que la audiencia se desarrolle en forma ordenada y congruente. De no llegar a un acuerdo las partes, el conciliador consultará el Registro de Ofertas Públicas del Sistema Arbitral en Materia Financiera, con la finalidad de informarles que la controversia se podrá resolver mediante el arbitraje de la Condusef y las exhortará para que, de común acuerdo y *motu proprio*, designen como árbitro para resolver sus intereses a la misma Condusef, dejando a que sea en amigable composición o de estricto derecho.
- **Del Convenio arbitral.** En caso de acordar la suscripción de un acuerdo arbitral, a elección del cliente o usuario del servicio financiero, la audiencia del juicio podrá diferirse para el solo efecto de que este último sea asesorado por un representante legal. El convenio arbitral correspondiente se hará constar en el acta que al efecto firmen las partes ante la Condusef, ahora bien, puede suceder que las partes no deseen someterse a dicho arbitraje, supuesto en el que dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.
- **Inasistencia a la junta de conciliación.** En el supuesto de que la institución financiera no asista a la junta de conciliación, se le impondrá una sanción pecuniaria (de 330 a mil 500 SMGVDF) y se emplazará a una segunda audiencia, la cual deberá llevarse a cabo en un plazo no mayor a diez días hábiles; en caso de no asistir a ésta, se le impondrá una nueva sanción pecuniaria, de conformidad con el capítulo sancionatorio previsto en la *LPDUSF*. La RF2014 dispone que la falta de asistencia del usuario o cliente de la institución financiera, así como la omisión de presentar una justificativa dentro de los 10 días hábiles siguientes a la audiencia, será calificada por la Condusef como una falta de interés y no podrá presentar la reclamación ante ésta por los mismos hechos, debiendo levantarse un acta en donde se haga constar la inasistencia del usuario.
- **Emisión de dictamen técnico.** La Condusef entregará al reclamante, contra el pago de su costo, copia certificada del dictamen técnico que solicite, a efecto de que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes, para lo cual se correrá traslado a la entidad financiera para que ésta manifieste lo que a su derecho convenga y aporte los elementos y las pruebas que estime convenientes, en un plazo que no excederá de diez días hábiles, contados a partir de que sea notificada al respecto. De guardar silencio, la Condusef emitirá el dictamen con los elementos que posea.

Otros aspectos relacionados con el procedimiento instaurado por la Condusef

- **Compromiso arbitral.** El compromiso se hará constar en el acta que al efecto se firme ante la Condusef.
- **¿Qué sucede si no se someten las partes al arbitraje?** Se dejarán a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer ante los tribunales competentes, en la vía que proceda.
- **¿En qué hipótesis se emitirá el dictamen técnico?** En el supuesto de que la institución financiera rechace el arbitraje o no asista a la junta de conciliación, y siempre que del escrito de reclamación o del informe presentado por la institución financiera se desprendan elementos que a juicio de la Condusef permitan suponer la procedencia de lo reclamado, pero siempre y cuando lo solicite previamente por escrito el usuario. El dictamen técnico es una opinión, un criterio o valoración especializada emitido.
- **Monto del asunto para solicitar el dictamen técnico.** La RF2014 dispone que se podrá emitir en asuntos de cuantías inferiores a 3 millones de Udis, a excepción de reclamaciones en contra de instituciones de seguros, en cuyo caso la cuantía deberá ser inferior a 6 millones de Udis. El dictamen sólo podrá tener el carácter de **TÍTULO EJECUTIVO**, en asuntos por cuantías inferiores a 50 mil Udis, salvo que se trate de instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros y afores, en los cuales el monto deberá ser inferior a 100 mil Udis. En ambos supuestos se considerarán la suerte principal y sus accesorios.
- **El dictamen como prueba documental.** Podrá presentarse como prueba documental pública ante el tribunal o la instancia competente. El dictamen técnico no es gratuito, razón por la cual el solicitante deberá pagar su costo y, una vez hecho esto, la comisión entregará la copia certificada del mismo.
- **¿Qué sucede en caso de que las partes lleguen a un acuerdo?** El acuerdo se hará constar en el acta circunstanciada que al efecto se levante, pero la comisión deberá explicar al usuario los alcances de dicho acuerdo; si después de escuchar la explicación el usuario decide aceptar el acuerdo, éste se firmará por ambas partes y por la Condusef, y se fijará un término para acreditar su debido cumplimiento.
- **¿A quién corresponde la carga de la prueba respecto al cumplimiento del convenio?** A la institución financiera y, en caso de incumplimiento, se hará acreedora a la sanción establecida en la ley.
- **¿Qué acontece si las partes no llegan a un acuerdo, una vez concluida la audiencia de conciliación?** La Condusef ordenará a la institución financiera correspondiente que registre el pasivo contingente que derive de la reclamación. Ese registro contable podrá ser cancelado por la institución financiera, bajo su estricta responsabilidad, si 180 días naturales después de su anotación

Continúa

el reclamante no ha hecho valer sus derechos ante la autoridad judicial competente o no ha dado inicio al procedimiento arbitral conforme a la ley. Trátese de instituciones y sociedades mutualistas de seguros se le denomina *reserva técnica*.

- **¿Qué puede hacer el usuario si la institución financiera incumple el convenio conciliatorio?** La Condusef ordenará a la institución financiera correspondiente que registre el pasivo contingente que derive de la reclamación y, tratándose de sociedades mutualistas de seguros, como una **reserva técnica**.
- **¿En qué supuestos podrán cancelar las instituciones financieras el pasivo contingente o la reserva técnica?** 1. Cuando haya sido decretada la caducidad de la instancia; 2. Cuando haya sido procedente la preclusión; 3. Cuando proceda la excepción superveniente de prescripción; 4. Cuando exista sentencia que haya causado ejecutoria en la que se absuelva a la institución, o bien, 5. Cuando la institución financiera haya efectuado el pago con la conformidad del usuario.

26.3 Requisitos del dictamen técnico de la Condusef

El dictamen emitido por la Condusef se compondrá por las valoraciones técnica y jurídica elaboradas con base en la información, documentación o elementos que existan en el expediente, así como en los elementos adicionales que el organismo se hubiere allegado y, en todo caso, deberá contener: lugar y fecha de emisión; identificación del funcionario que emite el dictamen; nombre y domicilio de la institución financiera y del cliente; la obligación contractual y el tipo de operación o servicio financiero de que se trate; el monto original de la operación, así como el monto materia de la reclamación; la determinación del importe de las obligaciones a cargo de la institución financiera.

La Comisión Nacional contará con un término de sesenta días hábiles para expedir el dictamen correspondiente (anteriormente la *LPDUSF* disponía de un término de noventa días hábiles para que la Condusef emitiera el dictamen). El servidor público que incumpla con dicha obligación, será sancionado en términos de la *Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*. Recordemos que el dictamen técnico es una opinión, un criterio o valoración especializada emitido por la comisión, que podrá presentarse como prueba documental pública ante el tribunal o la instancia competente. El dictamen técnico no es gratuito, razón por la cual el solicitante deberá pagar su costo, entonces la comisión entregará la copia certificada del mismo.

26.4 Procedimiento arbitral

En el convenio que fundamente el juicio arbitral en *amigable composición*, las partes facultan a un tercero, o a un grupo de tres o más personas, uno o algunos de los árbitros propuestos

por ésta, para resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada, y fijarán de común acuerdo y de manera específica las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje, estableciendo las etapas, las formalidades, los términos y los plazos a que deberá sujetarse el arbitraje. En lo no previsto en el proceso arbitral se aplicará supletoriamente el *Código de Comercio*.

Respecto al convenio que fundamente el juicio arbitral de *estricto derecho*, las partes facultarán, a su elección, a la Condusef o a alguno o algunos de los árbitros propuestos por ésta, a resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables, y determinarán las etapas, las formalidades, los términos y los plazos a que sujetará el arbitraje, pero en todo caso:

Presentación de la demanda. La demanda deberá presentarse dentro del plazo que voluntariamente hayan acordado las partes, el cual no podrá exceder de nueve días hábiles; a falta de acuerdo entre ellas, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración del convenio, debiendo el actor acompañar al escrito la documentación en que se funden la acción y las pruebas que puedan servir a su favor en el juicio o, en su caso, ofrecerlas. La fecha de recepción de la demanda hará las veces de fecha de inicio del procedimiento arbitral.

Lugar de presentación de la demanda y de la contestación a la demanda. Cuando la Condusef funja como árbitro en una controversia, la demanda y la contestación a la demanda deberán presentarse en la Oficialía de Partes de las instalaciones de la comisión que se hubiere acordado en el compromiso arbitral, dentro de los nueve días siguientes a la firma de éste, tratándose del escrito de demanda, y dentro de los nueve días siguientes en que haya surtido efectos el emplazamiento, tratándose de la contestación a la demanda. Si la resolución de la controversia se encomendó a un árbitro distinto a la Condusef, la demanda y la contestación a la demanda deberán presentarse en el domicilio señalado en el compromiso arbitral, dentro del plazo mencionado.

Requisitos del escrito de la demanda de arbitraje. La demanda deberá contener: nombre o denominación y domicilio del actor y, en su caso, de su representante o la persona que promueva en su nombre; denominación de la institución financiera contra la que se presenta la demanda; las pretensiones del actor, incluyendo en su caso y en la medida de lo posible, la indicación de la suma reclamada, y una exposición de los hechos en que el actor funde su petición, narrándolos sucintamente con claridad y precisión, de tal manera que el demandado pueda producir su contestación y defensa. El actor deberá acompañar copia del acta firmada ante la Condusef en la que conste el compromiso arbitral, la documentación en que funde su acción y las pruebas documentales que puedan servir a su favor en el procedimiento o, en su caso, ofrecerlas cuando se trate de pruebas distintas a las mencionadas.

Contestación a la demanda. La contestación a la demanda deberá presentarse dentro del plazo que voluntariamente hayan acordado las partes, el cual no podrá exceder de nueve días hábiles; a falta de acuerdo entre ellas, dentro de los seis días hábiles siguientes a la notificación de la misma, debiendo el demandado acompañar a dicho escrito la documentación en que se funden las excepciones y defensas correspondientes, así como las pruebas que puedan servir a su favor en el juicio o, en su caso, ofrecerlas. Si la institución financiera no contesta la demanda en el término otorgado, se le seguirá el procedimiento en rebeldía.

Requisitos del escrito de contestación de la demanda. El escrito deberá contener: nombre o denominación y domicilio del demandado; denominación de la institución financiera; el nombre y el domicilio del actor; y, en su caso, el nombre y el domicilio de su representante o la persona que promueva en su nombre la demanda.

lio del representante o la persona que promueve en nombre de aquélla; las observaciones respecto de los hechos y actos que constituyan los antecedentes de las pretensiones del actor, y las excepciones y defensas que correspondan a cada una de las pretensiones que el actor hubiere expresado en el escrito de la demanda, debiéndose acompañar las pruebas documentales (se entiende desahogada por su propia naturaleza) que puedan servir a su favor en el procedimiento o, en su caso, ofrecerlas cuando se trate de pruebas distintas a las documentales.

Etapla probatoria. Una vez contestada la demanda o transcurrido el plazo para hacerlo, se dictará auto abriendo el juicio a un periodo de prueba de quince días hábiles, de los cuales los cinco primeros serán para ofrecer aquellas pruebas que tiendan a desvirtuar las ofrecidas por el demandado y los diez restantes para el desahogo de todas las pruebas. Cuando a juicio del árbitro y atendiendo a la naturaleza de las pruebas resulte insuficiente el mencionado plazo, éste podrá ser ampliado por una sola vez. Concluido el plazo o la prórroga otorgada por el árbitro, sólo les serán admitidas las pruebas supervenientes, conforme a lo previsto en el *Código de Comercio*. Cabe señalar que la admisión del escrito de contestación o la declaración de que el procedimiento se seguirá en rebeldía, tendrá los efectos de cierre de la etapa probatoria.

De los exhortos y los oficios. Los exhortos y los oficios se entregarán a la parte que haya ofrecido la prueba correspondiente, para que los haga llegar a su destino, para lo cual tendrá la carga de gestionar su diligenciación con la debida prontitud. Además, se tendrán como pruebas todas las constancias que integren el expediente, aunque no hayan sido ofrecidas por las partes. Cuando a juicio del árbitro no se desahoguen las pruebas por causas imputables al oferente, se le tendrá por desistido del derecho que se pretende ejercer.

De la presentación de alegatos. Una vez cerrada la etapa probatoria, las partes tendrán ocho días hábiles para formular alegatos, y una vez concluidos los términos fijados, sin necesidad de que se acuse rebeldía, el procedimiento seguirá su curso y se tendrá por perdido el derecho que debió ejercitarse, salvo en caso de que no se presente la demanda, supuesto en el que se dejarán a salvo los derechos del reclamante.

Emisión del laudo. Quien funja como árbitro, después de analizar y valorar las pruebas y los alegatos aportados por las partes, emitirá un laudo que resolverá la controversia planteada por el usuario. Anteriormente, la *LPDUSF* determinaba un plazo de sesenta días, contados a partir de que el árbitro hubiere declarado cerrada la etapa probatoria para emitir el laudo, pero a partir de la RF2014 se deja a la Comisión Nacional un plazo indeterminado para realizarlo, de conformidad con el art 77 de la misma ley, lo que puede originar un debate a favor y en contra.

Una vez emitido el laudo, en caso de ser desfavorable para la institución financiera, deberá cumplirlo o ejecutarlo en un plazo de 15 días hábiles; de lo contrario, la Condusef enviará el expediente al juez para que ordene su ejecución. Tratándose de instituciones y sociedades mutualistas de seguros, así como de instituciones de fianzas, en caso de inejecución del laudo, se ordenará el remate de los valores invertidos conforme a las leyes respectivas.

El laudo arbitral se pronunciará por unanimidad o mayoría cuando la resolución de la controversia se hubiere sometido a la decisión de un tribunal arbitral. En caso de no existir mayoría, el presidente del tribunal arbitral (nombrado por la Condusef) deberá rendir el laudo. En los casos en que se hubiere pactado el arbitraje en estricto derecho, el laudo podrá ser impugnado por el usuario, en el caso de que el laudo sea motivado, mientras que, cuando el

arbitraje sea en amigable composición, bastará que el árbitro exprese los motivos de equidad en que apoye su decisión.

Aclaración del laudo. Las partes podrán solicitar la aclaración del laudo, dentro de las 72 horas siguientes a su notificación, cuando a su juicio exista error de cálculo, de copia, tipográfico o de naturaleza similar, sin que la misma sea considerada como un recurso de carácter procesal o administrativo. El laudo tendrá el efecto de condenar a la institución financiera, en su caso, a pagar a la persona a la que le fue favorable, o bien, a restituirla en el goce del servicio financiero demandado. Cabe precisar que el gobernado tiene el derecho de interponer juicio de garantías cuando considere que se han violado sus garantías individuales. Dentro de las 72 horas siguientes a la notificación del laudo, la Condusef solicitará al director general de la institución financiera que demuestre el cumplimiento del laudo: el pago o la restitución del servicio financiero demandado. Si el funcionario omite cumplir con el laudo en dos ocasiones, se configurará la figura jurídica de desacato a un mandato judicial.

Improrrogabilidad de los términos. Los términos fijados para el procedimiento arbitral, de conformidad con el art 75, fracc VII de la *LPDUSF*, serán improrrogables. Sin perjuicio de lo anterior, el árbitro podrá solicitar a la Condusef la prórroga del plazo para emitir el laudo, pudiendo prorrogarlo la comisión hasta en dos ocasiones y por un plazo no mayor de 30 días cada una.

Juicio de amparo y el recurso de revisión. Los laudos y las resoluciones que ponen fin a los incidentes de ejecución, solamente admiten como medio de defensa el juicio de amparo; en cambio, todas las resoluciones dictadas en el procedimiento arbitral, que conforme al *Código de Comercio* admitan apelación o revocación, podrán impugnarse en el juicio arbitral mediante el recurso de revisión, que deberá resolverse en un plazo no mayor a 48 horas. Ahora bien, los afectados con motivo de actos emitidos por la Condusef fuera del procedimiento arbitral, así como por las sanciones impuestas por ésta, podrán interponer el recurso de revisión dentro de los 15 días siguientes a su notificación ante el presidente, quien deberá resolver en un plazo que no exceda de los 90 días hábiles, o ante la junta de gobierno, que deberá resolver en un plazo que no exceda de los 120 días hábiles. El presidente conocerá de los recursos de revisión en tratándose de actos de los servidores públicos de la Comisión, y la junta lo hará cuando se impugnen actos emitidos por la misma junta o por el presidente.

Supletoriedad en el procedimiento arbitral regulado por la *LPDUSF*. Se aplica supletoriamente el *Código de Comercio*, a excepción de su art 1235 en materia de ratificación de la prueba confesional y a falta de disposición en dicho código, se aplicarán las disposiciones del *Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal*.

Caducidad de la instancia. En caso de que no exista promoción de las partes por un lapso de más de sesenta días, contados a partir de la notificación de la última actuación, operará la caducidad de la instancia.

Medidas de apremio. La Condusef, para el desempeño de las facultades establecidas en *LPDUSF*, podrá emplear las siguientes medidas de apremio: la aplicación de multas y el auxilio de la fuerza pública.

26.4.1 Concepto de arbitraje

Por *arbitraje* debe entenderse la acción o facultad de arbitrar, es decir, es la resolución o el juicio de un árbitro, persona o entidad elegida para decidir una diferencia. En

derecho internacional, el arbitraje hace referencia al procedimiento para resolver pacíficamente los conflictos internacionales, sometiéndolos al fallo de una tercera potencia, persona, comisión o tribunal.

Es un genuino equivalente jurisdiccional, y además, eso constituye un verdadero proceso llevado ante jueces privados, no profesionales ni estatales. Sin embargo, por lo que se refiere al arbitraje, queda todavía en pie el problema relativo a desentrañar si lo que hacen ahí los jueces privados es o no jurisdicción. Si es jurisdicción, no hay equivalente jurisdiccional; y si no es jurisdicción lo que estos jueces privados realicen, entonces puede hablarse de un equivalente jurisdiccional.⁴

Evidentemente, el procedimiento arbitral instrumentado por la Condusef constituye un verdadero proceso llevado ante una autoridad administrativa adscrita a una unidad administrativa de dicho organismo descentralizado de la administración pública federal, es decir, desde nuestro punto de vista no es un equivalente jurisdiccional seguido ante jueces o árbitros privados, más bien un proceso público con carácter vinculatorio homologable ante la autoridad judicial.

Sobre el arbitraje, **Abraham Lincoln**, presidente de Estados Unidos de América en el periodo comprendido de 1861 a 1865, acuñó la siguiente frase memorable: “Discourage litigation, persuade your neighbor to compromise where you can. Point out to them how the nominal winner is often the loser... in expenses and waste of time” (Desaconseje el pleito e intente el compromiso con sus vecinos. Advértales que el vencedor es a menudo el perdedor... por los gastos que supone y el tiempo perdido).

El folklore del pueblo está colmado de enseñanzas y convierte en sabios a los que se arropan en ellas. Existe un dicho que dice “más vale una mala transacción o arreglo a un buen pleito”, porque una vez que llega ante los tribunales el litigio a dirimir, puede pasar muchísimo tiempo hasta que el juzgador emita la sentencia; razón por la cual es aconsejable para las partes llegar a un arreglo pronto y expedito, pues en ocasiones la “justicia”, que es lenta y aletargada, se convierte en una manifiesta injusticia.

Finalmente, el arbitraje es aquel procedimiento heterocompositivo, en virtud del cual una persona ajena al conflicto de intereses (árbitro), participa activamente en la terminación del mismo proponiendo a las partes alternativas de solución. El árbitro no se limitará a proponer la solución a las partes en conflicto, sino que dispondrá de dicha solución a través de una resolución obligatoria para ellas, a la que se conoce como **laudo**. No obstante lo anterior, para que opere la figura del arbitraje, ha menester que previamente las partes hayan aceptado, de común acuerdo, disciplinarse a este medio heterocompositivo.

26.4.2 Ventajas y desventajas del arbitraje

Las ventajas del arbitraje, como procedimiento heterocompositivo, en el que un tercero emite un laudo para resolver la controversia suscitada entre las partes que se someten a éste, son las siguientes:

- Puede ser iniciado con prontitud.
- El proceso es relativamente corto y la resolución (laudo) se presenta rápidamente.
- El proceso arbitral es más expedito y se desenvuelve con rituales menos severos que el proceso jurisdiccional. Las reglas procedimentales son más flexibles y directas que las establecidas en un proceso judicial.
- Evita a las partes entrar en la avalancha de negocios contenciosos que se ventilan en los tribunales, y con ello una erogación exorbitante de recursos, tanto para el Estado como para los particulares.
- Es un instrumento práctico que puede moldearse según el compromiso arbitral pactado por las partes (plazo para resolver, los honorarios a cubrir, etcétera).

En cuanto a las desventajas más comunes del arbitraje, está el hecho de que la parte a la que no le fue favorable el laudo arbitral se niega a cumplirlo, dado que éste no tiene poder vinculatorio, razón por la cual la persona a la que le asiste la razón tiene que acudir ante la autoridad judicial para solicitar su homologación y posterior ejecución.

Jesús de la Fuente Rodríguez⁵ sostiene que la falta de experiencia profesional de algunos árbitros, en ocasiones lleva a la comisión de errores en el seguimiento del procedimiento arbitral, lo que resulta generalmente en un obstáculo para su observancia por parte de un profesional de la justicia.

26.4.3 Características

- **Es un proceso heterocompositivo.** El juicio arbitral es de carácter heterocompositivo, toda vez que un tercero ajeno a la *litis* conocerá del conflicto interpartes y propondrá alternativas de solución. El arbitraje es una forma evolucionada e institucional de solución de la conflictiva social e implica la intervención de un tercero ajeno e imparcial al conflicto.
- **Es un equivalente jurisdiccional.** Dado que si bien es cierto que la jurisdicción es propia y exclusiva de los tribunales del Estado, también lo es que los particulares pueden pactar el arbitraje para resolver sus diferencias, sometiéndolo a procedimientos previamente acordados. El arbitraje de la autoridad administrativa es eminentemente un proceso jurisdiccional, dado que la ley provee a aquélla de las atribuciones suficientes para dirimir el conflicto cual si fuere un juez.
- **Una persona ajena al conflicto dirime la controversia.** Ordinariamente, la persona que hace las veces de autoridad arbitral es un experto en la materia sometida a su decisión laudal. Es una persona con reconocimiento en el medio, o bien, un servidor público nombrado por el Estado para prestar sus servicios en una institución que tiene la atribución legal de incoar el proceso arbitral, hasta la dicción del derecho a través de la emisión del laudo que resuelve la controversia.

⁵ Jesús de la Fuente Rodríguez, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, 4a ed., t II, Editorial Porrúa, México, 2002, pp. 151-152.
Menéndez, Isomero, Fernando, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahua/sp/detail.action?docId=5513354>.

- **Los árbitros pueden ser nombrados por las partes o por la autoridad.** En el caso del arbitraje comercial, comúnmente las partes nombran de manera anticipada a las personas que fungirán como árbitros. Tratándose del arbitraje público, en México existe una diversidad de leyes que hacen referencia a los requisitos que deben reunir los árbitros, entre las que se encuentran: la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, *Ley de Navegación*, *Ley Federal de Instituciones de Fianzas*, *Ley del Mercado de Valores*, *LPDUSF*, *Ley Federal de Protección al Consumidor*, entre otras.
- **El litigio es resuelto por un tercero imparcial.** El árbitro es un tercero ajeno e independiente al conflicto interpartes, por lo que, de presentarse cualquier vínculo con alguna de ellas, tiene la obligación de excusarse del conocimiento del litigio. Es una persona que cuenta en su haber con reconocimiento a su capacidad y formación profesional en el área de conocimientos que se somete a su consideración. Pueden ser árbitros las personas físicas que se encuentren, desde su aceptación, en el pleno ejercicio de sus derechos civiles. Cuando la cuestión litigiosa haya de decidirse con arreglo a derecho, los árbitros habrán de ser licenciados titulados en derecho.
- **El árbitro participa activamente en el proceso** y propone a las partes alternativas de solución, es decir, no es una persona que espera a que sean las mismas partes las que realicen el trabajo de presentar alternativas de solución, pues si así fuera estaríamos más en presencia de una conciliación por su tamiz estático. Los árbitros deciden la cuestión litigiosa con sujeción a derecho o en equidad, según su saber y entender, a elección de las partes.
- **Se presenta la intervención del órgano jurisdiccional** cuando las partes no se ponen de acuerdo con la designación del árbitro, a instancia de cualquiera de los interesados, lo que comúnmente es conocido como *formalización judicial*. En el arbitraje que lleva a cabo la Condusef, ésta invitará a que, de común acuerdo, designen como árbitro para resolver su controversia en la propia comisión o a alguno o algunos de los árbitros que ésta les proponga, quedando a elección de las mismas que el juicio arbitral sea en amigable composición o de estricto derecho.
- **La resolución dictada recibe el nombre de laudo.** A diferencia de las resoluciones o *sentencias* de los juzgadores, el laudo emitido por un árbitro debe ser homologado; es decir, llevado ante la autoridad judicial para que reconozca la validez del mismo y ordene, en su caso, la ejecución forzada del mismo. Antes de dictarse el laudo, en cualquier momento las partes, de común acuerdo, pueden desistir del arbitraje o suspenderlo por un plazo cierto y determinado. El laudo es vinculatorio, es decir, obliga a la parte condenada a su cumplimentación.
- Tratándose del arbitraje llevado a cabo por una autoridad administrativa, **se puede interponer el juicio de amparo por violación a las garantías del gobernado.** Por ejemplo, el arbitraje que aplica la Condusef puede ocasionar una violación a las garantías del gobernado y, ante tal conducta, este último puede interponer el juicio de amparo ante la autoridad competente, ya sea juez de distrito o tribunales colegiados de circuito.
- **Es un instrumento de carácter nacional o internacional.** En México, en el tema del arbitraje existe una iniciativa de la *Ley Federal de Arbitraje Económico (LFAE)*, reglamentaria del art 25 constitucional, en materia de promoción, regulación y protección del arbitraje, a través de la cual se ordena a que se establezcan los sectores público, privado

y social del país. La iniciativa citada tiene por objeto regular el arbitraje económico nacional e internacional.

26.4.4 Designación, requisitos, honorarios y responsabilidad del árbitro

Designación del árbitro. El árbitro es la persona o personas encargadas de la conducción del procedimiento arbitral y emisión del laudo regulado en el compromiso arbitral, ya sea que se trate de un árbitro único, de un tribunal arbitral (integrado por tres árbitros) o de la Condusef cuando actúe como tal. La designación de los árbitros es realizada por las partes, a proposición de la Condusef, a tal efecto la comisión lleva un registro de árbitros en el que se asientan los nombres y demás características de los árbitros.

Requisitos para fungir como árbitro. Para ser propuesto como árbitro por la Condusef, es necesario que la persona sea ciudadana mexicana en pleno goce de sus derechos; debe tener título y cédula profesional de Licenciado en Derecho o su equivalente; también debe contar por lo menos con tres años de práctica legal en asuntos financieros, que deberá ser en el área a la que corresponda la materia objeto de la reclamación presentada; haber residido en el país durante el año inmediato anterior a su designación; gozar de reconocida competencia y honorabilidad, y no ser accionista, consejero, comisario o ejercer cualquier tipo de empleo en alguna institución financiera.

Honorarios del árbitro. Los honorarios del árbitro corren por cuenta de las partes, con excepción del arbitraje llevado a cabo por la autoridad administrativa, el cual es gratuito. El *Reglamento Interno de la Corte Internacional de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional* establece que toda solicitud para el inicio de un arbitraje, según dicho reglamento, debe ir acompañada del pago de USD \$2 500.00, a título de anticipo sobre gastos administrativos. En el caso del arbitraje de la Condusef, la erogación que implica el proceso se solventa con recursos propios del organismo descentralizado, obtenidos mediante la canalización que se hace a través del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio correspondiente.

El art 4o de las Reglas de Procedimiento a que se refiere el art 72 bis de la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros* establece la gratuidad del servicio público de arbitraje brindado por la Condusef, al establecer que cuando la comisión una como árbitro en el procedimiento arbitral prestará sus servicios de manera gratuita y no le serán aplicables los honorarios a que hacen referencia las reglas citadas.

En el arbitraje que no es brindado por la comisión, esto es, que es prestado por un árbitro único o un tribunal arbitral, las partes deberán cubrir los honorarios de acuerdo con las siguientes reglas:

- **Árbitro único.** Si las partes someten la resolución de la controversia a un árbitro único, el actor deberá cubrir el 50 % de los honorarios del árbitro y la institución financiera el otro 50 por ciento.
- **Tribunal arbitral.** Si la controversia se somete a la decisión de un tribunal arbitral (integrado por tres árbitros nombrados de la siguiente forma: uno por el actor, otro por la institución financiera y otro más por la comisión), cada parte deberá cubrir

los honorarios del árbitro que hubiere designado. Los honorarios del tercer árbitro serán cubiertos por las partes en porcentajes iguales.

Ahora bien, con la finalidad de asegurar el pago del árbitro único o de los árbitros del tribunal arbitral, la Condusef obliga a las partes a realizar depósitos en alguna institución financiera y en las cuentas que expresamente dé a conocer la comisión, pero en ningún caso los depósitos se harán en la institución financiera que aparezca como demandada en el caso concreto o en alguna entidad financiera de su grupo.

Al respecto, cada una de las partes, antes de la firma del compromiso arbitral, entendido como el acuerdo por el que las partes deciden someter a arbitraje la resolución de la controversia planteada ante la Condusef, deberá realizar un depósito cuyo importe se determinará de acuerdo con las siguientes reglas:

- *Depósito del importe de los honorarios del árbitro único.* Cuando la controversia se hubiere sometido a la decisión de un árbitro único, cada parte deberá depositar el 25 % del importe total de los honorarios del árbitro, y ya en el cierre de la etapa probatoria, dentro de los dos días siguientes en que se les notifique la resolución, deberán depositar cada una el 75 % del importe restante de los honorarios del árbitro único, debiendo entregar la ficha de depósito a la comisión.
- *Depósito del importe de los honorarios de los árbitros del tribunal arbitral.* Cuando la controversia se hubiere sometido a la decisión de un tribunal arbitral, cada parte deberá depositar el 50 % del importe total de los honorarios del árbitro que hubiere designado, y el 25 % del importe total de los honorarios del tercer árbitro. Una vez cerrada la etapa probatoria, dentro de los dos días siguientes en que se les notifique la resolución, deberán depositar cada una el 50 % restante del importe de los honorarios del árbitro que hubieren designado, debiendo entregar la ficha de depósito a la Condusef. Existe una laguna en las reglas, dado que no se establece el momento de finiquitar los honorarios del tercer árbitro.

¿Qué sucede si alguna de las partes no formaliza el compromiso arbitral? En ese caso, se dejarán a salvo sus derechos para que los haga valer en la vía que corresponda, ¿y si alguna de ellas ya realizó el depósito referido? La Condusef ordenará su devolución a más tardar dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que debió haberse firmado el compromiso arbitral.

¿Qué sucede si alguna de las partes no realiza los depósitos referidos? La contraparte podrá efectuar la totalidad del pago, sin perjuicio de que en el laudo arbitral se condene a pagar a la parte que omitió cumplir con la mencionada obligación.

Momento del pago al árbitro. Una vez que las partes y el árbitro hubieren firmado el compromiso arbitral, la Condusef efectuará un pago al árbitro de 25 % del importe total de sus honorarios. Otro 50 % le será pagado al árbitro cuando entregue a las partes copia del laudo y el 25 % restante le serán pagados cuando el laudo cause ejecutoria.

Separación del árbitro. Cuando se presente la separación del árbitro por causa justificada y dicha separación se dé hasta antes del cierre de la etapa probatoria, el árbitro podrá conservar el 25 % de los honorarios que hubiere recibido en la firma del compromiso arbitral; pero si la separación del árbitro ocurre con posterioridad al cierre de la etapa probatoria hasta antes de emitir el laudo, el árbitro tendrá derecho a recibir

un 25% más del monto total de sus honorarios, pago que realizará la Condusef (todos los pagos se hacen con cargo a los depósitos realizados por las partes). El remanente de los honorarios totales del árbitro, luego de que la comisión hubiere realizado los pagos que correspondan, servirá para cubrir los honorarios del árbitro sustituto.

Arancel del monto de los honorarios a cubrir al árbitro. Los honorarios de los árbitros se determinan conforme al monto del litigio y de conformidad con el siguiente arancel:

Monto del litigio (L)				Honorarios por árbitro		
Hasta	100 000			15 000		
De	100 001	a	280 000	15 000 + 6.02 %	del excedente de L sobre	100 000
De	280 001	a	644 000	25 836 + 4.52 %	del excedente de L sobre	280 000
De	644 001	a	1 288 000	42 228 + 3.32 %	del excedente de L sobre	644 000
De	1 288 001	a	2 500 000	63 669 + 2.42 %	del excedente de L sobre	1 288 000
De	2 500 001	a	4 000 000	93 000 + 2.32 %	del excedente de L sobre	2 500 000
De	4 000 001	a	8 000 000	127 800 + 1.40 %	del excedente de L sobre	4 000 000
De	8 000 001	a	16 000 000	183 800 + 1.12 %	del excedente de L sobre	8 000 000
De	16 000 001	a	40 000 000	273 400 + 0.40 %	del excedente de L sobre	16 000 000
De	40 000 001	a	80 000 000	369 400 + 0.24 %	del excedente de L sobre	40 000 000
De	80 000 001	a	400 000 000	465 400 + 0.08 %	del excedente de L sobre	80 000 000
De	400 000 001	a	640 000 000	721 400 + 0.05 %	del excedente de L sobre	400 000 000
De	640 000 001	a	800 000 000	841 400 + 0.04 %	del excedente de L sobre	640 000 000
De	800 000 001	o más		905 400 + 0.02 %	del excedente de L sobre	800 000 000

Responsabilidad del árbitro. Es causa de responsabilidad imputable al árbitro la falta de cumplimiento de sus obligaciones en los plazos previstos en la *LPDUSF* o las reglas, salvo en aquellos casos en que el incumplimiento sea por caso fortuito o de fuerza mayor. Si transcurrido el plazo para emitir el laudo y, en su caso, las prórrogas, el árbitro no entrega el laudo a la Condusef por causas imputables a él, la comisión podrá destituirlo, previa vista a las partes para que expresen lo que a su derecho conenga. Si decide destituir al árbitro, deberá notificar su decisión a las partes para que designen nuevo árbitro y prorrogará el plazo para la emisión del laudo por todo el tiempo que estime necesario.

Así mismo, las personas que acepten ser designadas como árbitros se obligan a acatar el compromiso arbitral hasta el cabal cumplimiento de sus funciones. El árbitro deberá comunicar por escrito inmediatamente a la Condusef y a las partes, cualquier impedimento que surja durante el procedimiento arbitral susceptible de poner en duda su independencia ante las partes y, en su caso, deberá excusarse del conocimiento del juicio arbitral dentro de los dos días siguientes en que tenga conocimiento del hecho, haciendo saber a la comisión en qué consiste el impedimento. El árbitro tiene la obligación de aplicar al fondo del litigio las leyes, los usos y costumbres que regulen la materia objeto del arbitraje, pero siempre tomará en consideración las estipulaciones del contrato que lo originó.

26.4.5 Tipos de arbitraje

El procedimiento del arbitraje podrá ser en amigable composición o de estricto derecho, de conformidad con lo establecido en los arts 72 bis, 73, 74 y 75 de la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*. Las características de cada uno de ellos se resumen en el siguiente cuadro:

En amigable composición	En estricto derecho
En este procedimiento de arbitraje las partes facultarán a la comisión o a algunos de los árbitros propuestos por ésta, para resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada y se fijarán de común acuerdo las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje, estableciendo las etapas, formalidades, términos y plazos a que deberá sujetarse el arbitraje. Se aplicará supletoriamente el <i>Código de Comercio</i> .	En el convenio que fundamente el juicio arbitral de estricto derecho, las partes facultarán, a su elección, a la Condusef o a alguno o algunos de los árbitros propuestos por ésta, a resolver el conflicto de intereses planteado <i>con estricto apego a las disposiciones legales aplicables</i> , y determinarán las etapas, formalidades y términos a que se sujetará el arbitraje, de conformidad con lo dispuesto por el art 75 de la ley.

26.5 Procedimiento de conciliación y arbitraje en materia de seguros

El art 135 de la *Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS)* regulaba el procedimiento arbitral que llevaría a cabo la CNSF, mientras que la fracc XI, del art 109 de esta ley, establece que el presidente de la comisión tiene la facultad de representar a la CNSF en el compromiso arbitral que al efecto se celebre en los términos del art 135 de la *LGISMS*, así como dictar las resoluciones y los laudos respectivos. Cabe señalar que el artículo citado fue derogado, por lo que actualmente el procedimiento arbitral regulado en la *LPDUSF* es el que se instaura en caso de que las partes decidan optar por este medio para dirimir el conflicto de intereses, dado que no tiene ningún sentido duplicar las reglas del procedimiento arbitral.

26.6 Propuestas de reforma de la Asociación de Banqueros de México a la LPDUSF

Las propuestas de reforma de la ABM a la *LPDUSF* se tradujeron en delimitar claramente las facultades de la Condusef, en relación con las de otras autoridades financieras, lo que permitiría evitar la duplicidad en las funciones de las distintas autoridades financieras y contribuiría al uso eficiente de los recursos públicos. Así mismo, apologeticamente exhorta a establecer una estrecha coordinación entre autoridades, con la finalidad de maximizar su eficiencia y su efectividad.

Las propuestas de la ABM buscaron distinguir de forma precisa las condiciones y los tipos de intervención de la Condusef, estableciendo que, con el propósito de dirigir el desarrollo de la comisión a quien más lo necesitara y maximizar los recursos disponibles, se antojaba necesaria la concentración de los esfuerzos en individuos o empresas que por sus limitadas posibilidades económicas así lo requirieran. La propuesta de reforma también planteó la obligación, para los usuarios de los servicios financieros, de agotar previamente las instancias que el propio banco hubiere establecido para la atención al cliente y la resolución a sus planteamientos.

La intervención de la ABM en diversos foros hizo del conocimiento de los involucrados en las reformas a la ley, la necesidad de dejar en claro para las partes el tipo de intervención que podría adoptar la Condusef, así como su alcance (conciliación, recomendaciones, asesoría y arbitraje). En ese sentido, la ABM estableció que existen ciertas decisiones que no serían objeto de controversia, como es el caso de la decisión de un banco en relación con el otorgamiento de un crédito o de quejas relacionadas con operaciones que ya se encuentran en un proceso civil, mercantil o penal.

La propuesta pugnó porque no se generalizaran los tiempos de respuesta a las quejas sobre los distintos productos o servicios que pudieran presentarse; cada producto y servicio es diferente, por lo que la complejidad y los tiempos para una aclaración requieren de distintos plazos. Para el establecimiento de estos últimos, las instituciones de crédito y la Condusef deben trabajar estrechamente.

En cuanto al fortalecimiento de la cultura financiera, la propuesta de la ABM reflejó la importancia de difundir ampliamente la naturaleza de los diversos servicios financieros existentes en el país, sus productos, características, derechos y responsabilidades, así como las diversas leyes que rigen su operación. Así mismo, estableció que resulta de igual importancia dar a conocer las funciones de la comisión, el alcance de su intervención y las condiciones para obtener su apoyo, con lo que se contribuirá a evitar falsas expectativas y a no saturar su capacidad de respuesta.

En este sentido, las instituciones de crédito apoyarán cualquier esfuerzo que contribuya al conocimiento y la comprensión de las características de los servicios y productos bancarios por parte del público, ya que en muchas ocasiones las controversias se originan por falta de información o conocimiento de los mismos. La responsabilidad de entender las obligaciones y los derechos que se asumen al adquirir un servicio o producto bancario, debe ser compartida; las instituciones tienen que proveer de información clara y oportuna a los clientes y éstos deberán solicitar, estudiar y aclarar cualquier duda sobre la información correspondiente al servicio o producto que deseen adquirir. En esto último, la comisión resultará de gran apoyo.

Un punto medular de la propuesta pasa por el establecimiento de un mecanismo ágil de comunicación entre la Condusef y las unidades especializadas de atención al cliente de las instituciones de crédito. Para poder determinar las responsabilidades de las partes en una controversia con equidad, se requiere de un conocimiento profundo de los productos y la operación bancaria, especialmente por la rápida innovación y la creciente complejidad que caracteriza a esta actividad y, en general, a los servicios financieros.

El personal de la Condusef debe contar con la capacidad técnica y el adecuado entendimiento de la operación bancaria, así como de su marco legal y regulatorio. Esto le permitirá a solo emitir sus opiniones o laudos con estricto apego a derecho y a las

sanas prácticas bancarias, sino también a contribuir con propuestas de reformas a la operación o a la legislación que hagan más eficiente al sistema bancario.

Con el propósito de contribuir a lograr esta condición, la ABM estableció un nuevo comité de calidad de atención a usuarios de los servicios bancarios en el que participan todas las unidades de atención al cliente de las instituciones de crédito y en cuyos trabajos se involucra el conocimiento especializado de los otros comités de la ABM. Sus objetivos son servir de conducto para la comunicación y colaboración con la Condusef y servir de foro para compartir experiencias en materia de resolución de controversias. Así mismo, la reforma pugna por establecer prácticas en la operación y atención a los clientes de forma que éstos tuvieran la certeza de que los productos y servicios son seguros y cumplen con las mejores prácticas bancarias.

26.7 La figura del ombudsman. El ombudsman financiero. Atención de reclamaciones de los usuarios de servicios financieros. Derecho comparado

El vocablo *ombudsman* proviene de *ombud*, el que actúa como vocero o representante y *man*, hombre. Históricamente, esta figura hace referencia al defensor de los derechos de las personas. El concepto legal e institucional moderno deriva de su aplicación y éxito en Suecia, de donde se extendió a las legislaciones de varios países europeos.

El emblema del ombudsman fue instituido en la Constitución de Suecia en 1809. La posición geográfica, el aislamiento cultural y lingüístico fueron barreras que dificultaron la rápida difusión de la figura del ombudsman a nivel internacional. Posteriormente se introdujo en Finlandia, Noruega, Dinamarca y República Federal Alemana en 1920, 1952, 1954 y 1959, respectivamente. Tras la Segunda Guerra Mundial esta institución se generalizó en la mayoría de los países democráticos.

En Estados Unidos de América, la figura del ombudsman fue introducida en 1966. Actualmente existen un total de 39 ombudsman, en virtud del sistema federal debe existir uno para cada Estado y otro para el gobierno federal. Dado que sólo hace recomendaciones y no tiene facultades ejecutivas o judiciales, no se dan confusiones en la aplicación, pero sí puede ocurrir que en los niveles estatal y federal se reciban las quejas. Algo similar ocurre en Australia. La solución radica en que los ombudsman están en permanente contacto, remiten la queja a quien corresponde y lo comunican al interesado. El término *ombudsman*, en Estados Unidos, se emplea para designar cualquier tipo de oficinas de reclamación.

En Gran Bretaña, el ombudsman fue introducido en 1967. Para evitar burocratizar atender un número excesivo de casos, se puso el requisito de que éste sólo podría aceptar los casos que enviaran los miembros del parlamento. Esto restringió su misión. También existe la figura del Financial Ombudsman Service (FOS), organismo encargado de ayudar a resolver disputas individuales entre el usuario de los servicios financieros y las entidades financieras. El FOS atiende la mayoría de las disputas financieras personales, desde las cuestiones de seguros y créditos hipotecarios hasta las pensiones y las inversiones. El servicio que presta a los consumidores de servicios financieros es gratuito.

En Francia, la figura fue introducida en 1971 bajo el nombre de “mediador” y con un sistema de filtro, similar al de Gran Bretaña, inició su función de manera controvertida. Actualmente se ha extendido a una variedad de organismos, por ejemplo: el ombudsman ejecutivo de París, nombrado por el alcalde de la ciudad.

En Italia es donde más se ha desarrollado la figura del ombudsman, el cual inició sus funciones dentro de los gobiernos regionales en 1973. Las presiones y dificultades políticas no son obstáculo para que el ombudsman sea políticamente neutral e independiente. Se basa en el modelo escandinavo y las quejas pueden enviarse directamente, sin intermediario alguno.

En España, las cortes generales designan al “defensor del pueblo”, para defender los derechos humanos y supervisar la actuación de las autoridades administrativas. La investigación de quejas la puede hacer a solicitud de los miembros del Congreso y del Senado, y por su propia iniciativa. El defensor del pueblo español tuvo su origen en el año de 1978.

En la Unión Europea la figura del defensor del pueblo europeo nace con el Tratado de Maastrich, en 1992, aunque no se elige al primero hasta mediados del año 1995. Al igual que ocurre con sus homónimos nacionales, es nombrado por el Parlamento, en este caso la Cámara europea, y su periodo vigente dura toda la legislatura del mismo.

En México el antecedente se remonta a 1847, en el Estado de San Luis Potosí, a través de la *Ley de Procuraduría de Pobres (LPP)*, que se ocupaba de la defensa de personas desvalidas que hubieran sufrido agravios por parte de alguna autoridad, con facultades para denunciar y solicitar la reparación que correspondiera. En 1975 se creó la Procuraduría Federal del Consumidor (*Profeco*), competente para conocer los conflictos de particulares con prestadores de servicios.

En 1985, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) se instituyó la figura del ombudsman estudiantil. La Defensoría de los Derechos Universitarios es un órgano de carácter jurídico cuya finalidad es la de velar por la observancia de las disposiciones legales que norman la estructura y el funcionamiento de la UNAM, vigilancia que se traduce específicamente en el conocimiento de conflictos de carácter individual que se suscitan entre las autoridades y el personal académico y los estudiantes, para tutelar y procurar el respeto de los derechos académicos que les concede la legislación universitaria.

En 1989 se estableció la Dirección General de Derechos Humanos (DGDH), de la Secretaría de Gobernación. En 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual tiene la naturaleza jurídica de un organismo autónomo del Estado, según lo dispone el apartado B del art 102 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En 1999 nace a la vida jurídica en México la figura del ombudsman financiero, a través de la Condusef. Actualmente la figura está presente en ámbitos como: los derechos humanos, la atención médica, la defensa de los consumidores y los aspectos fiscal y financiero.

Su importancia radica en que contribuye a la credibilidad y legitimidad del sistema democrático, al reducir la presión social por las inconformidades ciudadanas, favoreciendo la comunicación entre las instancias gubernamentales, las organizaciones civiles y la ciudadanía, propiciando arreglos extrajudiciales con base en la evaluación de expertos.

País	Año de creación del ombudsman
Suecia	1809 (Ombudsman)
Finlandia	1920 (Ombudsman)
Noruega	1952 (Ombudsman)
Dinamarca	1954 (Ombudsman)
República Federal Alemana	1959 (Ombudsman)
Estados Unidos de América	1966 (Ombudsman)
Gran Bretaña	1967 (Ombudsman)
Francia	1971 (Mediador)
Italia	1973 (Difensore civico)
México	1975 (Profeco)
España	1978 (Defensor del pueblo)
Unión Europea	1992 (Defensor del pueblo europeo)
Diversos países	1980 (Los Estados crean la figura del ombudsman financiero)

Los primeros ombudsman financieros se instituyeron en el Reino Unido y en Estados Unidos, en la década de los 80 del siglo pasado. Su efectividad para mediar conflictos entre las instituciones financieras y los usuarios marcó la pauta para que se adoptara en otros Estados. Aunque con características particulares en cada país, los ombudsman financieros comparten el objetivo de ayudar a los usuarios a presentar sus reclamaciones y solucionar inconformidades mediante la conciliación de las partes, antes de que intervengan procedimientos judiciales, los cuales son complicados y con frecuencia más tardados.

En términos generales, el método a seguir por los ombudsman financieros es verificar que el asunto no se encuentre sujeto a otro mecanismo de solución, como una instancia judicial. El quejoso debe escribir su reclamación, explicando los hechos y anexar los documentos que la sustenten; y el ombudsman deberá responder al usuario o notificar a la institución financiera. Posteriormente, mediante audiencias o por escrito, se busca obtener un acuerdo satisfactorio para ambas partes. Si esto no ocurre, el ombudsman emitirá recomendaciones o determinaciones, las cuales pueden o no ser inculcantes; es decir, obligatorias.

Cada esquema tiene su propia manera de operar. En México, la Condusef es un organismo público que busca responder y mediar conflictos, consultas o reclamaciones entre los usuarios y las instituciones financieras de todos los sectores. Así mismo, realiza acciones preventivas tendientes a impulsar la cultura financiera; y correctivas, que son básicamente jurídicas, mediante la orientación, la conciliación, el arbitraje y la defensoría legal gratuita.

El esquema adoptado por la Condusef es sólo una de las múltiples combinaciones posibles de una serie de características básicas. Para dar una idea de las experiencias desarrolladas en otros países, a continuación se describe brevemente en qué consiste

Ombudsman privados o públicos. Una primera división es su carácter privado o público. En el primer caso se encuentran figuras que surgen por la voluntad de asociación de las propias instituciones. El segundo caso se aplica en naciones donde existe un marco legal para regular el funcionamiento de las instituciones financieras y las atribuciones del ombudsman financiero.

Costo del servicio brindado por el ombudsman. En la mayoría de los países, los servicios otorgados son gratuitos, aunque puede haber algunos costos, por ejemplo: ciertos gastos administrativos, como los de mensajería, que son cubiertos por el usuario.

Ombudsman multisectorial o especializado. El sistema puede estar organizado para atender de manera específica algún sector o abarcar todos los sectores. Por ejemplo, hay países que cuentan con un ombudsman de seguros y otro para el sector bancario. En otros, se atiende a los quejosos de todos los sectores.

Límite de operaciones. Algunos esquemas presentan límites de operaciones, en cuanto al plazo o al importe de la denuncia. En cuanto a plazos, se encuentra el caso colombiano, donde el defensor del cliente sólo atiende quejas si no han transcurrido más de seis meses de ocurrido el hecho; o el de Perú, donde no se admiten reclamos por operaciones con antigüedad mayor a tres años o anteriores al 1 de enero de 2002. Hay países en donde el monto de la denuncia no tiene límite, mientras que en otros sólo admiten hasta cierta cantidad. Tal es el caso de Italia, donde no pueden resolverse controversias superiores a cinco mil 165 euros o en Nueva Zelanda, donde el importe del reclamo no debe ser mayor a 100 mil dólares neozelandeses.

Carácter de la resolución. Existen diferencias en cuanto al carácter de la resolución emitida por el ombudsman. Ésta, en algunos casos es obligatoria para la institución financiera, mientras que en otros sólo lo es cuando no excede cierto monto. En la mayoría de los esquemas, la resolución del ombudsman no obliga a las partes. La Condusef, en tanto ombudsman financiero en México, forma parte de una rica experiencia mundial donde encontramos distintas formas de organización. Sus características actuales responden a las condiciones propias del país; por ejemplo, la gratuidad de los servicios y el carácter no vinculante de sus resoluciones, aunque siempre existe la posibilidad de evolucionar para cumplir sus cometidos con mayor efectividad. Esos cambios dependerán de los legisladores y, por supuesto, de los usuarios del sector financiero.

Ombudsman financiero		
País	Denominación	Dirección electrónica
México	Condusef	www.condusef.gob.mx
Estados Unidos de América	Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)	www.fdic.gov/regulations/resources/ombudsman
Estados Unidos de América	Comptroller of the Currency (OCC)	www.occ.treas.gov/customer.htm

Continuación

<i>País</i>	<i>Denominación</i>	<i>Dirección electrónica</i>
Canadá	Ombudsman for Banking Services and Investments	www.fson.org/en/index.html
Perú	El defensor del cliente financiero (DCF)	www.asbanc.com.pe/defensordelclientefinanciero
Colombia	El defensor del cliente financiero	www.asobancaria.com
España	Comisionados para la defensa del cliente de servicios financieros	www.quejasyreclamaciones.com/normativafinanciera.htm
Reino Unido	Financial Ombudsman Service	www.financial-ombudsman.org.uk
Alemania	Ombudmann-Verfahren der privaten Banken	www.germanbanks.org
Francia	Mediador de la Asociación Francesa de Sociedades Financieras	www.asf-france.com/COMM/Menucomm/mediateurmenu.htm
Italia	El ombudsman de la Asociación Bancaria Italiana	www.abi.it
Bélgica	Servicio de mediación para el sector financiero	www.abb-bvb.be/gen/fr/ombudsman_mEDIATEUR.html
Suiza	El ombudsman bancario	www.bankingombudsman.ch
Grecia	El ombudsman bancario	www.bank-omb.gr
Irlanda	El ombudsman de los seguros	www.ombudsman-insurance.ie

Continuación

País	Denominación	Dirección electrónica
	Ombudsman para instituciones de crédito	www.creditombudsman.ie
Australia	Ombudsman bancario y de servicios financieros	www.bfso.org.au
Nueva Zelanda	El ombudsman de seguros y ahorros	www.iombudsman.org.nz
India	Esquema del ombudsman bancario	www.rbi.org.in

26.7.1 España

La protección del consumidor financiero se realiza en España por parte de los tres organismos supervisores de la actividad financiera en sus distintos ámbitos de competencia: Banco de España, para productos y servicios bancarios, y algunos otros ofrecidos por entidades financieras sometidas a su tutela y vigilancia; Comisión Nacional del Mercado de Valores, para productos bursátiles y de inversión, y, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, para todos aquellos relacionados con el mercado de seguros. Esta fragmentación del sistema de protección al consumidor financiero español exige una estrecha colaboración entre sus responsables y una eficaz coordinación de las distintas administraciones públicas.

El Ministerio de Economía puso en marcha el Real Decreto 303/2004, que regula los comisionados para la defensa del cliente de servicios financieros, uno de servicios bancarios, otro de seguros y planes de pensiones y otro de servicios de inversión, con la finalidad de evitar que la complejidad que viene alcanzando el mundo de las operaciones financieras conlleve consecuencias negativas sobre la protección del consumidor. Con la creación de estos comisionados, el Ministerio de Economía reconoció que es preciso reforzar los instrumentos institucionales (de defensa del cliente), de forma que la respuesta redunde en beneficio del cliente reclamante, que ve atendida su queja con más eficacia.

Los comisionados garantizan los intereses y derechos de los clientes de servicios financieros, a la vez que refuerzan la transparencia y las buenas prácticas y usos financieros. Además se agilizan los trámites de las quejas, consultas o reclamaciones que se presentan, bien sea por escrito o a través del registro telemático único, creado para este fin y encargado de la recepción de las reclamaciones, así como de la remisión de las comunicaciones y notificaciones que se efectúan por esta vía.

También se asegura la interoperabilidad de los sistemas de información de los tres comisionados. Para ello, se intercambia información entre éstos y sus respectivos servicios de reclamaciones o unidades administrativas equivalentes, así como con los departamentos de atención al cliente a través de medios telemáticos. Las funciones de los comisionados se traducen en atender y asesorar en las quejas y reclamaciones de los usuarios financieros, debiendo recabar toda la información de las entidades supervisoras de su competencia, relacionada con el expediente tramitado.

Los comisionados vigilan los servicios de atención al cliente, y ponen en conocimiento de la autoridad supervisora la existencia de reclamaciones en las que se aprecien graves o reiterados indicios de incumplimiento o quebrantamiento de las normas de transparencia y protección de la clientela. Aunque sus informes no tienen carácter vinculante, sí pueden sugerir modificaciones normativas, tanto materiales como procedimentales, que resulten convenientes para mejorar la salvaguarda de los derechos de los usuarios financieros en materia de transparencia y protección de la clientela. Otra de sus funciones estriba en verificar la adecuación de los reglamentos de funcionamiento de los departamentos o servicios de atención al cliente y del defensor del cliente.

Abiertos a cualquier reclamación, los comisionados informan de las normas adoptadas en materia de transparencia y protección del cliente por parte de las entidades financieras (banca, aseguradoras o gestoras y sociedades de valores). También hacen las veces de órgano de relación con instituciones nacionales y extranjeras, con competencias semejantes, así como la realización de actividades divulgativas y la promoción de actuaciones que tengan por objeto facilitar el conocimiento por parte de los clientes de la normativa de protección del cliente. Pese a todo ello, no tienen la atribución de resolver sobre los daños o perjuicios que las entidades hayan podido ocasionar al cliente, ni tampoco pueden sancionar.

Las actuaciones de los comisionados no se pueden recurrir y tampoco pueden pronunciarse sobre peticiones de interpretación normativa. Cualquier persona física o jurídica, nacional o extranjera podrá presentar su queja a estos comisionados, que preenden resolver las reclamaciones en cuatro meses. Antes, el reclamante deberá haber presentado su queja ante el servicio de atención al cliente de la entidad sujeto de queja en cuestión. Los comisionados son designados por un periodo improrrogable de cinco años por el Ministerio de Economía, previa opinión del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), de entre personas de reconocido prestigio económico o financiero, con al menos 10 años de experiencia profesional. En todo tiempo, los comisionados deben actuar con independencia respecto de cualquier órgano administrativo y con autonomía en cuanto a los criterios y directrices a aplicar en el ejercicio de sus funciones, cumpliendo al efecto los códigos de conducta aplicables al personal que preste sus servicios en el organismo supervisor al que están adscritos.

Los comisionados deben guardar secreto de cuantos datos e información reciban del desempeño de sus funciones, no pudiendo utilizarlas en beneficio propio. A pesar de la obligación de guardar secreto sobre las quejas o reclamaciones que tramiten, deberán publicar una memoria anual en la que darán cuenta de la gestión realizada con un contenido mínimo exigido. Estarán adscritos orgánicamente al Banco de España, a la CNMV y a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, respectivamente. Se

podrá recurrir a la utilización de estos comisionados, por parte de los usuarios, sin perjuicio de utilizar otros sistemas de protección previstos en la legislación.

A continuación se transcribe el Capítulo V de la *Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero*, titulado “Protección de clientes de servicios financieros”, con la finalidad de que el lector tenga a su disposición la fuente formal por excelencia de dicha normativa.

Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero (23 de enero de 2007) (Extracto)

El Defensor del cliente de servicios financieros

CAPÍTULO V

Protección de clientes de servicios financieros

Sección 1a Defensa del cliente de servicios financieros

Artículo 22. *Creación de los órganos de defensa del cliente de servicios financieros.*

Se crean los siguientes órganos:

- El comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Bancarios.*
- El comisionado para la Defensa del Inversor.*
- El comisionado para la Defensa del Asegurado y del partícipe en Planes de Pensiones.*

Los comisionados para la Defensa del Cliente de Servicios Bancarios, para la Defensa del Inversor y para la Defensa del Asegurado y del partícipe en Planes de Pensiones, estarán adscritos orgánicamente al Banco de España, a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, respectivamente.

Artículo 23. *Objeto.*

Los comisionados para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros previstos en el artículo anterior tendrán por objeto proteger los derechos del usuario de servicios financieros dentro del respectivo ámbito material de competencias del Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

Lo expresado en el párrafo anterior se entenderá sin perjuicio de la utilización por parte de los usuarios de servicios financieros de otros sistemas de protección previstos en la legislación vigente, en especial, la normativa arbitral y de consumo.

Artículo 24. *Funciones.*

Los comisionados para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros desarrollarán las siguientes funciones:

- a) *Atender las quejas y reclamaciones que presenten los usuarios de servicios financieros, que estén relacionadas con sus intereses y derechos legalmente reconocidos, ya deriven de los contratos, de la normativa de transparencia y protección de la clientela o de las buenas prácticas y usos financieros, y remitir a los servicios de supervisión correspondientes aquellos expedientes en los que se aprecien indicios de incumplimiento o quebrantamiento de normas de transparencia y protección de la clientela.*
- b) *Asesorar a los usuarios de servicios financieros sobre sus derechos en materia de transparencia y protección a la clientela, así como sobre los cauces legales existentes para su ejercicio.*

Artículo 25. Nombramiento de los titulares.

Primero. Los comisionados para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros serán personas de reconocido prestigio en el ámbito económico o financiero, con, al menos, diez años de experiencia profesional.

El mandato de los comisionados tendrá una duración de cinco años, sin posible renovación para el mismo cargo.

Segundo. El comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Bancarios será nombrado por el Ministro de Economía, oído el gobernador del Banco de España.

El comisionado para la Defensa del Inversor será nombrado por el ministro de Economía, oído el presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

El comisionado para la Defensa del Asegurado y del partícipe en Planes de Pensiones será nombrado por el ministro de Economía, oído el director general de Seguros y Fondos de Pensiones.

Los nombramientos a que se refieren los párrafos anteriores se producirán oído el Consejo de Consumidores y Usuarios.

Tercero. Los comisionados para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros actuarán de acuerdo con los principios de independencia y autonomía en cuanto a los criterios y directrices a aplicar en el ejercicio de sus funciones.

Cuarto. Se habilita al gobierno para desarrollar reglamentariamente lo dispuesto en esta ley respecto de la figura de los comisionados y, en particular, lo relativo a su nombramiento, rango jerárquico, procedimiento de resolución de las quejas y reclamaciones y contenido de la memoria anual a que se refiere el artículo siguiente.

Artículo 26. Memoria anual.

Anualmente se publicará una memoria de cada uno de los comisionados para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros en la que, al menos, deberá incluirse el resumen estadístico de las consultas y reclamaciones atendidas así como el comentario sobre los informes emitidos y las entidades afectadas, con indicación, en su caso, del carácter favorable o desfavorable para el reclamante.

Artículo 27. Adscripción orgánica y funcional de los servicios de reclamaciones. El Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones adscribirán a su respectivo comisionado para la Defensa del Cliente de los Servicios Financieros, sus servicios de reclamaciones o unidades administrativas equivalentes, para la realización de las funciones técnicas que dicho comisionado tiene encomendadas, dando el soporte administrativo y técnico para la tramitación de consultas y reclamaciones.

Artículo 28. Ventanilla única.

Cualquier consulta o reclamación a que se refiere el artículo 24 de la presente ley podrá ser presentada indistintamente ante cualquiera de los comisionados, con independencia de su contenido.

Artículo 29. Departamento de atención al cliente y defensor del cliente.

Primero. Las entidades de crédito, las entidades aseguradoras y las empresas de servicios de inversión estarán obligadas a atender y resolver las quejas y reclamaciones que los usuarios de servicios financieros puedan presentar, relacionados con sus intereses y derechos legalmente reconocidos. A estos efectos, las entidades deberán contar con un departamento o servicio de atención al cliente encargado de atender y resolver las quejas y reclamaciones.

Dichas entidades podrán, bien individualmente, bien agrupadas por ramas de actividad, proximidad geográfica, volumen de negocio o cualquier otro criterio, designar un defensor del cliente, que habrá de ser una entidad o experto independiente de reconocido prestigio, y a quien corresponderá atender y resolver los tipos de reclamaciones que se sometan a su decisión en el marco de lo que disponga su reglamento de funcio-

namiento, así como promover el cumplimiento de la normativa de transparencia y protección de la clientela y de las buenas prácticas y usos financieros.

Segundo. La decisión del defensor del cliente favorable a la reclamación vinculará a la entidad. Esta vinculación no será obstáculo a la plenitud de tutela judicial, al recurso o a otros mecanismos de solución de conflictos ni a la protección administrativa.

Artículo 30. Procedimiento.

Primero. Para la admisión y tramitación de reclamaciones ante el comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros correspondiente será imprescindible acreditar haberlas formulado previamente, por escrito, dirigido al departamento o servicio de atención al cliente o, en su caso, al defensor del cliente. Éstos deberán acusar recibo por escrito de las reclamaciones que se les presenten y resolverlas o denegarlas igualmente por escrito y motivadamente. Así mismo, el reclamante deberá acreditar que ha transcurrido el plazo de dos meses desde la fecha de presentación de la reclamación, sin que haya sido resuelta o que ha sido denegada la admisión de la reclamación o desestimada su petición.

Segundo. Recibida la reclamación por el comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros competente se verificará la concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en los apartados anteriores y, si se cumplen los requisitos necesarios, se procederá a la apertura de un expediente por cada reclamación, en el que se incluirán todas las actuaciones relacionadas con la misma; en caso contrario, se requerirá al reclamante para completar la información en el plazo de diez días, con apercibimiento de que si así no lo hiciese se dictará informe en el que se le tendrá por desistido de su reclamación.

Artículo 31. Habilitación para desarrollo reglamentario.

El Ministro de Economía establecerá los requisitos a respetar por el departamento o servicio de atención al cliente y el defensor del cliente, así como el procedimiento a que someta la resolución de las reclamaciones, pudiendo a tal fin exigir, en su caso, las adecuadas medidas de separación de sus integrantes de los restantes servicios comerciales u operativos de las entidades, someter a verificación administrativa su reglamento de funcionamiento o cualesquiera otras características del servicio, y exigir la inclusión, en una memoria anual de las entidades, de un resumen con los aspectos más destacables de la actuación del departamento o servicio de atención al cliente y el defensor del cliente durante el ejercicio que corresponda.

Disposición transitoria novena

Hasta que se produzca el nombramiento de los comisionados para la defensa del cliente de servicios financieros, previstos en el artículo 22 de la Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, los servicios de reclamaciones o unidades administrativas equivalentes del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, seguirán realizando las funciones que tengan encomendadas a la entrada en vigor de esta ley de acuerdo con su normativa aplicable.

La presentación de quejas o reclamaciones se podrá efectuar por los medios siguientes:

- En soporte de papel.
- Por medios informáticos, electrónicos o telemáticos.

Las quejas o reclamaciones se formularán, indicando en todo caso:

- Los datos identificativos del reclamante.
- La identificación de la entidad reclamada, así como de la oficina o sucursal a que se refiere (en su caso) la queja o reclamación.
- El motivo de la queja o reclamación que se presente, en relación con sus intereses y derechos legalmente reconocidos.
- Acreditar que ha transcurrido el plazo de dos meses desde la fecha de presentación de la reclamación ante el departamento o servicio de atención al cliente o, en su caso, defensor del cliente sin que haya sido resuelta, o que ha sido denegada la admisión o desestimada, total o parcialmente, su petición.
- Lugar, fecha y firma.
- Junto a las quejas o reclamaciones se deberá acompañar cuanta documentación resulte imprescindible para resolver las cuestiones planteadas como motivo de la queja o reclamación, sin perjuicio de que el comisionado recabe de la entidad reclamada la documentación que deba obrar en su poder en relación con aquéllas.

26.7.2 Estados Unidos de América

La sección 250 de la Federal Reserve Act (FRA) alude a la independencia de las instituciones de regulación financiera, es decir, especifica que ninguna autoridad o funcionario de los Estados Unidos podrá requerir a la Comisión de Valores e Intercambio⁶ (Securities Exchange Comision, SEC por sus siglas en inglés), Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, Corporación Federal Aseguradora de Depósitos (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC, por sus siglas en inglés), Director de la Casa de Moneda (Comptroller of the Currency) y Director de la Oficina de Supervisión del Ahorro, etc, ni someterse a recomendación, testimonio o comentario alguno, pues únicamente harán lo propio en sus comparecencias ante el Congreso de Estados Unidos, además de que no necesariamente deberán someterse a los lineamientos del Ejecutivo.⁷

Según su naturaleza, las instituciones financieras se encuentran reguladas y supervisadas por diferentes organismos gubernamentales. Si alguna persona tiene una queja contra alguna institución bancaria, deberá ser remitida al organismo que supervisa la institución con la que se tiene el conflicto. Entre estas agencias encontramos las siguientes:

- Si la querella es contra un banco nacional, el interesado deberá contactar a la Oficina del Contralor de la Moneda (OCC, por sus siglas en inglés). Los bancos nacionales pueden ser identificados porque usan las palabras “national” o “national association” en sus nombres, o las letras “NA” o “NT” & “SA” al final de sus nombres.

La OCC es una agencia del Departamento del Tesoro de Estados Unidos y su principal función es regular y supervisar el sistema de banca nacional. También supervisa

⁶ Véase Página web de la Comisión de Valores e Intercambio, <http://www.sec.gov/>
 Menéndez, Romero, Fernando, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), JURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central,
<http://ebookcentral.proquest.com/lib/unichihuahua/servlet.action?docId=5513354>.

las oficinas y agencias de los bancos extranjeros con licencia federal. Tiene su sede en Houston, Texas.

- Si existe problema alguno con un banco estatal, el interesado deberá presentar su queja ante la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal de Estados Unidos de América. La Junta de la Reserva Federal, conocida comúnmente como FED, conduce las políticas monetarias de la nación, supervisa y regula las instituciones bancarias estatales, protege los derechos de crédito de los consumidores y mantiene la estabilidad del sistema financiero.

La FED investiga las quejas de los consumidores recibidas en contra de los bancos autorizados en el ámbito estatal (state chartered banks), que son miembros de su sistema. Estos bancos exhiben dos emblemas visiblemente colocados en la puerta o en la recepción. Uno de ellos indicará “Member Federal Reserve System” y el otro señalará que los depósitos se encuentran asegurados por la FDIC.

- Si el banco no es miembro de la FED, el quejoso deberá comunicarse con la Corporación Federal de Aseguramiento de los Depósitos (FDIC). La FDIC se encarga de mantener la estabilidad y la confianza del público en el sistema financiero nacional, estableciendo un seguro a los depósitos hasta por cien mil dólares y promoviendo prácticas bancarias seguras y sólidas.

También es función de la FDIC recibir y atender las quejas contra los bancos regionales o estatales que no son miembros de la FED. En cada taquilla del banco estará exhibido un emblema con las letras FDIC y no se encontrará un aviso que indique “Member Federal Reserve System”, ni en el nombre de la institución deberá aparecer la palabra “National” o las letras “NA”.

- Si la queja es contra una Entidad de Ahorro y Préstamo, deberá contactar a la Oficina Supervisora del Ahorro (Office of Thrift Supervision —OTS—). La OTS es otra agencia del Departamento del Tesoro y un ente regulador primario de todas las entidades de ahorro y préstamo federales y de varias entidades de ahorro regionales. Su misión es supervisar de forma efectiva y eficiente las entidades de ahorro y préstamo.
- Si las quejas implican una queja a los derechos del consumidor o contra una institución que no está regulada por los organismos anteriores, el interesado tendrá que establecer contacto con la Comisión Federal de Comercio (The Federal Trade Commission —FTC—).

La Comisión Federal de Comercio o FTC por sus siglas en inglés, es el organismo encargado de hacer cumplir las leyes de protección al consumidor, y trabaja con el objeto de intensificar el buen desarrollo de las operaciones comerciales mediante la eliminación de actos o prácticas injustas y engañosas.

- Cuando la queja sea en relación con una Cooperativa de Crédito, el interesado deberá acudir a la Administración Nacional de Uniones de Crédito (The National

Credit Union Administration —NCUA—). La NCUA se encarga de controlar y supervisar a las uniones de crédito, y es el organismo al cual se enviarán las quejas en contra de estas instituciones.

- Departamentos estatales de banca y finanzas. Existen leyes estatales que regulan las transacciones financieras. Si el problema se deriva de la violación de una de estas leyes, el interesado tendrá que acudir al Departamento de Banca y Finanzas del respectivo Estado.

26.7.3 Irlanda y Reino Unido

26.7.3.1 Irlanda

El Defensor de Servicios Financieros (Financial Services Ombudsman) es un ente gubernamental instaurado en la *Ley del Banco Central* y de la Autoridad Financiera de Irlanda de 2004, específicamente en la sección 16, apartados 6 y 7. Es un ente gubernamental autónomo que resuelve los conflictos generados entre los usuarios de los servicios y las entidades financieras, siempre y cuando se trate de reclamaciones que no rebasen los tres millones de libras esterlinas. El servicio brindado por el ombudsman financiero es gratuito.

El reclamante debe presentar su queja ante el ombudsman, señalando las causas de su demanda, acción que podrá realizar a través de medios telemáticos, o bien, bajando de su página electrónica el formato correspondiente.

En Irlanda existen dos esquemas de protección al usuario de los servicios financieros, a diferencia del caso mexicano en el que la Condusef es la instancia conciliadora y arbitral facultada por la ley para conocer de los conflictos que se presentan entre los usuarios de los servicios y las entidades financieras. En Irlanda existen dos ombudsmen financieros que, separadamente, realizan funciones de acuerdo con la institución financiera reclamada: instituciones de crédito e instituciones de seguros y finanzas.

26.7.3.2 Reino Unido

Walter Merricks sostiene que el desarrollo del ombudsman financiero en Reino Unido tuvo su origen hace 20 años, en el ramo de los seguros, dado que las instituciones de seguros se percataron de la importancia de brindar una mejor atención a sus clientes, por lo que crearon un adjudicador independiente al cual dieron el nombre de *ombudsman*, persona que gozaba de cinco características esenciales:

- Su competencia estaba limitada a los asuntos en los que el cliente hubiera agotado todas las instancias posibles de aclaración con la propia aseguradora.
- El servicio ostentaba el signo de la gratuidad para el cliente, no así para la aseguradora.
- El control sobre el ombudsman y el esquema en general se delegaba en un organismo independiente.
- Las aseguradoras que formaban parte del esquema debían cumplir las resoluciones del ombudsman, en tanto que el cliente dejaba a salvo sus derechos en caso de que la resolución le fuera adversa.

- El ombudsman estaba facultado para emitir una decisión con base en la ley y en los términos del contrato, pero también podía basarse en los criterios de justicia y equidad derivados de las circunstancias particulares de cada caso.

Con el tiempo, dichas características se difundieron con rapidez hacia los otros sectores financieros, con lo cual surgió el esquema del ombudsman bancario (The Banking Ombudsman of the United Kingdom) en 1986, extendiéndose posteriormente a los gremios del sector. El esquema tiene beneficios tanto para el sector financiero y sus usuarios como para la comunidad. Las instituciones del sector financiero se ven beneficiadas, toda vez que las cuotas que pagan para mantener el esquema les resultan más económicas que el pago de honorarios legales, además de que tienen la posibilidad de brindar a sus clientes una mejor atención.

El cliente obtiene aún más beneficios porque cuenta con una instancia adicional para aclarar su reclamación, sin costo alguno y sin ningún detrimento en su patrimonio. En lo que respecta a los beneficios para la comunidad, el gobierno del Reino Unido ha considerado que la existencia de un procedimiento independiente para la resolución de disputas tiene gran importancia, toda vez que aproximadamente el 7 % de su economía está relacionada con la prestación de servicios financieros.

Como tributo al éxito del ombudsman, en 2001 se consideró la posibilidad de integrar por vez primera a todos los esquemas financieros del ombudsman que actualmente existen en el país, bajo una sola institución; ello dio origen al surgimiento del ombudsman financiero. La creación del nuevo esquema va aparejada a las actuales reformas en materia financiera, mediante las que se ha creado una sola autoridad reguladora para el sector financiero: la autoridad de servicios financieros. Ésta se encarga de supervisar la operación de todas las entidades financieras autorizadas, respetando en todos los casos sus particularidades inherentes.

Lo anterior obedece a la tendencia actual de eliminar cada vez más las restricciones y divisiones tradicionales de las diversas instituciones de crédito para ofrecer sólo ciertos productos o servicios, con lo que cada vez es más factible que el cliente pueda adquirir en una sola institución todos los productos o servicios que requiera. La autoridad de servicios financieros y el ombudsman financiero, trabajan dentro de un marco de estrecha colaboración, en un mercado que se torna cada vez más competitivo y en el que las políticas innovadoras, el posicionamiento y el trato que se da al cliente son factores de incuestionable importancia.

El objetivo del ombudsman financiero es solucionar conflictos con la mayor equidad y brevedad posibles. Siempre intervienen dos partes en un conflicto, de modo que se deben tomar en consideración ambas versiones de los hechos, así como valorar los hechos aportados por las partes.

Es posible que el ombudsman financiero opine que la institución financiera, sobre la que se reclama algún producto o servicio financiero, ha tratado al usuario de forma justa. Si fuera así, lo hará del conocimiento del cliente o usuario. También existe la posibilidad de que decida que la empresa ha actuado de forma incorrecta y que el usuario ha sufrido un perjuicio a consecuencia de ello. En este caso, el ombudsman financiero le solicitará a la institución financiera que solucione el problema. En general, el objetivo es restituir al cliente la posición en la que estaría si no hubieran fallado las cosas.

El primer paso en una reclamación, tratándose de una queja por un producto o servicio financiero, está en presentar la queja ante la institución financiera, preten-

diendo darles la oportunidad de corregir la situación. No obstante, si el cliente queda insatisfecho por la medida adoptada por la empresa, o bien ésta no responde en un plazo de ocho semanas, podrá acudir ante el servicio de protección y defensa del usuario; esto es, ante el ombudsman financiero, instancia que iniciará el estudio de la reclamación.

Para ello, el usuario tendrá que proporcionar algunos datos para que el ombudsman financiero esté en la posibilidad de saber si es competente para conocer de la controversia suscitada entre la institución financiera y el cliente. Aunado a lo anterior, el servicio de protección y defensa del usuario pone a disposición del público usuario números telefónicos para que, mediante esta vía, haga del conocimiento su reclamación. El ombudsman financiero requerirá al usuario que al efecto llene una hoja de reclamaciones, proporcionando sus datos personales e incluyendo la solución que propone el usuario como correctivo para su problema.

Posteriormente, si el ombudsman financiero puede intervenir para solucionar la reclamación, lo primero que hará será ver si puede contribuir a que el usuario y la entidad financiera lleguen a un acuerdo informal, para lo cual tomará en consideración la versión de los hechos del cliente y de la entidad; valorará los hechos y después se informará tanto al usuario como a la institución financiera el sentido del dictamen emitido, mediante el cual decidirá lo siguiente:

- Que la entidad financiera ha tratado de forma justa al usuario y que no ha sufrido perjuicio alguno a consecuencia de sus actos. En este último caso, motivará la razón de su dicho. En ocasiones, la cuestión de quién tiene la razón no es blanco o negro. Si fuera así, se sugeriría un camino intermedio para ayudarle al usuario y a la entidad a llegar a un acuerdo.
- Que el cliente ha sufrido un claro perjuicio a consecuencia de acciones u omisiones de la institución, para lo cual informará a la entidad financiera lo que tiene que realizar para corregir la situación.

Ahora bien, si lo anterior no resuelve el problema se procederá a formalizar aún más el procedimiento, con lo que el ombudsman financiero tendrá que contemplar los hechos desde un punto de vista más estricto; lo que podría suponer la formulación de un número considerable de preguntas, tanto para el usuario como para la entidad financiera, incluyendo la recopilación de datos, documentos e información necesaria para resolver el fondo del litigio en un plazo de seis a nueve meses (término medio). Al efecto, la autoridad conciliadora mantendrá informadas a las partes en todo momento, para que tengan conocimiento de lo que está ocurriendo con su caso.

En la mayoría de los casos, las reclamaciones se pueden solucionar sin la necesidad de que un defensor del usuario deba tomar una decisión oficial. Sin embargo, si la decisión de un defensor del usuario fuese necesaria en su caso, esta decisión será definitiva. Cabe mencionar que el usuario de los servicios financieros que acude ante el ombudsman financiero no está obligado a acatar la decisión del dictamen, pues también podrá acudir a los tribunales competentes si así lo desea. En ese caso, no se le proporcionará asesoramiento jurídico sobre requisitos o restricciones de carácter procesal.

Existe una fecha límite para llevar un conflicto ante el servicio de protección y defensa del usuario, o bien acudir a los tribunales competentes, a contar desde el momento en que el conflicto suscitado en un plazo de ocho semanas, podrá acudir ante el servicio de protección y defensa del usuario; esto es, ante el ombudsman financiero, instancia que iniciará el estudio de la reclamación.

máximo de seis meses, contados a partir del día siguiente en que la institución financiera emita su “dictamen final”. Las reclamaciones se harán de forma personal, pero nada impide al usuario del servicio financiero que presente su reclamación por conducto de otra persona, por ejemplo: un familiar, un amigo o Citizens Advice (Oficina de Atención Ciudadana), para lo cual se le solicitará al usuario su autorización por escrito.

¿Se necesita la ayuda de un especialista para llevar un conflicto al servicio de protección y defensa del usuario? No. No se necesita asesoramiento especializado, por ejemplo de un abogado o de una empresa de gestión de reclamaciones. El ombudsman financiero estudiará los hechos del caso y no lo bien que expongan las partes su reclamación, prefiriendo en todo caso que el usuario o cliente lo refiera con sus propias palabras, sin necesidad de recurrir a tecnicismos jurídicos. Ahora bien, si el usuario contrata a alguien para representarle, puede que tenga que abonarles una minuta. Esto significa que podría tener que darles una parte de la indemnización que le correspondiera.

¿Llevar un conflicto al servicio de protección y defensa del usuario del sector financiero es como ir a juicio? El servicio de protección y defensa del usuario no es tan formal como los tribunales. Como norma general, fundamenta sus decisiones en la información que proporcionan tanto el usuario como la entidad financiera objeto de la reclamación, tanto si ésta se produce por escrito o por teléfono. Soluciona la mayor parte de los conflictos sin que sean necesarios los encuentros cara a cara (que se denominan “vistas”) entre las partes.

El tratamiento del caso podría no ser adecuado para el usuario, por lo que se permite a éste inspeccionar todos los documentos personalmente, formular sus propias preguntas o mantener una reunión como parte del proceso. Si esto tiene relevancia para el usuario, puede que prefiera llevar su conflicto a los tribunales. Normalmente el ombudsman financiero no interviene en casos que ya han sido objeto de juicio (o en el caso de que vaya a tener lugar un juicio).

¿Puede ayudar el servicio de protección y defensa del usuario con reclamaciones provenientes de pequeñas y medianas empresas (PYMES)? Sí. El ombudsman financiero puede estudiar reclamaciones de PYMES que tengan una facturación anual de menos de 1 millón de libras esterlinas, pero en ningún caso puede imponer sanciones o multas a entidades financieras, dado que su labor es ayudar a resolver conflictos puntuales entre entidades que proporcionan servicios financieros y sus clientes.

El servicio brindado por el ombudsman financiero es confidencial, por lo que no publica los nombres de las entidades financieras o consumidores cuyas reclamaciones se estudie. Tampoco decide las normas que rigen los negocios. Y no supervisa (ni regula) a las empresas para asegurarse de que cumplan las normas. Esto es labor de organismos reguladores tales como el Financial Services Authority (FSA) —Departamento de Servicios Financieros— y la Office of Fair Trading (OFT)—Oficina de Defensa de la Competencia—.

26.7.4 Canadá

El ombudsman canadiense es una institución independiente que se rige por un consejo de administración cuya mayoría de miembros no pertenecen a ninguna institución

financiera. La principal función del consejo consiste en preservar el carácter de independencia del ombudsman, a pesar de que su financiamiento lo obtiene de todos los bancos miembros del esquema.

Michael Lauber⁸ sostiene que el sistema canadiense de protección al usuario de los servicios financieros es sumamente independiente, y al efecto los estatutos establecen que ni el ombudsman ni sus familiares cercanos deben haber prestado sus servicios en una institución bancaria.

Anterior a la presentación de un asunto o queja ante el ombudsman, ha menester que el cliente haya agotado todas las instancias legales procedentes ante la institución bancaria, y solamente si la institución de crédito no es capaz de resolver la reclamación, el cliente tiene hasta entonces la posibilidad de comparecer ante el ombudsman para solicitar sus servicios.

Las características principales del esquema son:

- Informalidad y sencillez en el desarrollo del proceso.
- Un gran trabajo de investigación.
- Los usuarios reclamantes no necesitan de un abogado o de otro tipo de asesor.
- Es gratuito para el cliente.
- El proceso no depara ningún perjuicio al cliente.
- Las partes preservan su derecho de acudir a tribunales en todos los casos.

El ombudsman no sólo atiende los asuntos relativos a las instituciones bancarias, su competencia abarca también lo relacionado con sus subsidiarias. En todos los casos este organismo basa sus decisiones en los códigos y las prácticas bancarias. No obstante lo anterior, los asuntos relacionados con las fluctuaciones de las tasas de interés a consecuencia de los cambios en el mercado, cargos por comisiones bancarias y por tarjetas de crédito no son de la competencia del ombudsman.

El esquema del ombudsman canadiense tiene como peculiaridad exclusiva la de incentivar a los bancos para que resuelvan sus propios problemas con los usuarios. Toda institución bancaria tiene su propio ombudsman interno que se encarga de investigar cualquier reclamación, como requisito para presentarla posteriormente ante el ombudsman bancario. Éste es el motivo por el cual el número de casos que analiza es relativamente minúsculo. En 25 % de los casos el fallo favorece al usuario y, aunque el porcentaje puede parecer diminuto, es necesario recordar que el ombudsman interno ya los revisó con anterioridad y que 60 % de ellos son resueltos en la propia institución bancaria.

Aunque el ombudsman sólo está facultado para emitir recomendaciones, las cuales en ningún caso son obligatorias, tiene la responsabilidad de publicar el nombre de cualquier institución de crédito que no se apegue a las mismas. Su calidad moral constituye una herramienta sumamente poderosa, toda vez que en los años de funcionamiento del esquema ninguna institución bancaria ha objetado sus recomendaciones. Debido al gran tamaño de la banca canadiense, en comparación con el tamaño del mercado en el país, las instituciones tienen un gran poder, además de que sus estruc-

⁸ Conferencia "Strategic Complaint Management" dictada en Toronto el 28 de abril de 2004, **Michael Menéndez Romero, Fernando**, Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urmhhuahuasp/detail.action?docId=5513354>.

turas son en muchos casos burocráticas. Por ello, antes de que se instaurara el esquema del ombudsman canadiense era muy común escuchar al banco sugerir a su cliente que lo demandara, ya que la institución tenía todas las circunstancias a su favor. El costo de litigar un caso en Canadá es tan elevado, que prácticamente resulta inaccesible para cualquier persona física o empresa pequeña.

26.8 El sistema, el registro de ofertas públicas y el comité arbitrales

En el mundo vienen evolucionando estos sistemas arbitrales que tienden a facilitar la solución de conflictos que se presentan entre las entidades financieras y sus clientes. En ese tenor de ideas, la *LPDUSF* faculta a la comisión a efecto de que organice, opere y promueva el sistema arbitral en materia financiera. Desde el Viejo Continente hasta el Continente Americano ha venido evolucionando la función de los ombudsman financieros, con la finalidad de proteger y defender a los usuarios de los servicios financieros.

La RF2014 creó el citado sistema, mismo que determina que las entidades financieras podrán facilitar al usuario la solución de controversias futuras mediante el arbitraje sobre operaciones y servicios previamente determinados. Dichas determinaciones, consideradas ofertas públicas, serán hechas del conocimiento público, a través de los medios provistos por la *LPDUSF*. Para tal efecto se determina la existencia de un Registro de Ofertas Públicas del Sistema Arbitral, que tendrá a su cargo la Comisión Nacional. Ahora bien, no podrán ser objeto del Sistema Arbitral en Materia Financiera las cuestiones sobre las que haya recaído una resolución judicial firme y definitiva, y cuando se trate de entidades financieras que sean declaradas en concurso mercantil, en liquidación administrativa, o haya sido revocada su autorización.

La mencionada reforma determina también la existencia de un Comité Arbitral especializado, facultado para emitir los laudos y que estará integrado por servidores públicos de la Condusef, de las comisiones nacionales y de la SHCP; así como en su caso de árbitros independientes, de acuerdo con los lineamientos que al efecto expida la Condusef por acuerdo de su junta de gobierno.

A petición de la entidad financiera y sólo excepcionalmente, el Comité Arbitral especializado se integrará por árbitros independientes, que serán elegidos del registro de árbitros que para tal efecto administre la Comisión Nacional, observando al respecto lo dispuesto en los lineamientos que expida la propia Condusef, a través de su junta de gobierno.

26.9 Derecho sancionatorio en la *LPDUSF*

Usualmente se decía que la Condusef carecía de dientes para “meter al orden” a las entidades financieras, lo que era relativamente cierto si se toma en consideración que sí podía sancionarlas, pero sin tener un marco normativo debidamente sistematizado al respecto, o bien dejando de sancionar muchas operaciones irregulares. Las refor-

mas de 2000, 2008, 2009 y 2014 amplían el abanico sancionador a efecto de convertir a la Condusef en un ombudsman verdadero. De ahí que el incumplimiento o la contravención a las disposiciones previstas en la *LPDUSF* será sancionado con una multa que impondrá administrativamente la Comisión Nacional, tomando como base el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse la infracción de que se trate. Cabe mencionar que la imposición de sanciones no relevará al infractor de cumplir con las obligaciones, o regularizar las situaciones que motivaron las multas.

La Comisión Nacional estará facultada para imponer las siguientes sanciones:

Derecho sancionatorio en protección al público usuario de los servicios financieros

Acción u omisión	Sanción económica
La entidad financiera (EF) no cumpla el laudo arbitral en el plazo legal.	De 100 a 1 000 días de salario
La EF no proporcione los documentos e información que le solicite la Condusef.	De 200 a 2 000 días de salario
La EF que envíe publicidad sobre los productos o servicios que ofrezca a personas que se encuentren inscritas en el Registro Público de Personas que No Deseen que su Información sea Utilizada con Fines Mercadotécnicos o Publicitarios.	De 250 a 2 000 días de salario
La EF no comparezca a la audiencia de conciliación.	De 300 a 1 500 días de salario
La EF que no acredite el cumplimiento al convenio arbitral; cobre alguna comisión no reportada a la Condusef para su inserción en la Base de Datos de las comisiones que cobren las EF, o bien, prohíba a su cliente realizar operaciones con otra EF.	De 500 a 2 000 días de salario
La EF no cuente con una unidad especializada de atención al público; no atienda la orden de suspensión de la información dirigida a los clientes o usuarios sobre los servicios que ofrezca. No modifique los contratos de adhesión y demás documentos, de conformidad con la normatividad.	De 500 a 2 000 días de salario
La EF que realice actividades que se aparten de las sanas prácticas y usos relativos al ofrecimiento y comercialización de las operaciones y servicios financieros.	
La EF que no registre en tiempo el pasivo contingente o la reserva técnica.	De 250 a 3 000 días de salario
La EF que no reponga el servicio brindado, dentro de las 2 horas siguientes a la emisión del laudo.	Hasta por el monto de lo condenado

Cabe mencionar que la regla general en materia sancionatoria determina que en caso de reincidencia, el órgano competente sancionará *in duplum* a los infractores. En el caso específico, la Condusef aplicará a las instituciones financieras multa de hasta el doble de la multa originalmente impuesta. Asimismo, en el caso de reincidencia, además de imponer la multa, la Condusef podrá imponer la suspensión de la inscripción de la EF en el Registro Público de Personas que No Deseen que su Información sea Utilizada con Fines Mercadotécnicos o Publicitarios.

ner la sanción respectiva, requiera al infractor para que en un plazo determinado cumpla con la obligación omitida o para que normalice la operación irregular motivo de la sanción y éste incumpla, sancionará este hecho como reincidencia. En todo caso deberá oír previamente a la EF presuntamente infractora, dentro de un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles y tener en cuenta las condiciones económicas de la misma, la gravedad de la falta cometida, así como la necesidad de evitar reincidencias y prácticas tendientes a contravenir las disposiciones contenidas en la *LPDUSF*.

La facultad de la Condusef para imponer sanciones caducará en un plazo de cinco años, contados a partir del día siguiente a aquel en que se realizó la conducta o se actualizó el supuesto de la infracción. Una vez impuesta la sanción económica, la EF deberá enterarla (pagarla), dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. Cabe la posibilidad de que la EF sancionada interponga algún medio de defensa, en cuyo caso si la multa resultara confirmada total o parcialmente, su importe se actualizará en términos del *Código Fiscal de la Federación* y deberá ser cubierta dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que la autoridad competente le notifique al infractor la resolución definitiva. En caso de que las multas no sean cubiertas oportunamente por los infractores, se harán efectivas a través de la SHCP. Por pronto pago se aplicará una reducción de un 20% del monto de la multa, siempre y cuando no se hubiere interpuesto medio de defensa alguno en contra de la misma.

La RF2014 viene a ejercer la tutela del derecho de acceso a la información pública gubernamental, para lo que determina que la Condusef deberá hacer del conocimiento del público en general, a través del Buró de Entidades Financieras, las sanciones que al efecto imponga, por infracciones a las leyes que regulan a las EF o a las disposiciones que emanen de ellas. Las sanciones administrativas determinadas en la *LPDUSF* no excluyen la aplicación de sanciones civiles, penales o de carácter laboral, así como aquellas sanciones previstas en los tratados y acuerdos internacionales suscritos por México en materia financiera.

26.10 Buró de entidades financieras

El art 8 bis de la *LPDUSF* dispone que la Condusef organizará y mantendrá un Buró de Entidades Financieras (BEF), el cual se integrará con la información que aquella haya obtenido de las EF y de los clientes o usuarios en el ejercicio de sus atribuciones, así como la que le proporcionen las autoridades competentes. La Condusef tiene la atribución de expedir la reglamentación relacionada con la organización y el funcionamiento del citado buró pero, en todo caso, la información contenida en el BEF se referirá a los productos que ofrecen las EF, sus comisiones, sus prácticas, sus sanciones administrativas, sus reclamaciones y otra información que resulte relevante para informar a los usuarios de los servicios financieros del desempeño en la prestación de sus servicios y contribuir así a la adecuada toma de decisiones. La calificación de las EF, así como la evaluación del riesgo al que están expuestas, deberán concitarse de acuerdo con la experiencia internacional, con la finalidad de limitar los riesgos morales.

La información del BEF será de naturaleza pública, y la Condusef deberá difundirla en su portal de internet. Así mismo, la Comisión Nacional emitirá una publicación periódica con información relevante para la toma de decisiones de los usuarios de

servicios financieros. También las EF deberán publicar, a través de su portal de internet y en sus sucursales, la información que sobre ellas conste en el BEF, en los términos que establezca la misma Comisión, mediante disposiciones de carácter general que al efecto emita dicho organismo descentralizado.

Cuestionario

1. ¿Qué requisitos deberán reunir las reclamaciones presentadas ante la Condusef y ¿cuál es el término para su interposición?
2. ¿Qué es la conciliación?, y ¿cómo es el procedimiento conciliatorio ante la Condusef?
3. ¿En qué hipótesis emitirá un dictamen técnico la Condusef?
4. ¿Qué es el arbitraje?, y ¿en qué consiste el procedimiento arbitral?
5. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del arbitraje?
6. ¿Cuáles son las características del arbitraje?
7. ¿Cuáles son los requisitos para ser árbitro?, y ¿cómo es su designación?
8. ¿Qué tipos de arbitraje existen?
9. ¿En dónde se instituyeron los primeros ombudsmen financieros?, y ¿cuál es su tarea prioritaria?
10. ¿Qué fines persigue la Condusef en nuestro país?
11. Mencione tres tópicos importantes derivados de la reforma financiera de 2014.
12. ¿Cuál es la importancia del sistema, las ofertas públicas y el comité arbitrales?
13. ¿Qué es el BEF y cómo funciona?

UNIDAD 27

Revisión por la Condusef de los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Comprenderá el funcionamiento de los contratos de adhesión y la participación que tiene en ellos la Condusef.

27.1 Concepto y marco jurídico del contrato de adhesión

El vocablo *adhesión* proviene del latín *adhesio* y *adhaesus*, que a su vez deriva del verbo *adhaere* que significa estar pegado estrechamente y es utilizado para calificar ciertos contratos denominados *contratos de adhesión*, término utilizado por primera vez por el urista francés **Saleilles**. Con la expresión “contratos de adhesión” se hace referencia a la imposición del contenido de dicho contrato a una de las partes del mismo. Los contratos de adhesión no son más que contratos celebrados con base en previas “condiciones generales”.

El concepto legal de los contratos de adhesión refiere que es el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y las condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio en el proceso civil de compra de bienes o de servicios. Este documento no contiene todas las cláusulas ordinarias

Copyright © 2017 JURE Editors. All rights reserved.

Copyright
C
l
d
o12
C

La Condusef también podrá ordenar, en todo momento, la eliminación de cláusulas abusivas en los contratos de adhesión y al respecto para publicidad a dichas res-

luciones utilizando los medios que estime convenientes, que generalmente es a través de su página web oficial y en el BEF. La novedad de la reforma estriba en que ahora las entidades financieras, a petición de un cliente, deberán modificar los contratos de adhesión que hubieran celebrado con éste, a fin de eliminar las cláusulas que en términos del art 56 bis de la *LPDUSF* han sido consideradas abusivas y el mismo ombudsman financiero haya ordenado eliminar.

La *revisión de los contratos de adhesión*, por parte de la Condusef, se refiere a la actividad que tiene por objeto determinar que dichos acuerdos adhesivos se ajusten a los ordenamientos correspondientes y a las disposiciones emitidas conforme a ellos, así como verificar que dichos documentos no contengan estipulaciones confusas o que no permitan a los clientes de las entidades financieras conocer con puntualidad el contenido y alcance de las obligaciones de los contratantes. Aunado a lo anterior, dichas entidades deberán informar al ombudsman financiero las características de las operaciones que formalicen con contratos de adhesión, a efecto de estar en posibilidad de informar a los usuarios de los servicios financieros dichas características.

El art 94, fracc XV de la *LPDUSF* determina una sanción económica que oscila entre los 500 y 2 000 días de SMGVDF a las entidades financieras que no modifiquen los contratos de adhesión utilizados para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios, en términos de la normatividad que resulte aplicable (la *LIC* para bancos, o la *LMV* para casas de bolsa), o bien que no modifiquen los contratos de adhesión que hubiera celebrado con sus clientes, a fin de eliminar cláusulas abusivas, a solicitud de éstos.

El art 11 de la *Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (LTOSF)* regula los contratos de adhesión que utilizan las entidades financieras y la forma de documentar las operaciones masivas y los requisitos que deberán cumplir, mediante disposiciones de carácter general emitidas por la Condusef. Esas disposiciones establecerán los tipos específicos de los contratos de adhesión, a los que les serán aplicables las reglas generales y lo que debe entenderse por *operaciones masivas* en términos de dicha formulación normativa. Por su parte, los contratos de adhesión que empleen las entidades comerciales deberán cumplir con los requisitos que, mediante disposiciones de carácter general, establezca la Profeco.

En todo caso, las disposiciones generales deberán considerar: los sanos usos y las prácticas bancarias y comerciales, según corresponda, relacionadas con la operación de servicio; la utilización de formatos que faciliten la lectura y comprensión del contenido obligacional de los contratos; una carátula para los contratos de adhesión que se definan en las disposiciones generales para que faciliten su lectura, comprensión y comparación; deberán contener los elementos esenciales de la operación que permitan al cliente comparar los servicios del mismo tipo, ofrecido por diversas entidades; las advertencias en materia de tasas y comisiones que representen penalidades para el cliente y los supuestos en los que serían aplicables; así como las penalidades aplicables al cliente en caso de incumplimiento.

De igual forma, los contratos de adhesión deberán contener campos sencillos que permitan distinguir términos y condiciones, tales como las comisiones y tasas de interés, el CAT¹ y el monto total a pagar en el caso de los créditos, préstamos o financia-

mientos, y las demás que contribuyan a transparentar y facilitar su lectura, comprensión y comparación. Así mismo, las bases para dejar claramente establecidas las características, los términos y condiciones del servicio; los procedimientos de notificación y las bases para la aceptación, por parte de los clientes, de las modificaciones a los contratos de adhesión mediante las cuales tengan contratados operaciones o servicios; el procedimiento a seguirse para la cancelación del servicio; así como los conceptos de cobro y sus montos.

Otro de los elementos esenciales de los contratos de adhesión alude al espacio donde debe firmar el aval, el fiador u obligado solidario que documente un crédito, un préstamo o financiamiento; incorporando una advertencia respecto de las consecuencias de firmar el contrato, en caso de que el obligado principal incumpla por cualquier causa. Además, la Condusef podrá requerir la inclusión de leyendas explicativas.

De forma adicional, el ombudsman financiero establecerá la tipología de los contratos de adhesión que documenten las operaciones o los servicios celebrados por las entidades financieras, que requieran autorización previa de la Condusef. Al respecto, dichas entidades tienen la obligación de remitir a la comisión los modelos de contratos de adhesión, a efecto de que ésta integre un Registro de Contratos de Adhesión (Reca) para consulta del público en general.

La Profeco y el ombudsman financiero, cada uno en el ámbito de sus competencias, revisarán y modificarán, en su caso, los modelos de contrato de adhesión para verificar que éstos se ajusten a lo previsto en la normatividad, a fin de adecuarlos a las leyes y otras disposiciones aplicables y, en su caso, suspender su uso respecto de nuevas operaciones hasta en tanto sean modificados. Los contratos de adhesión celebrados en territorio nacional, para su validez, deberán estar escritos en idioma español y contener la firma o huella digital del cliente o su consentimiento expreso por los medios electrónicos que al efecto se hayan pactado.

Así mismo, los modelos de contratos de adhesión deberán contener las comisiones que la entidad financiera cobre y en protección del público usuario de los servicios financieros estará prohibido que dichas entidades carguen o cobren comisiones que no estén previstas en los citados contratos, o bien, que se modifiquen en contravención a la *LTOSF*. Ahora bien, toda modificación a las comisiones, cuando resulte aplicable, deberá registrarse ante el Banco de México, organismo constitucional autónomo que tiene la facultad de revisarlas y, en su caso, aprobarlas.

El Capítulo X (arts 85-90 *bis*), de la *Ley Federal de Protección al Consumidor*, es el marco jurídico por antonomasia de los contratos de adhesión, que al efecto regula todo lo concerniente a los requisitos de validez; el registro de los contratos mediante la expedición de normas oficiales mexicanas; la resolución de controversias en la vía administrativa; los servicios adicionales y las prerrogativas del consumidor.

En relación con las *cláusulas abusivas*, la *LFPC* establece que todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista. Además, no podrá implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de esta ley.

Dado que a la Secretaría de Economía le corresponde la determinación de la política de protección al consumidor, como uno de los instrumentos sociales y económicos del sistema para armonizar y promover los intereses y derechos de los consumidores,

tiene la responsabilidad de adoptar las medidas que procuren el mejor funcionamiento de los mercados y el crecimiento económico del país, y mediante la expedición de normas oficiales mexicanas puede sujetar contratos de adhesión a un registro previo ante la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco) cuando impliquen o puedan implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o altas probabilidades de incumplimiento. Las normas podrán referirse a cualesquiera términos y condiciones, excepto al precio.

Los contratos de adhesión, sujetos a registro, necesariamente deberán contener una cláusula en la que se determine que la Profeco será competente en la vía administrativa para resolver cualquier controversia que se suscite sobre la interpretación o el cumplimiento de los mismos. Así mismo, deberán señalar el número de registro otorgado por la procuraduría, instancia gubernamental que tiene la atribución de organizar y llevar el Registro Público de los Contratos de Adhesión.

27.2 Características

Las características principales de los contratos de adhesión hacen referencia a la masificación o efecto masivo de los contratos, que se traduce en un ahorro de tiempo, redactados de manera uniforme y estandarizada por las instituciones financieras (un trato equitativo para los clientes) y aceptados adhesivamente por el usuario del servicio financiero a quien van dirigidos. Es un contrato en el que las cláusulas y estipulaciones son fijadas unilateralmente por la entidad financiera, dejando al usuario o cliente únicamente la opción de pactar el plazo, el monto y el pago en la negociación.

Características del contrato de adhesión

- La oferta se hace a una colectividad.
- El contrato es uniforme y estandarizado.
- El convenio es obra exclusiva de una de las partes.
- La reglamentación del contrato es compleja.
- La situación del que oferta es preponderante.
- La oferta no puede ser discutida.
- La oferta es receptiva de la voluntad.
- Se tienen que inscribir en el registro que lleva la autoridad competente.
- Están sujetos a la revisión y modificación por parte de la autoridad competente.
- Tienen carácter de permanencia.

27.3 Ventajas y desventajas

Al hablar de los contratos de adhesión, necesariamente se tiene que hacer referencia a las ventajas y desventajas que trae aparejada la celebración de éstos, dado que no se

27.3.1 Ventajas

Las ventajas que reportan los contratos de adhesión, elaborados unilateralmente por las entidades financieras, son de índole económica y jurídica. Las ventajas económicas se traducen en un ahorro de costos, tiempo y simplificación administrativa, dada la uniformidad y estandarización en su elaboración, que permite la celeridad en las transacciones financieras.

Jesús de la Fuente sostiene que “la vida masificada determina respuestas también masificadas”, lo que se logra con la ventaja sociológica que trae aparejada la celebración de un contrato de adhesión, en cuestión de segundos, alrededor del mundo se ponen en contacto una diversidad de instituciones financieras con usuarios de servicios financieros, mediante la concertación de este tipo de contratos. La ventaja jurídica que representan los contratos de adhesión, estriba en que los efectos engendrados por aquéllos son previsibles tanto por la entidad financiera como por el usuario de sus servicios.

27.3.2 Desventajas

La desventaja principal de los contratos de adhesión es la que lo considera un desequilibrante económico entre las partes, dado que existe una parte fuerte (institución financiera) que, unilateralmente, impone la mayoría de las condiciones “pactadas” a otra parte más vulnerable (usuario del servicio), con lo que esta última se ve imposibilitada para obligar el “estira y afloja” que se presenta en los contratos civiles. La uniformidad y estandarización de los contratos de adhesión inhibe a los usuarios de servicios financieros a recurrir a la competencia, toda vez que las condiciones estipuladas en los contratos de adhesión por otras instituciones financieras son, si no idénticas sí muy similares.

27.3.3 Contenido

El contenido de un contrato de adhesión financiero generalmente lleva inserta la naturaleza jurídica de la operación a celebrar (activa, pasiva o de servicio, tratándose de las operaciones bancarias); los derechos y las obligaciones que contraen las partes contratantes, esto es, el cliente de la institución financiera y esta última; las sanciones legales por el incumplimiento de alguna de las obligaciones estipuladas; la duración de la relación contractual; los tribunales competentes para conocer de una posible controversia futura; los rendimientos, intereses o comisiones que generará la operación o la prestación del servicio, entre otros más.

27.4 Principales diferencias entre el contrato clásico y el de adhesión

Los contratos de derecho común son celebrados por las partes en igualdad de condiciones en que alguna de ellas ha aceptado las condiciones propuestas voluntariamente en el clausulado del contrato.

trato, lo que se traduce en la existencia de una libre voluntad de las partes; esto es, no existe una parte débil que simplemente se adhiera a lo convenido por el estipulante. En cambio, los contratos de adhesión —que por cierto algunos tratadistas dudan que tengan la calidad de convenio— son actos jurídicos en los que interviene predominantemente la voluntad de una de las partes, de ahí que se diga que las cláusulas son prediseñadas por ésta, con excepción del monto y el plazo del contrato. En ese tenor de ideas, sin temor a equivocarnos, en los contratos de adhesión no hay libertad contractual.

27.5 Revisión de los contratos de adhesión por la Condusef

La revisión que, en su caso, haga la Condusef de los contratos de adhesión, tiene por objeto determinar que éstos se ajustan a los ordenamientos correspondientes y a las disposiciones emitidas conforme a ellos, así como verificar que dichos documentos no contienen estipulaciones confusas o que no permiten a los usuarios conocer claramente el alcance de las obligaciones de los contratantes.

Así mismo, la Condusef tiene la posibilidad legal de ordenar a las entidades financieras que le informen sobre las características de las operaciones que formalicen con contratos de adhesión, a efecto de que pueda informar a los usuarios sobre dichas características. También tiene la facultad de revisar y, en su caso, proponer modificaciones a los documentos que se utilicen para informar a los usuarios sobre el estado que guardan las operaciones relacionadas con el servicio que éste haya contratado con las instituciones financieras.

En el ámbito de colaboración con las comisiones nacionales del sistema financiero mexicano, e independientemente de las atribuciones que le confiere la *LPDUSF* a la Condusef, en caso de que de la revisión que efectúe de los contratos de adhesión, los documentos que se utilicen para informar a los usuarios sobre el estado que guarda la operación o el servicio que éste haya contratado con las entidades financieras, así como la publicidad que emitan éstas, se desprenda que aquéllos no se ajustan a los ordenamientos correspondientes y las disposiciones emitidas conforme a ellos, deberá hacer del conocimiento de las comisiones nacionales competentes dicha situación y adjuntar los elementos de que disponga.

27.5.1 Ajustarse al marco jurídico

Las instituciones financieras tienen la obligación de ajustarse al marco jurídico aplicable a los contratos de adhesión, de lo contrario, se harán acreedoras a una multa de 500 a 1 000 días de salario, cuando utilicen con los usuarios cualesquier contrato de adhesión que no esté inscrito en el Registro de Contratos de Adhesión (Reca) en las disposiciones legales. Para presentar reclamaciones, el ámbito de acción de la Condusef es aplicable cuando existan diferencias en la interpretación de los compromisos asumidos, implícita o explícitamente, derivados de la suscripción del contrato de adhesión a través del cual el usuario contrató el servicio o adquirió el producto ofrecido por la institución financiera.

27.5.2 Preventivo

El *Diccionario de la Real Academia Española*² entiende por preventiva, toda aquella actividad encaminada a aparejar y disponer con anticipación lo necesario para un fin. Es decir, prever, ver, conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio. Preca- ver, evitar, estorbar o impedir algo. Advertir, informar o avisar a alguien de algo. En fin, anticiparse a un inconveniente, dificultad u objeción.

En ese tenor de ideas, corresponde a la Condusef informar a los usuarios de los servicios financieros la posibilidad de que determinada institución financiera esté rea- lizando conductas contrarias a las prácticas sanas del mercado, con la finalidad de prevenir en el futuro quejas potenciales ante la misma comisión. Así mismo, es compe- tencia del ombudsman financiero verificar el contenido de los contratos de adhesión, para estar seguro de que no contengan cláusulas o especificaciones confusas, leoninas o que adolecen de vaguedad. Recordemos que muchos de los clientes de las entida- des financieras carecen de la elemental cultura financiera para examinar a detalle di- chos contratos. La comisión debe revisar que los contratos estén redactados de una forma concisa, clara, sencilla e inteligible.

27.5.3 Educativo

En nuestro país, dada la facilidad con que algunas entidades financieras hacen circular tarjetas de crédito entre el público, se ha triplicado la morosidad de los tenedores de este tipo de instrumentos de pago. La Condusef ya alertó en el mes de marzo de 2014 sobre el crecimiento de la cartera de morosos en tarjetas de crédito, que se mantiene en ascenso y a noviembre de 2013, el monto de vencimientos creció mil millones de pesos, para sumar 19 mil 699 millones, de acuerdo con cifras del Banco de México.

En dicho mes, la CNBV reportó que el índice de morosidad en tarjetas de crédito se ubicó en 10.32 %, por arriba del 9.91 observado en octubre del mismo 2013. La tasa de morosidad ha crecido demasiado, si se compara con 2004, año en el que se situó en 2.8 %, para quedar en 6.4 en 2007. Al efecto, tal organismo advirtió que si los ban- cos continúan con la colocación de créditos de manera indiscriminada, podría crearse un gran problema de insolvencia de los tarjetahabientes.

Es así que la comisión tiene la responsabilidad de advertir e informar al público usuario de los servicios financieros, sobre la catástrofe patrimonial que puede suceder por el uso indiscriminado de las tarjetas de crédito, aunado a que también debe hacer del conocimiento de los clientes de las entidades financieras que la celebración de un contrato de adhesión implica, necesariamente, la estricta revisión y el análisis del contenido del mismo. Desafortunadamente, la falta de cultura financiera, la presión que imprime la celeridad del mundo globalizado, la necesidad, así como la timidez de carácter de los usuarios los lleva a someterse financieramente a los designios de las instituciones, al estampar su firma en el documento.

27.6 Protección de los clientes en la contratación con las instituciones financieras. Derecho comparado

Estados Unidos de América

La dependencia federal, con la jurisdicción más amplia para aplicar las leyes en materia de política del consumidor en Estados Unidos, aprobar las condiciones generales y registrar los contratos de adhesión es la Comisión Federal de Comercio (FTC por sus siglas en inglés Federal Trade Commission). El mandato del Consejo de Protección al Consumidor de la FTC es proteger a los consumidores contra prácticas desleales, engañosas o fraudulentas. El consejo aplica diversas leyes de protección al consumidor promulgadas por el Congreso, así como la regulación del comercio, emitidas por la comisión. Sus acciones se pueden enfocar en empresas individuales o en toda una industria, en litigios administrativos y ante las cortes federales, en procedimientos para elaborar regulaciones, así como en el diseño de instrumentos para educar a los consumidores y empresarios.

Aunado a lo anterior, el consejo contribuye con los esfuerzos de la comisión para informar al Congreso y otras entidades gubernamentales sobre el impacto que las acciones propuestas podrían tener en los consumidores. Los consumidores pueden contactar a la FTC por teléfono o al presentar una queja en el sitio de la red de la FTC. Además, los consumidores pueden presentar quejas y obtener información de los asesores en el Centro de Respuesta al Consumidor de la FTC. Cabe mencionar que en materia financiera, la Comisión de Valores de Estados Unidos (SEC) y la Reserva Federal (FED) tienen facultades para supervisar, vigilar e inspeccionar a las entidades financieras que se encuentran dentro del ámbito de su competencia, por lo que tendrán las más amplias atribuciones para revisar los contratos de adhesión de las instituciones financieras, con la finalidad de proteger al público contratista de un producto o usuario de sus servicios financieros.

Argentina

Los reclamos por incumplimientos o violación a la *Ley No 25.065 de Tarjetas de Crédito y Contratos de Adhesión*, se reciben en dependencias de la Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor, autoridad nacional de aplicación en lo referente a sus aspectos comerciales. Los aspectos financieros son fiscalizados por el Banco Central de la República Argentina.

27.6.1 Control de las condiciones generales

La cualidad específica de los contratos de adhesión, bajo condiciones generales, viene referida a la predeterminación de su contenido por la voluntad de una de las partes del contrato que se impone a la otra parte del mismo, sin que ésta tenga posibilidades de alterar o influir en los términos de tal contenido. A tal rasgo característico se añade otro no menos significativo: se trata de contratos ideados en la contemplación de determinadas esferas del tráfico jurídico y para una pluralidad de situaciones contractuales que responden a una fórmula o fórmula básica de comportamiento humana.

En otros términos, se trata de contratos en los que se fija su contenido no en relación a las conveniencias individualizadas del sujeto que se adhiere a los términos del contrato, sino que tal sujeto se limita a aceptar un contenido que ha sido predeterminado por referencia a unas necesidades medias objetivamente tomadas en consideración por la parte proponente del contrato; las consideraciones individuales de la parte débil del contrato, sólo de modo excepcional, son asumidas en el contrato y además mediante “condiciones particulares”, establecidas como excepción a los términos generales del contrato.

Una última característica de los “contratos de adhesión bajo condiciones generales” es la de contemplar intereses generales o colectivos, en los que es posible observar la confluencia de los intereses particulares de las partes del contrato con intereses generales de la colectividad, que explican la intervención estatal no sólo en el control del contenido de dichos contratos, sino también estableciendo un sistema de autodefensa de la parte más débil del contrato que se engloba bajo la figura del consumidor o usuario de servicios financieros, mediante el cual se busca incrementar la protección del particular que se adhiere al contrato, permitiendo que sus intereses sean asumidos por entes colegiados que agrupan a personas afectadas por idénticos intereses.

27.6.2 Referencia al derecho comparado y comunitario europeo

En la mayoría de los Estados pertenecientes a la Unión Europea, las autoridades tratan con mucha diligencia el tópico relacionado con los contratos de adhesión, en particular, las condiciones generales de contratación son revisadas minuciosamente por la autoridad judicial competente, para evitar la existencia de contratos de adhesión con un contenido francamente abusivo y leonino. A tal efecto, se ha impreso una cultura financiera que desecha las cláusulas ininteligibles, máxime si se toma en consideración que los tribunales judiciales se han pronunciado en contra de la aplicación de las cláusulas redactadas en un lenguaje oscuro e ininteligible.

Cuestionario

1. Elabore una definición del contrato de adhesión.
2. ¿Cuál es el marco jurídico de los contratos de adhesión?
3. Especifique qué competencia tiene la Secretaría de Economía en materia de contratos de adhesión.
4. Mencione las características fundamentales de los contratos de adhesión.
5. ¿Cuáles son las ventajas de dichos instrumentos jurídicos?
6. ¿Qué desventajas tiene para el cliente la firma de un contrato de adhesión?
7. Elabore un contrato de adhesión en materia financiera.
8. ¿Qué función ejerce la Condusef en la materia?

10. Haga referencia al derecho comparado en materia de contratos de adhesión.
11. De forma breve refiera los ordenamientos que regulan los contratos de adhesión.
12. ¿Cuáles son los aspectos más relevantes en materia de contratos de adhesión de la RF2014?

UNIDAD 28

Huelga en los bancos múltiples

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá cómo protege la LIC los intereses del público en caso de una huelga bancaria.

28.1 Consecuencias de una huelga bancaria

El art 123, apartado A, fraccs XIII y XVII, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece que las leyes reconocerán las huelgas y los paros, como un derecho de los obreros y de los patronos, siendo lícitos cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. Así mismo, dispone que en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas, o en caso de

guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno.

En ese tenor de ideas, desde este punto ha menester mencionar que las operaciones realizadas por las instituciones de crédito fueron consideradas un servicio público, con la nacionalización de la banca en septiembre de 1982 y hasta antes de su reprivatización en los 90. Posteriormente, ya en el periodo presidencial de **Carlos Salinas de Gortari**, la banca de nueva cuenta pasó a manos del capital privado, con lo que se vuelve al esquema mixto de servicios bancarios: por un lado se presenta el *servicio público bancario*, a través de la banca de desarrollo y el *servicio de interés público*, por conducto de la banca comercial. En ese sentido, cabe analizar las consecuencias de una huelga bancaria en los diversos escenarios que se han presentado a lo largo de la historia y en los antecedentes de este tipo de instituciones comerciales.

La consecuencia inmediata de la huelga bancaria radica en la suspensión parcial del servicio que prestan las instituciones de crédito al público en general y con ello, la afectación a un sinnúmero de personas que han adoptado las entidades financieras como algo sin lo cual es difícil afrontar los compromisos asumidos en el trato cotidiano comercial. Es decir, los servicios prestados por la banca moderna han permeado en gran parte de la población, agrado tal que se antojan insustituibles y fundamentales en las actividades cotidianas, tal y como ya lo configura el uso de la internet.

28.1.1 Introducción

La huelga bancaria es la suspensión temporal del trabajo, llevada a cabo por una coalición de trabajadores bancarios con la finalidad de defender sus derechos e intereses laborales. Es una suspensión concertada del trabajo que responde a una idea de justicia social, y se constituye en un medio para lograr determinados objetivos sociales, cuando se presentan conflictos laborales en las relaciones obrero-patronales.

La huelga así entendida, es sólo un acto que forma parte de la lucha de los trabajadores como consecuencia de una pugna de intereses que rebasa y se impone al conflicto mismo y que deriva de su exigencia para establecer determinadas condiciones de trabajo, ya sea cuando se pretenda el retorno a un orden establecido o cuando se busque un acuerdo interpartes, si se trata de una controversia de naturaleza económica. El legislador del estado de Oaxaca define la huelga como “la acción colectiva de los trabajadores que, mediante la suspensión temporal de sus labores habituales, tiene por fin equilibrar los diversos factores de la producción, armonizando los derechos de los trabajadores con los derechos de los patrones”.

Los objetivos que se pueden perseguir con la huelga bancaria son: a) conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital; b) obtener del patrón o patrones la celebración del contrato colectivo de trabajo y exigir su revisión al terminar el periodo de su vigencia; c) obtener de los patrones la celebración del contrato-ley y exigir su revisión al terminar el periodo de su vigencia; d) exigir el cumplimiento del contrato-ley en las entidades financieras en que hubiese sido celebrado; e) exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la participación de utilidades; f) exigir la revisión anual de los salarios contractuales, y g) apoyar una huelga que tenga por objeto exigir alguno de los puntos enumerados anteriormente.

28.1.2 Efectos de la huelga bancaria

El efecto de primer orden en las huelgas bancarias, por cierto de carácter psicológico, se traduce en un retiro o demanda súbita de los depósitos de los ahorradores, dado que lo primero que viene a la mente de las personas es proteger su patrimonio de una posible pérdida, daño o menoscabo. Al igual que como aconteció en 1994 en México, mejor conocido el evento como “el error de diciembre”, en el que ahorradores e inversionistas “sacaron” sus capitales de las entidades financieras, así sucedería en caso de la presencia de una huelga bancaria, pues el temor haría eco en la mayoría de las personas.

Los ejemplos son incontables: en Argentina el gobierno se vio en la imperiosa necesidad de declarar la moratoria de pagos y, mediante el comúnmente denominado “corralito” impidió que los ahorradores retiraran masivamente los capitales de las entidades financieras, específicamente de los bancos, declarando la intangibilidad de los depósitos mediante la *Ley 25466*.

Sin duda, una huelga bancaria afectaría el sistema de pagos del país, integrado por los diversos instrumentos con que cuenta el sistema financiero mexicano para que se posibilite a los agentes la realización de un sinfín de transacciones comerciales. El sistema de pagos comprende los pagos en efectivo, con tarjetas de crédito y débito, las transferencias electrónicas, los cheques, etc. Imagine el lector el efecto que produciría una huelga bancaria en la celebración de las transacciones financieras, prácticamente la economía del país se paralizaría por completo, de ahí que la *Ley de Instituciones de Crédito* ordena la continuación en la prestación de los servicios bancarios durante todo el tiempo que perdure el movimiento huelguístico. Aunado a lo anterior, con un problema de tal envergadura se presentarían otro tipo de problemas: la inflación iniciaría su ascenso y con ello el incremento en los precios de los productos afectaría enormemente el bolsillo de los círculos sociales más vulnerables.

Las huelgas bancarias, como toda huelga, seguramente persiguen propósitos nobles y legítimos como lo es la pugna por mantener el equilibrio entre los dos factores de la producción: el capital y el trabajo. Aunque los efectos producidos por la suspensión temporal de las actividades de los trabajadores bancarios causan estragos en el sistema financiero mexicano, es un derecho de acción válido, legítimo y legal que permite la defensa de sus intereses; pero esto no es óbice para señalar que en ocasiones los líderes sindicales hacen de su actividad un negocio redondo en perjuicio de la clase trabajadora, por lo que también habría que concientizar al trabajador para que no sea presa fácil de ese tipo de líderes convenencieros.

Una huelga en una institución bancaria puede extenderse a todas, o bien, a la mayoría de las instituciones de crédito del país, y dar como resultado una pérdida en la confianza por parte del público usuario de los servicios financieros y el consecuente estago de la economía nacional. Recordemos que en la era revolucionaria los bancos tenían un déficit de credibilidad, dado que la moneda era temporal y transitoria, dependiendo del bando revolucionario que se apoderaba de determinado terruño.

28.2 Evolución de la reglamentación de la huelga bancaria en México

Durante largos años, anteriores a 1937, las legislaciones civil y mercantil regularon las relaciones laborales suscitadas entre las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares con sus empleados. El 29 de noviembre de 1937, en el mandato presidencial de **Lázaro Cárdenas del Río**, se publicó en el *DOF* el *Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, el cual se creyó que fue emitido con la finalidad de que los empleados bancarios quedaran incluidos en la disposición del art 237 de la *Ley Federal del Trabajo* de 1931, que prohibía formar sindicatos a los trabajadores que estaban sujetos a reglamentos especiales. La estrategia era clara: por un lado se le negaron ciertos derechos al trabajador bancario pero, por el otro, se le compensó con beneficios económicos mayores a los que recibía la generalidad de los trabajadores.

El reglamento estableció que a las personas contratadas por las instituciones de crédito e instituciones auxiliares del crédito se les aplicaría en las relaciones laborales las disposiciones contenidas en éste, lo que desde su origen representó un desconocimiento de la declaración de los derechos sociales consagrados por el Constituyente de 1917 en la Carta Fundamental, por cierto, incluso antes que la Constitución de Weimar de 1919. Aunque aparentemente el reglamento se adhería a la teoría del contrato de trabajo, en la práctica las autoridades de la Secretaría de Hacienda fijaron y regularon los salarios de los trabajadores, suprimiendo libertades y limitando el derecho de huelga, y contraviniendo con ello los postulados de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Como resultado de esto, un sector importante de la actividad humana careció de protección legal.

En teoría se permitía el derecho de sindicación o sindicalización, pero en los hechos se negaba la forma de contratos colectivos de trabajo, únicamente era permitido firmar contratos individuales de trabajo sujetos a condiciones estrictas. La legislación internacional, en consonancia con el convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha aceptado la formación de sindicatos de los empleados bancarios y hasta hoy ninguna ley vigente en el territorio nacional prohíbe el derecho de formar sindicatos a los empleados bancarios para proteger sus intereses. El Reglamento de 1937 otorgaba un mayor número de beneficios laborales para los trabajadores bancarios que a la mayoría de los trabajadores del país, aunque les limitaba el derecho de sindicación y huelga, argumentando que en todo contrato individual de trabajo se establecía una amplia protección de los derechos laborales.

Los estudiosos y teóricos del momento vieron en el *Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* un documento jurídico inconstitucional, porque re-basó los postulados de la Constitución y de la *Ley Federal del Trabajo* de 1931, aunado a que prohibió la sindicación de los empleados bancarios y el derecho de huelga, al disponer que las labores en las instituciones de crédito no podían suspenderse debido a que sería una gran ofensa al interés público. Los primeros intentos sindicales que se originaron después de la publicación del reglamento, no representaron una afirmación del derecho de asociación profesional y mucho menos del derecho de huelga, más bien reafirmaron la posición oficial en cuanto a la negativa a inscribir en los registros gubernamentales las incipientes agrupaciones

El citado *Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* que fuera expedido por **Lázaro Cárdenas** en 1937, fue abrogado por el diverso del 22 de diciembre de 1953, expedido por el entonces presidente **Adolfo Ruiz Cortines**. Dicho reglamento siguió la misma línea del anterior, con base en un nuevo capitulado. Posteriormente, el 1o de mayo de 1970 entró en vigor la nueva *Ley Federal del Trabajo*, la cual abrogó la de 1931. Ante esto, lo lógico era que también quedaran abolidos los reglamentos nacidos al amparo de aquella, pero de manera por demás increíble, el 14 de julio de 1972 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que reformaba y adicionaba el reglamento bancario y, como resultado de esto, de nueva cuenta se separó a los trabajadores bancarios de la legislación del trabajo. Los reglamentos citados no reconocieron el derecho de huelga a los trabajadores bancarios. En ese tenor de ideas, el estatus jurídico de los empleados bancarios estuvo regulado durante más de cuarenta años por los Reglamentos de 1937 y 1953, hasta la nacionalización de la banca, cuando **José López Portillo**, presidente en turno, decidió convertir la prestación de servicios bancarios en un servicio público.

El 21 de septiembre de 1982, el Ejecutivo federal envió a la cámara de origen la exposición de motivos para la reforma constitucional de los arts 28 y 73, fraccs X y XVIII, y la adición de la fracc XIII *bis* del apartado B del art 123. La comisión de gobernación y puntos constitucionales emitió el dictamen a la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal y expuso que, por la proposición que contiene la iniciativa de adicionar el art 123 de la Constitución en su apartado B, “los trabajadores bancarios obtendrán el reconocimiento de sus derechos”. Durante el proceso legislativo de las reformas constitucionales, se discutió en gran medida en la cámara de origen la inclusión de los trabajadores de las instituciones bancarias al apartado B del art 123 constitucional y pugnaron por el derecho a la sindicalización y el derecho de huelga como instrumento legítimo de defensa.

En los foros organizados por la LII Legislatura de la Cámara de Diputados, en uso de la palabra, el diputado priista y representante de Fidel Velázquez, Gerardo Cavazos Cortéz señaló:

Con la nacionalización de la banca, se consumó para los trabajadores bancarios la legítima posibilidad de organizarse con apego al derecho que consagran nuestras leyes en defensa de sus intereses como trabajadores.

Así lo expresó el presidente **López Portillo** en su sexto informe de gobierno. El movimiento obrero organizado saluda con beneplácito la incorporación, por fin, a sus filas de los trabajadores bancarios, que habían permanecido marginados de los beneficios sociales que se derivan de la organización sindical.

La Confederación de Trabajadores de México y el sector obrero integrante del Partido Revolucionario Institucional cuestionamos de siempre la legalidad del régimen jurídico de excepción, por el que se regían las relaciones laborales de empleados bancarios y de las instituciones de crédito auxiliares. Y propugnamos la formación de un sindicalismo auténtico, sosteniendo en todos los foros, la inconstitucionalidad de la reglamentación bancaria y expresando nuestra solidaridad consecuente a los trabajadores, particularmente en su lucha de clases.

Ahora, merced a un acto nacionalizador del gobierno, valoramos la consecuencia social que permite la regularización de los trabajadores bancarios, como clase social, al ubicarlos dentro de la Constitución, a donde, sin menoscabo de las prestaciones sociales y

formar su propia organización para el estudio, mejoramiento y defensa de sus intereses, analizar en el seno sindical su problemática y encauzar la gestión de la solución de sus problemas, a través de la representación sindical que se den, respetando las formas democráticas y la responsabilidad histórica de los trabajadores, incuestionablemente revolucionaria, sin distorsionar su conducta por simples actitudes estridentistas.

(...)

Bienvenidos los trabajadores bancarios a las filas del movimiento laboral mexicano; sean bien recibidos en el Congreso del Trabajo por la vía de sus organizaciones fundamentales, la Federación Sindical de Trabajadores al Servicio del Estado; las luchas del sector obrero y el avance social y democrático de México habrán de permitir en el futuro que los trabajadores mexicanos nos encontremos unidos, sin distinción de apartados, en una sola organización sindical, protegidos por la Constitución en su más avanzada disposición, producto de nuestras luchas; por ahora nos vanagloriamos de estar encuadrados debidamente como trabajadores en el artículo 123 de nuestra Constitución...

En ese tenor de ideas, los empleados de las instituciones de crédito, hasta antes de la nacionalización de la banca, fueron considerados como trabajadores de segunda, en comparación con los demás; habida cuenta de que en el reglamento de trabajo de los empleados de las mismas, se les sujetaba a un tratamiento diferente y discriminatorio en sus relaciones laborales y se les impedía negociar en relación con lo que comúnmente se conoce en derecho laboral como la *trilogía laboral* (derecho de contratación colectiva, derecho a sindicalizarse y el derecho de huelga), que a falta de un derecho no se pueden hacer válidos los dos derechos restantes.

Concluido el proceso legislativo, el 17 de noviembre de 1982 se reformó el art 28 constitucional y se adicionó al art 123, apartado B de dicha Carta Fundamental, la fracc XIII bis, al nacionalizarse el servicio público de banca y crédito. Finalmente, y con motivo de aquella iniciativa, el 31 de diciembre de 1982 se expidió la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*, en cuyo art 1o se dispuso que era de orden público y tenía por objeto reglamentar el servicio público de banca y crédito, que en los términos del art 28 de la Constitución debería prestar el Estado. El art 2o estableció que el servicio de banca y crédito sería prestado por instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito, en los términos de la ley, y por las constituidas por el Estado como instituciones nacionales de crédito conforme las leyes.

Posteriormente, la *Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis, Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1983, cuya exposición de motivos estableció que tenía por objeto fijar el marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores bancarios con las instituciones de crédito, incorporando el régimen al que habían estado sujetos y respetando esencialmente las prestaciones que con tanto esfuerzo habían logrado, y haciendo compatible su estatuto laboral con el establecido para los trabajadores al servicio del Estado. Hasta este momento, al homologar los derechos de los trabajadores bancarios con los derechos del resto de los trabajadores al servicio del Estado, es cuando se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores bancarios.

Más adelante, el 27 de junio de 1990, se derogó el párrafo quinto del art 28 constitucional, con lo cual se permitió nuevamente la participación de particulares en la prestación del servicio público de banca y crédito, ya que anulaba el monopolio del

servicio público de banca y crédito a favor del Estado. La reforma citada adicionó en el art 123, apartado A, fracc XXXI, inciso a), numeral 22, los servicios de banca y crédito. El artículo citado establece lo siguiente:

Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil... El Congreso de la Unión ...deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

[...]

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas industriales y servicios.

22. Servicios de banca y crédito. En la actualidad, la Ley Federal del Trabajo resulta aplicable a los empleados bancarios en materia de los derechos de sindicación y huelga.

En el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de julio de 1990, se publicó la *Ley de Instituciones de Crédito*, en cuyo art 2o Transitorio se abrogó la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*, que fue publicada en el *DOF* del 14 de enero de 1985 (ley que a su vez abrogó la *Ley Bancaria* de 1983). Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de agosto de 1993, se reformó la fracc XIII bis, del apartado B, del art 123 constitucional para establecer la regulación de los trabajadores del banco central al apartado relativo.

El art 123, apartado B, fracc XIII bis de la Constitución reconoce el derecho de huelga de los empleados bancarios de las instituciones de la banca de desarrollo, al establecer que el banco central y las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán las relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en dicho apartado. Siguiendo esa directriz, la fracc X del apartado en cita refiere que los trabajadores tienen el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes y que pueden hacer uso del derecho de huelga previo al cumplimiento de los requisitos que determine la ley, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos consagrados en el art 123, apartado B de la Constitución. Las instituciones de la banca de desarrollo se rigen por su ley orgánica y las disposiciones reglamentarias, razón por la cual habría que cumplir lo que establecen en la materia aludida.

28.3 La huelga bancaria en la actualidad

El art 145 de la *Ley de Instituciones de Crédito* ordena que, con el fin de que no se afecten los intereses del público en cuanto a la disponibilidad de efectivo y valores exigibles a las instituciones, en los casos de emplazamientos a huelga, antes de la suspensión de las labores y en términos de la *Ley Federal del Trabajo*, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje en ejercicio de sus facultades y oyendo la opinión de la CNBV,

cuidará que para el fin mencionado, durante la huelga permanezca abierto el número indispensable de oficinas y continúen laborando los trabajadores que, atendiendo a sus funciones, sean estrictamente necesarios. Lo anterior, en virtud de que si bien es cierto que el servicio prestado por la banca no es público, sí lo es de interés público, razón por la cual las autoridades deben mantener en funcionamiento el número de sucursales suficientes para la prestación de los servicios y las operaciones bancarios.

El dispositivo en cita es aplicable tanto a los trabajadores bancarios de la banca comercial como de la banca de desarrollo; recordemos que la *Ley de Instituciones de Crédito* es la ley bancaria por antonomasia, que regula a las instituciones de crédito: de banca múltiple (banca comercial) y de banca de desarrollo (banca gubernamental).

La RF2014 adicionó el párrafo segundo al art 145 de la *LIC* para establecer que, en el caso de la huelga bancaria, el aviso para la suspensión de labores deberá darse a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por lo menos con diez días de anticipación a la fecha señalada para suspender el trabajo, en términos de la *Ley Federal del Trabajo*. Durante más de 20 años, en el art 121 de la *LIC* se regularon las normas jurídicas aplicables en el supuesto de que se actualizara una huelga bancaria, formulaciones normativas tendientes a proteger al público usuario de los servicios financieros.

Ahora bien, como ya ha quedado asentado, a los trabajadores de las instituciones de banca múltiple les resulta aplicable en cuanto a las relaciones laborales, dado su carácter de empresas constituidas como sociedades anónimas, la *Ley Federal del Trabajo*, en su carácter de *Ley Reglamentaria del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

En tanto, las instituciones de la banca de desarrollo están sujetas al régimen previsto en la fracc XIII bis, del apartado B de la Constitución, y a la *Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis* aludida. Ahora bien, tratándose de los trabajadores bancarios de las instituciones de crédito, en el caso de querer hacer efectivo su derecho de huelga, forzosamente tendrán que seguir el procedimiento establecido en la *LFT*; mientras que los trabajadores bancarios de los bancos de desarrollo lo harán siguiendo las disposiciones de la *Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis*.

El art 5o de la *Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis* dispone que, a las relaciones laborales materia de la ley les serán aplicables, en cuanto no se opongan a ella, las disposiciones contenidas en los Títulos Tercero, Cuarto, Séptimo, Octavo y Décimo de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*. El Título Cuarto de la *LFTSE* regula la organización colectiva de los trabajadores y las condiciones generales de trabajo, y el art 94, inserto en el título citado, dispone que los trabajadores podrán hacer uso del derecho de huelga respecto de una o varias dependencias de los poderes de la Unión, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que consagra el apartado B, del art 123 constitucional.

28.4 Cronograma de la huelga bancaria

1917. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* es de corte vanguardista y se convierte en la primera Constitución en reconocer los derechos sociales del hombre. Consagra el derecho de huelga de los trabajadores, aunque no comprendió a los

1931. El art 237 de la *Ley Federal del Trabajo* prohibió formar sindicatos a las personas sujetas a reglamentos especiales.

1938. Se promulgó el *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, mismo que sufrió algunas reformas en 1941, en el que los trabajadores al servicio del Estado empezaron a gozar de ciertos beneficios. Recordemos que el art 123 de la Constitución de 1917 no reguló a estos trabajadores.

1953. El *Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, expedido en el mandato presidencial de **Adolfo Ruiz Cortines**, tampoco reconoció el derecho de huelga de los trabajadores bancarios, arguyendo que no lo necesitaban, toda vez que tenían más y mejores prestaciones económicas que el común denominador de los trabajadores.

1960. El 5 de diciembre se reformó el art 123 constitucional, para adicionar el apartado B que comprendió a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, de los gobiernos del Distrito Federal y de los territorios federales, reconociendo el derecho de huelga de los trabajadores mencionados. Hasta este momento las instituciones de crédito eran de carácter privado, por lo que los empleados bancarios regían su actuar por un estatuto especial: el Reglamento de 1953, que no reconocía su derecho de sindicación y de huelga.

1963. El 28 de diciembre se publicó en el *DOF* la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, reglamentaria del apartado B del art 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. La ley reconoce el derecho de huelga de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. No obstante lo anterior, los empleados bancarios no son beneficiados por la ley, toda vez que la banca es eminentemente privada, ya que aún no existen bancos de desarrollo.

1970. El 1o de mayo entró en vigor la nueva *Ley Federal del Trabajo*, abrogando la de 1931, con lo que se pensaba que también se abrogaría el *Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, nacido al amparo de dicha ley, conforme al principio de subordinación jerárquica,

1972. El 14 de julio se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que ratificaba y adicionaba el *Reglamento de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*, lo que dio origen al debate suscitado entre los que apoyaban la versión oficial y los detractores del documento jurídico, mismos que argüían su inconstitucionalidad, dado que al abrogarse la *Ley Federal del Trabajo* de 1931 que le dio origen, también debió correr la misma suerte. Por tal motivo, el derecho de huelga de los empleados bancarios siguió sin reconocerse.

1982. El 1o de septiembre se nacionalizó la banca, por lo que los empleados bancarios quedaron incluidos en el apartado B, del art 123 constitucional y, por ende, se les reconoció por primera vez en la historia el derecho de sindicación y de huelga. El 17 de noviembre de 1982 se incorporó al apartado B, del art 123 constitucional la fracc XIII *bis*.

1983. Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre la *Ley* Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a, ed.), JURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://dx.doi.org/10.26907/2444-1983> y en China en la *Red de Información Judicial* del Artículo 123 de la Constitución, <http://www.chinacourt.org/public/detail.do?cid=156503354>.
Created from urn:chinahuasp on 2019-03-18 14:31:35.

entrando en vigor el 1o de enero de 1984, que establecía en su art 5o una remisión al Capítulo Cuarto (específicamente al art 94 y siguientes) de la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, para efectos del ejercicio del derecho de huelga por parte de los trabajadores bancarios de las sociedades nacionales de crédito.

1990. El legislador, de nueva cuenta reforma la Constitución para volver al régimen mixto en la prestación de los servicios bancarios, etapa conocida como la *reprivatización de la banca*. Después de poco menos de ocho años de haberse nacionalizado la banca, los principales actores políticos deciden que existen las condiciones para permitir el capital privado en la banca, por lo que se presentan reformas constitucionales (el 27 de junio de 1990) a la fracc XXXI, del apartado A, del art 123 constitucional, para establecer el régimen de la banca comercial, y a la fracc XIII *bis*, del apartado B del mismo precepto constitucional que regula lo concerniente a las instituciones de banca de desarrollo. Se reconoce el derecho de sindicación y de huelga de los trabajadores bancarios sujetos a los dos regímenes aludidos, aunque se les sujeta a un régimen especial en el caso del segundo derecho.

Cuestionario

1. ¿Cuáles son los antecedentes de la huelga?
2. En caso de que se presente una huelga bancaria, ¿qué sucede con el servicio de banca y crédito?
3. Actualmente, ¿Cuál es la reglamentación que existe en relación con la huelga bancaria?
4. ¿Cuáles son las consecuencias inmediatas de una huelga bancaria?
5. ¿Cuáles son las consecuencias mediatas de una huelga bancaria?

UNIDAD 29

Unidades especializadas de las instituciones financieras de atención de consultas y reclamaciones de los usuarios

Objetivo particular: *al terminar la unidad, el alumno(a):*

Conocerá el marco jurídico y las finalidades de las unidades especializadas de atención de consultas y reclamos de los usuarios de las instituciones financieras.

29.1 Concepto, marco jurídico, objeto y características

Conocer la naturaleza jurídica, el marco jurídico, el concepto y las características de las unidades especializadas de las instituciones financieras (UEIF), de atención de consultas y reclamaciones de los usuarios de servicios financieros es de importancia trascendental en el desenvolvimiento mismo del sistema y se traduce en ventajas tanto para el usuario como para la entidad financiera, dado que implica un ahorro de recursos y tiempo al concurrir directamente ante dichas unidades para resolver las posibles dudas y quejas que tengan aquéllos en relación con un producto o servicio contratado, máxime si se considera que también los tribunales de justicia se ven favorecidos en cuanto a la descarga de asuntos que no necesariamente tienen que llegar a esas instituciones.

29.1.1 Concepto

Se puede definir a las UEIF, como la oficina dependiente jerárquicamente de la dirección general de una entidad financiera que cuenta con los conocimientos técnico-profesionales y los recursos humanos necesarios para operar en el ámbito interno de la institución, con la finalidad de resolver las consultas y reclamaciones presentadas por los usuarios contratistas de productos o servicios ofertados al público por la misma entidad financiera.

29.1.2 Marco jurídico

El art 50 bis de la *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*, adicionado se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de enero de 2000, y cuyo antecedente lo encontramos en el art 118-B, de la *Ley de Instituciones de Crédito*; regula lo concerniente a las unidades especializadas de las entidades financieras, que tienen por objeto atender consultas y reclamaciones de los usuarios de los servicios financieros.

El titular de la unidad especializada tendrá las facultades de ley para representar y obligar (con su firma) a la entidad financiera, al cumplimiento de los acuerdos derivados de la atención que se dé a la reclamación. La unidad contará con encargados regionales (anterior a la RF2014, la norma aludía a “personal”) en cada entidad federativa donde la entidad financiera tenga sucursales u oficinas, así como con el presupuesto suficiente para hacer frente a los gastos derivados de su funcionamiento, operación y organización, los que correrán por cuenta de las entidades financieras.

La RF2014 a la *LPDUSF* dispone que las unidades especializadas deberán recibir la consulta, reclamación o aclaración del cliente de la entidad financiera por cualquier medio que facilite su recepción, incluida la recepción en las sucursales u oficinas de atención al público, y deberán responder por escrito dentro de un plazo que no exceda de treinta días hábiles, contado a partir de la fecha de su recepción. Anterior a la reforma, la ley disponía únicamente que, ante una consulta o reclamo del cliente, la unidad especializada tenía la obligación “de responder por escrito” dentro de idéntico plazo, con lo que se otorga mayor facilidad al usuario de los servicios financieros para presentar su consulta, reclamación o aclaración por cualquier medio.

Así mismo, la RF2014 establece un plazo máximo de diez días hábiles siguientes al cierre de cada trimestre para que el titular de la unidad especializada presente un informe a la Condusef, diferenciado por producto o servicio, identificando las operaciones o áreas que registren el mayor número de consultas o reclamaciones, con el alcance que aquella estime procedente. Dicho informe deberá realizarse en el formato que al efecto autorice, o en su caso proponga la propia comisión. Anterior a dicha reforma no se establecía plazo, la norma jurídica únicamente aludía a la obligación del titular de la UEIF para presentar trimestralmente el informe referido.

La presentación de las reclamaciones ante la unidad especializada suspenderá la prescripción de las acciones a que pudieren dar lugar. Las instituciones financieras deberán informar mediante avisos colocados en lugares visibles en todas sus sucursales la ubicación, el horario de atención y el responsable o los responsables de la unidad especializada. Los usuarios podrán acudir a la sucursal o presentar su consulta o reclamación

ante la unidad especializada de la institución financiera de que se trate o ante la comisión nacional.

La RF2014 adiciona un último párrafo a la fracc V del art 50 *bis* de la *LPDUSF*, para disponer que las UEIF serán supervisadas por la Condusef. Anteriormente, las unidades especializadas eran objeto de supervisión por parte de la CNBV.

Por su parte, el art 14 del *Estatuto Orgánico de la Condusef* establece que corresponde a la Dirección General de Desarrollo Financiero, Estadístico y Operativo la elaboración y presentación sobre bases estadísticas, de los informes para la junta, la presidencia y vicepresidencias de la comisión, sobre la información que proporcionen mensualmente las unidades de la Comisión Nacional que otorguen servicios a los usuarios, así como la que se derive de las unidades especializadas de atención a los usuarios de las instituciones financieras, fungiendo para este fin como una unidad concentradora de la información.

La Dirección General de Servicios Legales tendrá la atribución de establecer, en coordinación con la Dirección General de Desarrollo Financiero, Estadístico y Operativo, la estructura del informe trimestral de consultas y reclamaciones de las unidades especializadas de las instituciones financieras, así como vigilar y requerir el cumplimiento de lo dispuesto por el art 50 *bis* de la *LPDUSF*. También, deberá capacitar al personal de las unidades especializadas de las instituciones financieras en la utilización y operación de los sistemas y procesos automatizados para el envío del informe trimestral, así como otorgar apoyo técnico a las mismas, en coordinación con la Dirección General de Desarrollo Financiero, Estadístico y Operativo.

La Dirección General de Servicios Legales, así como las direcciones generales de las Delegaciones Norte, Occidente, Centro y Sur, mantendrán comunicación con las unidades especializadas de las instituciones financieras para la atención de consultas y reclamaciones de los usuarios (art 16, Estatuto Orgánico).

29.1.3 Objeto

El art 50 *bis*, de la *LPDUSF*, es claro al señalar que el objeto de las unidades especializadas de las entidades financieras es atender consultas y reclamaciones de los usuarios. Por *consulta* debe entenderse el parecer o la consideración que, por escrito o de palabra, solicitan los usuarios a las entidades financieras con la finalidad de aclarar las dudas que se presenten en los servicios o productos adquiridos. La reclamación es la clara oposición o contradicción que se hace valer, por parte de los usuarios de los servicios financieros, a las instituciones financieras sobre algún cobro que consideran injusto, o bien sobre la calidad del servicio brindado por aquéllas, a través de la cual muestran no consentir en ello.

29.1.4 Características

- Las unidades especializadas son entes internos de una entidad financiera.
- Están adscritas jerárquicamente a una dirección general.
- Atienden consultas y reclamaciones de los usuarios.
- El titular de la unidad especializada obliga, con su firma, a la institución financiera.

- La unidad contará con encargados regionales en cada entidad federativa, donde la entidad financiera tenga sucursales u oficinas.
- Cuenta con el presupuesto suficiente para hacer frente a los gastos derivados de su funcionamiento, operación y organización, los que correrán por cuenta de las entidades financieras.
- La presentación de las reclamaciones ante la unidad especializada, suspenderá la prescripción de las acciones a que pudieren dar lugar.
- Los usuarios podrán, a su elección, presentar su consulta o reclamación ante la unidad especializada de la institución financiera de que se trate o ante la comisión nacional.
- Dichas unidades serán supervisadas por la Condusef.

29.2 Facultades y obligaciones

- La unidad especializada tiene la obligación de responder por escrito, dentro de un plazo que no exceda de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción de las consultas o reclamaciones.
- El titular de la unidad especializada deberá presentar un informe trimestral a la Condusef, diferenciado por producto o servicio, identificando las operaciones o áreas que registren el mayor número de consultas o reclamaciones.
- Las instituciones financieras deberán informar, mediante avisos colocados en lugares visibles en todas sus sucursales, la ubicación, el horario de atención y el responsable o los responsables de la unidad especializada.

29.3 La intervención de la Condusef

En relación con las UEIF, la *LPDUSF* establece que el ombudsman financiero de México tiene la facultad de proponer a las entidades financieras, los mecanismos de control y el seguimiento a las consultas y reclamaciones que le presenten los usuarios de los servicios financieros; fungir como enlace operativo oficial con las UEIF y recibir el informe trimestral de las consultas y reclamaciones, el cual debe estar diferenciado por producto o servicio, identificando al efecto las operaciones o áreas que registren el mayor número de consultas o reclamaciones, con el alcance que la Condusef estime procedente. Así mismo, la comisión tiene la facultad de atender las solicitudes de información de los usuarios de servicios financieros.

Cuestionario

1. ¿Qué son las unidades especializadas de las instituciones financieras de atención de consultas y reclamaciones de los usuarios?
2. ¿Cuál es el marco jurídico aplicable a las unidades especializadas de las instituciones financieras de atención de consultas y reclamaciones de los usuarios?

- 3.** ¿Cuál es el objeto de las unidades especializadas de las instituciones financieras de atención de consultas y reclamaciones de los usuarios?
- 4.** ¿Cuáles son las características de las unidades especializadas de las instituciones financieras de atención de consultas y reclamaciones de los usuarios?
- 5.** ¿Cuáles son las facultades y las obligaciones de las unidades especializadas de las instituciones financieras de atención de consultas y reclamaciones de los usuarios?

UNIDAD 30

Sistema de protección al ahorro bancario y popular

Objetivo particular: al terminar la unidad, el alumno(a):

Conocerá el Sistema de Protección al Ahorro Bancario, establecido por la *Ley de Protección al Ahorro Bancario*.

30.1 Importancia de un mecanismo de protección al ahorro bancario

La confianza en el sistema financiero mexicano es de suma importancia para el desarrollo económico del país y la existencia de un mecanismo de protección al ahorro bancario, las medidas preventivas y la instauración de programas de cumplimiento forzoso en las entidades financieras generan la confianza en el gran público ahorrador e inversionista. México vivió una gran crisis financiera en 1994, mejor conocida como “el error de diciembre”, periodo trágico que se encuentra registrado en los anales de la historia financiera de la patria.

La crisis financiera referida tuvo que ser enfrentada con la creación de un mecanismo de protección denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario (Fonacot).

Menéndez, Romero, Fernando, Derecho bancario y bursátil (2a. ed.), IURE Editores, 2017, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urhuahua/esp/detail.action?docId=5813394>.
Created from urn:cih:huahua:sp on 2019-03-18 14:31:35.

(Fobaproa), que se organizó como un fideicomiso gubernamental para paliar el conflicto financiero y evitar, en la medida de lo posible, que los empresarios y demás personas “sacaran” sus capitales. En ese sentido, es trascendental que en el país exista un mecanismo de protección al ahorro bancario que aminore los efectos de una crisis al interior de una institución financiera, que muy posiblemente se pueda extender como efecto dominó a otras entidades.

En marzo de 1998, la administración de **Ernesto Zedillo** envió al Legislativo un paquete de cuatro iniciativas para crear un marco legal que redujera las posibilidades de una nueva crisis bancaria, así como para crear mecanismos más eficientes de supervisión a las actividades crediticias y facilitar la capitalización de los bancos. Por tanto, con el objetivo de exigir mayor disciplina en la administración del sistema bancario, el Ejecutivo propuso la creación del Fondo de Garantía de Depósito (Fogade), instancia que protegería el dinero de pequeños y medianos ahorradores e involucraría al Poder Legislativo en la tarea de supervisar los bancos.

Así mismo, propuso la instauración de la Comisión para la Recuperación de Bienes, cuya función consistiría en recuperar, administrar y enajenar bienes y derechos que el Fobaproa y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval) adquirieran como resultado de la crisis. La propuesta que causó mayor controversia y que orilló al Congreso a ordenar una auditoría al Fobaproa fue la de convertir en deuda pública los pasivos de dichos fondos, que sirvieron para asistir a los bancos, cuyo monto ascendió a más de 100 mil millones de dólares.

Las iniciativas en comento fueron:

- Decreto que abroga la *Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior*, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo.
- Decreto que reforma la *Ley del Banco de México*.
- Decreto por el que se adiciona la *Ley del Banco de México*; se expide la *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*, y se reforman las leyes para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, del Mercado de Valores y de Sociedades de Inversión.
- Decreto por el que se expiden la *Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos* y la *Ley de la Comisión de Recuperación de Bienes* y; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones Financieras y General de Deuda Pública.

30.1.1 Importancia

A principios de la década de los noventa, la banca comercial mexicana preparaba el camino para su privatización. Sufrió tres cambios estructurales durante esos diez años: el paso de la nacionalización a la liberalización financiera; la crisis bancaria de 1995 y el proceso de saneamiento e internacionalización de la banca. Pasó de la etapa de la nacionalización a la liberalización financiera.

La liberalización financiera implicó la instrumentación de, al menos, dos medidas: Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.). IURE Editores. 2017. ProQuest Ebook Central. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahua/sp/detail.action?docId=5513394>.
Created from urnchihuahua.sp on 2019-03-18 14:31:35.

hacia los sectores que deseaba fomentar) y la liberalización de la tasa de interés interna, para que ésta se determinara a través de la oferta y la demanda del crédito interno. Estas medidas de la política monetaria se reflejaron en un crecimiento importante del crédito interno durante el periodo de 1990-1994, sobre todo el que se asignó a la demanda del consumo suntuuario.

El sistema bancario mexicano sufrió un *crack* con la devaluación cambiaria de finales de 1994, puesto que la depreciación del tipo de cambio generó fuertes presiones inflacionarias e incrementó la tasa de interés que pagaban los demandantes de crédito y, como consecuencia, se generó una drástica restricción del crédito interno. Desde 1995 se inició la etapa de saneamiento de la banca mexicana mediante un conjunto de programas de apoyo a los deudores y de saneamiento del capital bancario, destacando por su importancia el Fobaproa.

Una vez que el gobierno mexicano logró el saneamiento de la banca se inició el proceso de reprivatización, con una peculiaridad: el sistema bancario nacional quedó fuertemente ligado al capital bancario internacional. A esta etapa le hemos nombrado *saneamiento e internacionalización bancaria*. Los beneficiarios directos fueron, en primer lugar, los ahorradores y, en segundo lugar, los deudores sin capacidad de pago. El beneficiario indirecto fue la población entera del país, que no tuvo que padecer una contracción económica de gran magnitud, con efectos devastadores sobre el empleo, los salarios y la pobreza; aunque muchos empresarios con capacidad de pago abusaron del mecanismo mediante operaciones fraudulentas, dada la falta de legislación en la materia y la connivencia con servidores públicos.

30.1.2 Experiencia internacional

La experiencia mexicana no fue un acontecimiento aislado: se originó por causas similares a 112 crisis comparables a la nuestra, que tuvieron lugar en 93 países durante los últimos 35 años. En todas se llevó a cabo un rescate de los ahorradores. El costo en proporción del PIB en el caso mexicano fue de 16.98 %, comparado con porcentajes que en promedio fueron de 30 % para los demás países, con un máximo de 52 % en Indonesia. Otros quebrantos fueron: el de Chile con 34 % del PIB, Tailandia con 35 % y Turquía con 31 %.

En otras partes del mundo también se crearon instituciones encargadas de proteger el ahorro bancario, concretamente en Estados Unidos de América, donde desde 1933 se creó la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), dependencia del gobierno federal que tiene por objeto establecer un sistema de protección al ahorro bancario hasta por cien mil dólares. Al respecto, se dice que la depresión forzó cambios dramáticos en las operaciones del Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos.

La depresión dio como resultado la *Ley de la Banca de 1933*, conocida como la *Ley Pública 73-66*, más ampliamente como la *Ley Glass-Steagall*, cuyo objetivo primordial radicó en establecer la FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) como una entidad gubernamental de carácter temporal, además de separar los bancos comerciales de aquellos relacionados con las inversiones. Posteriormente, se emitió la *Ley de la Banca de 1935* (Banking Act), conocida como la *Ley Pública 74-305*, la cual centralizó el poder en la renombrada Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal. A la nueva Junta se le otorgaron facultades y poderes en materia de operaciones de mercado

abierto, a través de la creación del Comité Federal del Mercado Abierto (FOMC), y también se le dotó de una férrea autoridad para controlar las tasas de descuento. En virtud de la *Ley pública 74-305* se estableció la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), como una entidad permanente del gobierno federal.

30.2 Antecedentes del sistema de protección al ahorro bancario y bursátil en México

En septiembre de 1982, se dio la conjunción de tres factores interrelacionados graves:

- La devaluación del peso (de 26 a 47 pesos por dólar).
- La insuficiencia de las reservas internacionales para hacer frente a la demanda de dólares.
- La cancelación de créditos a México por parte de la banca internacional, para subsidiar la cartera vencida del sistema financiero nacional.

Ante esa situación, **José López Portillo** decretó la expropiación de las instituciones bancarias y el control generalizado del tipo de cambio. El gobierno federal desembolsó tres billones de pesos para adquirir las instituciones de crédito comerciales y privadas, cuya deuda ascendía a 25 000 millones de dólares. En 1983 se creó el Fideicomiso de Cobertura de Riesgo Cambiario (FICORCA). En medio de la recesión económica derivada de la crisis de 1982, el gobierno de **Miguel de la Madrid** obtuvo un préstamo del exterior para financiar el déficit fiscal, la deuda externa y la actividad productiva. Comenzó la privatización de empresas paraestatales.

Luego de la nacionalización de los bancos, se desarrolló en México una banca paralela mediante casas de bolsa, arrendadoras financieras, aseguradoras y sociedades de inversión, cuyos dueños adquirirían posteriormente los bancos durante la reprivatización. Para atraer capitales, el sistema financiero nacional elevó las tasas de interés para los inversionistas en la bolsa, a costa de la deuda pública interna y de que la inversión se convirtiera en especulativa. En 1987, la crisis en la Bolsa de Valores de Nueva York provocó el desplome del sistema bursátil nacional y la devaluación del peso frente al dólar. Esto se conoció como el *Crack de la Bolsa Mexicana de Valores*.

30.2.1 Fondo bancario de protección al ahorro (Fobaproa)

Hasta 1985, el gobierno federal otorgaba una protección directa a los ahorradores. Esta garantía era implícita, ya que no existía un mecanismo específico que protegiera de forma expresa a los depositantes, pero en todos los casos de insolvencia de un banco, el gobierno federal aportaba los recursos necesarios para que los ahorradores recuperaran íntegramente sus depósitos. En 1986, el gobierno federal constituyó en el Banco de México un fideicomiso denominado *Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple* que, como su nombre lo indica, tenía por objeto dar apoyos a los bancos múltiples —que entonces eran propiedad mayoritaria del Estado— para asegurar que éstos cumplieran oportunamente sus obligaciones con el público ahorrador.

Aun cuando este esquema mantenía en marcha a las instituciones, con lo cual se cubría al 100 % de los acreedores, establecía la obligación a los bancos de aportar mensualmente recursos que permitieran eventualmente hacer frente a las contingencias del fondo. Así, se establecía una primera línea de defensa antes de que el gobierno federal tuviera que aportar directamente recursos en beneficio de los ahorradores.

En la *Ley de Instituciones de Crédito* de 1990, que estableció el marco para la nueva banca privada, quedó previsto el Fobaproa. Dicho fondo, al igual que su antecesor, funcionaría regularmente con las aportaciones que recibiera de los bancos múltiples y solamente cuando estos recursos fueran insuficientes sería necesario recurrir a la protección del gobierno federal. El régimen legal continuó considerando los apoyos preventivos, si bien se estableció la posibilidad de liquidar una institución y cubrir solamente las obligaciones expresamente protegidas, pudiendo limitar el monto objeto de la protección. Sin embargo, se determinó continuar con la tradición de pagar prácticamente todas las obligaciones, aún en caso de liquidación de una institución, y así lo dio a conocer el fondo año con año en el *Diario Oficial de la Federación*.

A finales de 1994 detonó la crisis económica más grave de la historia contemporánea mexicana, la cual provocó que las tasas de interés se dispararan causando el sobreendeudamiento de las empresas y familias ante los bancos, así como el cese de pagos por parte de los deudores. Una eventual quiebra de los bancos habría hecho imposible el acceso a los créditos y los ahorradores no habrían podido disponer de sus depósitos, lo que habría colapsado la infraestructura productiva. Un sistema con ese riesgo se convierte en poco confiable, dando lugar al pánico, que lleva a la fuga de más capitales y a que las empresas no puedan cumplir sus obligaciones, lo que agrava aún más la crisis económica.

Ante ese peligro, el gobierno federal creó el Fobaproa para absorber las deudas ante los bancos, capitalizar el sistema financiero y garantizar el dinero de los ahorradores. Los pasivos del Fobaproa ascendieron a más de 100 mil 552 millones de dólares por concepto de cartera vencida, que canjeó por pagarés ante el Banco de México. Dicho monto equivale al 40 % del PIB de 1997, a las dos terceras partes del Presupuesto de Egresos para 1998 y el doble de la deuda pública interna.

Mientras culminaban las operaciones para que el Fobaproa absorbiera la cartera vencida a los bancos, en enero de 1995 el gobierno federal creó el Programa de Capitalización Temporal (Procapte), un instrumento alternativo para sanear el sistema financiero con el acceso rápido y en mayor volumen a capital extranjero, y así recuperar la solvencia de los bancos. Adicionalmente, la administración de **Ernesto Zedillo** propuso a los deudores de la banca reestructurar sus deudas por medio de unidades de inversión (Udis). Según la propia reglamentación del Fobaproa, la adquisición de deudas por parte del fideicomiso se realizó a condición de que los accionistas de las instituciones de crédito inyectaran recursos frescos.

A consecuencia de la crisis de 1994-1995, muchas empresas se vieron imposibilitadas para pagar sus deudas, por lo que para reestructurar las mismas, en 1996 se creó la Unidad Coordinadora para el Acuerdo Bancario Empresarial (UCABE), que funcionó con recursos fiscales a instancias de la SHCP. Acorde con datos de la propia dependencia, el UCABE sirvió de aval para el rescate bancario y benefició a 54 empresas por un monto de 900 millones de dólares.

El alza en las tasas de interés, provocada por la crisis de 1995, fue de tal magnitud que el servicio de los créditos bancarios llegó a exceder el ingreso de las familias o la capacidad de pago de las empresas, y otras agravantes no menos importantes, provinieron del retraso salarial provocado por la inflación, la pérdida de empleos y la caída en las ventas de las empresas. Ante la imposibilidad de la banca de cobrar parte importante de sus créditos y carecer, por tanto, de recursos suficientes para responderle a sus ahorradores, se hubiera producido un retiro masivo de recursos ante el que la banca no iba a poder responder. El colapso económico, en este contexto, habría sido mucho más largo y profundo que el experimentado.

Para impedir un colapso financiero de proporciones gigantescas para familias y empresas, el Fobaproa, como lo preveía y exigía la ley, entregó recursos para que los bancos pudieran cumplir sus compromisos con los ahorradores. Parte de los montos que utilizó el fondo se destinaron también al auxilio de pequeños deudores. El auxilio a los ahorradores se condicionó a los bancos de forma tan estricta que, de los 18 bancos de aquella época, sólo sobrevivieron cuatro con sus accionistas originales.

El Fobaproa ha sido muy polémico hasta la fecha, en virtud de que suscitaba y continúa originando grandes desavenencias entre los principales actores de los distintos institutos políticos. Por un lado encontramos a los apologistas o defensores del Fobaproa y, por el otro, a sus detractores, personajes que en su momento adujeron los siguientes razonamientos para la creación del mismo:

Corriente de los apologistas. Para estos teóricos fue necesario crear el Fobaproa, porque de lo contrario se hubiera producido la catarsis del sistema financiero mexicano por la desconfianza que hubiera producido en la mente del público ahorrador e inversionista que un día se presentaran a la institución de crédito en donde tenían depositado su dinero y de buenas a primeras les dijeran que el banco no podía entregarles su dinero. Los principales defensores del Fobaproa son destacados militantes del Partido Acción Nacional (PAN), y aún del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quienes aducen que éste fue un fideicomiso instrumentado por el gobierno federal, a través del Banco de México, para proteger el capital de los ahorradores en el sistema bancario, y para proteger *in genere* el sistema financiero mexicano.

El argumento principal de los defensores del Fobaproa es que, de no haber rescatado a la banca, los costos totales hubieran sido mayores debido al pánico que se pudo haber generado en los mercados financieros, profundizando la crisis iniciada en diciembre de 1994. El daño sufrido por el sector real de la economía, de no haber apoyado a los ahorradores y deudores, hubiera sido sensiblemente mayor al que experimentamos. Ante la quiebra generalizada de instituciones bancarias, las empresas no sólo se habrían visto imposibilitadas de acceder al crédito sino que, al no poder disponer de sus depósitos, habrían incumplido sus pagos con proveedores y empleados. A ello se agregarían las graves consecuencias que, para la realización de transacciones comerciales, tendría la desaparición de la infraestructura para efectuar pagos mediante cheques o transferencias de fondos.

En tales circunstancias, se hubiera presentado una quiebra en cadena de las empresas, mayores pérdidas de empleos que las sufridas y una prolongada y profunda recesión. Durante los últimos 15 años, más de 130 países han enfrentado problemas en sus sistemas bancarios y la experiencia ha dejado claro que un oportuno y decidido apoyo de las autoridades financieras puede reducir sensiblemente el costo que, inevitablemente, en la crisis bancaria las personas y el país tendrían que pagar.

Corriente de los detractores. Estos teóricos aducen que el Fobaproa ha sido el más grande saqueo que ha sufrido la nación mexicana, en virtud de que la deuda de unos cuantos se convirtió en deuda pública; es decir, de todos los mexicanos. Algunas personas sostienen que el sistema bancario mexicano otorgó créditos en exceso durante los tres años previos al estallido de la crisis, tornando su cartera de deudores en altamente riesgosa. La banca privada no poseía un encaje legal suficiente, esto es, un ahorro en el banco central que le sirviera como seguro en caso de crisis como ésta; cosa que era obligatoria para el banco central hasta 1990, cuando dicha responsabilidad se transfirió al Fobaproa, con un marco legal vulnerable e insuficiente.

Así pues, tanto la banca privada como la autoridad bancaria (el Banco de México y la CNBV) serían altamente responsables de esta crisis del sistema. Se sospecha que muchos deudores, sobre todo grandes empresas y las mismas entidades financieras, habrían cometido fraude, ya que declararon no tener capacidad de pago para acceder a dineros del rescate. En otros casos, algunos bancos habrían tomado recursos del Fobaproa por deudas de empresas propiedad del mismo banco, lo que sería un fraude abierto al sistema (Ej. Carlos Cabal, de Banpaís).

Así mismo, existen discrepancias sobre un préstamo de 50 000 millones de pesos al Grupo Financiero Banamex, pues se cree que éste no requería el apoyo del Fobaproa; y la posterior venta del mismo grupo a Citigroup, incluyendo en su activo fijo los pagarés del gobierno federal, siendo que la finalidad de los apoyos del Fobaproa era “asegurar que la banca quedara en manos de mexicanos”; de esta manera, los accionistas de Banamex se habrían beneficiado increíblemente a costa del erario.

Aunque los defensores del Fobaproa dijeron que el mismo tenía por objeto proteger a los pequeños ahorradores, según datos periodísticos, sólo el 4 % de los fondos fueron destinados a pequeños ahorradores, frente al 96 % destinado a proteger a los ahorradores más ricos. Es muy alto el costo del rescate, ya que repercute en la capacidad de inversión en el gasto social y la infraestructura del gobierno mexicano. Los críticos al Fobaproa lo denunciaron como un gran desfalco a las arcas de la hacienda pública nacional, esto es: dinero “obsequiado a los banqueros”.

Uno de los principales detractores del Fobaproa es **Andrés Manuel López Obrador**, quien sostiene lo siguiente:

El problema del Fobaproa es de índole político. El quebranto financiero del país se produjo no sólo por el agravamiento de la crisis económica a partir de 1995, sino también y fundamentalmente por el uso patrimonial del poder público que derivó en la realización de operaciones fraudulentas cometidas por funcionarios públicos, banqueros y un grupo muy selecto de hombres de negocios. El origen del Fobaproa tiene que ver con el proyecto de **Carlos Salinas de Gortari** de crear un nuevo corporativismo económico financiero vinculado con los intereses políticos. **Salinas** y sus allegados decidieron a discreción y en sigilo a quién entregar una empresa o un banco propiedad de la nación, y a ello quedó subordinado todo lo demás: la legalidad, el interés público y el presupuesto.¹

¹ **Andrés Manuel López Obrador**, *Fobaproa: expediente abierto*, 1a ed. Editorial Grijalbo, México, 1999, pp. 66-67.
Menéndez, Romero, Fernando. Derecho bancario y bursátil (2a. ed.). IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahua/sp/detail.action?docId=5513354>.
Created from urnchihuahua.sp on 2019-03-18 14:31:35.

30.2.2 Fondo al apoyo del mercado de valores (Fameval)

El Fameval era un fideicomiso administrado por el Banco de México que tenía por objeto preservar la estabilidad financiera de las casas de bolsa y los especialistas bursátiles participantes, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los mismos con su clientela, provenientes de operaciones y servicios propios de su actividad profesional, objeto de protección expresa del fondo.

30.2.3 Características del Fobaproa y del Fameval

Es importante destacar que tanto el Fobaproa como el Fameval son hijos inequívocos de la crisis suscitada en México en 1994, comúnmente conocida como el *error de diciembre*; ambos se constituyeron como fideicomisos administrados por el Banco de México, pero mientras el primero hacía frente a los desfalcos sufridos por los ahorradores en la banca, el segundo se constituyó como un seguro en el mercado de valores.

El Banco de México otorgó créditos al Fobaproa y al Fameval con la finalidad de que fueran canalizados a los programas de saneamiento financiero de las instituciones y, a partir del 20 de enero de 1999, el IPAB asumió la titularidad de dichos programas. Fue hasta el 15 de marzo de 2000 cuando el instituto reconoció un pasivo, a esa fecha, a favor del Banco de México por 23 987 millones 953 mil 287 Udis, el cual no devenga intereses, conviniéndose extinguir el saldo insoluto sin cargo al instituto en treinta anualidades, vencidas y sucesivas, con fecha valor al último día hábil bancario de cada año. Al 30 de junio de 2000, el instituto no mostró en sus estados financieros este pasivo.

El Fobaproa y el Fameval contaban dentro de su estructura con un Comité Técnico, facultado para aprobar lo concerniente a los programas de apoyo financiero implantados en función de las necesidades particulares de cada institución de banca múltiple o casa de bolsa. Al efecto, tenían la obligación de entregar la información que les solicitara la CNBV o de lo contrario, la violación al mandato mencionado daba origen al fincamiento de responsabilidad. Si bien es cierto que se derogaron los arts 122 de la *Ley de Instituciones de Crédito* y 89 de la *Ley del Mercado de Valores*, que eran los fundamentos para la creación y el funcionamiento del Fobaproa y del Fameval, respectivamente, en el régimen transitorio se previó que el Fobaproa permanecería en operación con el único objeto de administrar las operaciones del *programa de capitalización compra de cartera*, y de llevar a cabo los actos necesarios para concluir las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados.

Tanto el Fobaproa como el Fameval se constituyeron como fideicomisos en los que el gobierno federal, por conducto de la SHCP, en su calidad de fideicomitente único de la administración pública federal transmitió la titularidad de un patrimonio fideicomitado (recursos monetarios, bienes, etc) al Banco de México, en su carácter de fiduciario administrador de dicho patrimonio, con la finalidad de canalizarlos al salvamento del sistema financiero mexicano. Ya se ha mencionado que la máxima autoridad, dentro de la estructura administrativa de dichos fideicomisos, era el comité técnico.

Aunado a que tenían la obligación de actuar cuando el “niño se había ido de bruces al fondo del pozo”, también tenían como finalidad la instauración de programas y actividades de carácter preventivo dirigidos a evitar, en la medida de lo posible, pro-

blemas financieros potenciales detectados en las instituciones de crédito e intermediarios bursátiles, mediante la canalización de recursos crediticios para amainar las presiones de liquidez y de una posible generalización de sucesivos incumplimientos de obligaciones a cargo de dichas instituciones.

El patrimonio del Fobaproa y del Fameval se integraba con: las aportaciones ordinarias y extraordinarias efectuadas por las instituciones financieras; los productos, rendimientos y otros activos derivados de las operaciones realizadas; las aportaciones iniciales de las instituciones de crédito o casas de bolsa; los recursos obtenidos mediante financiamientos; los recursos presupuestales, y demás derechos y obligaciones adquiridos.

30.3 Sistema de protección al ahorro bancario

En la mayor parte de los países que componen el globo terráqueo, se han creado sistemas de protección al ahorro bancario tendientes a paliar las crisis financieras suscitadas por el surgimiento de una avalancha sistémica, diferenciándose entre sí por el monto máximo de cobertura, así como por la naturaleza jurídica del ente encargado de administrar el sistema. No obstante lo anterior, todos los sistemas de protección al ahorro bancario se constituyen como un seguro de los depósitos efectuados por los clientes de las instituciones bancarias, con la finalidad de respaldar a las instituciones bancarias en caso de presentarse un alud financiero.

30.3.1 Creación

La promulgación de la *Ley de Protección al Ahorro Bancario* o *LPAB*, en diciembre de 1998, por el Congreso mexicano, dispuso la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, IPAB, como un intento de lanzar un nuevo sistema de protección al ahorro bancario. La ley ordenó al IPAB la asunción de las operaciones instrumentadas por el Fobaproa, de conformidad con el articulado transitorio de la *LPAB*. Esta ley señala que el instituto no es causahabiente universal del Fobaproa, lo cual significa que el IPAB nace con una personalidad jurídica propia y con mandatos y facultades establecidas en la ley que lo rige.

30.3.2 Objetivo

El objetivo de establecer un sistema de protección al ahorro bancario radica en proteger a las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas (depósitos, préstamos y créditos), en los términos y con las limitantes que la *LPAB* determina, así como regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador.

30.3.3 Control y administración

El IPAB es el ente gubernamental y el organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado del control y la administración del sistema en protección del público usuario de los servicios prestados por las instituciones de banca múltiple. La protección que brinda el instituto por persona física o jurídico-colectiva, cualquiera que sea el número y la clase de obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución, será de hasta cuatrocientas mil Udis correspondientes al saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y sus accesorios.

El art 2o de la *LPAB* establece que el sistema de protección al ahorro bancario se encuentra administrado por un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y con domicilio en el Distrito Federal, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. Por su parte, el art 3o ordena que la constitución, el funcionamiento, la operación, el control y la evaluación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario se regirán por lo dispuesto en la ley. El gobierno y la administración del instituto están a cargo de una junta de gobierno y un secretario ejecutivo, respectivamente, quienes son apoyados por la estructura administrativa que la propia junta de gobierno determina.

30.3.4 Disposiciones esenciales

La *LPAB* establece a lo largo de noventa y cuatro artículos (el 93 y 94 adicionados con la RF2014) y demás disposiciones transitorias la esencia misma del sistema de protección al ahorro bancario, entre la que se encuentra:

- El objeto de la *LPAB*: establecer un sistema de protección al ahorro bancario.
- De las obligaciones garantizadas.
- Forma de determinar el monto a pagar a cada persona.
- De las obligaciones que no son objeto de protección.
- De las cuotas que deben cubrir las instituciones de banca múltiple al IPAB.
- De la adquisición y régimen de los bienes.
- La afiliación obligatoria de las entidades bancarias.
- Del IPAB (naturaleza jurídica, organización, atribuciones, patrimonio y gobierno).
- De los informes y de la vigilancia.
- De las sanciones.

30.3.5 Sistema público y privado (sistema mixto)

El sistema de protección al ahorro bancario, que es administrado y controlado por el IPAB, organismo descentralizado de la administración pública federal, es un sistema híbrido o mixto en el que se encuentra la participación del sector público y el privado. Es público en la medida que corresponde al IPAB administrar el sistema; aunado a que la Cámara de Diputados provee los recursos presupuestales necesarios para el andamiaje del mismo cuando el instituto carece de los fondos necesarios para cubrir sus

obligaciones. Ahora bien, es privado cuando las instituciones bancarias están obligadas (por la ley) a pagar al IPAB las cuotas ordinarias y extraordinarias que establezca su junta de gobierno, con la aquiescencia de la SHCP, tratándose de las segundas.

30.3.6 Apoyos y programas para el financiamiento de las instituciones de banca múltiple

El Capítulo IV, del Título II de la *LPAB* que hacía referencia a los apoyos y programas para el saneamiento financiero de las instituciones fue publicada su derogación en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de julio de 2006. En su lugar, la *Ley de Instituciones de Crédito* regula en su art 122 bis 2 el saneamiento de las instituciones de banca múltiple mediante apoyos, los cuales se otorgan a aquellas instituciones de banca múltiple que se han acogido al régimen de operación condicionada, con la finalidad de evitar la revocación de la autorización otorgada por la SHCP. En ese tenor de ideas, los apoyos referidos deben realizarse mediante la suscripción de acciones de la institución de banca múltiple de que se trate, designándose para tales efectos un administrador cautelar.

30.3.7 Financiación del sistema

Con la finalidad de cumplir a cabalidad con el objeto de la *LPAB*, las instituciones bancarias se encuentran obligadas a pagar al instituto las cuotas ordinarias y extraordinarias que establezca la junta de gobierno del IPAB. En este contexto, la junta de gobierno puede establecer cuotas ordinarias diferentes para las entidades financieras, en función del riesgo a que se encuentren expuestas, con base en el nivel de capitalización de cada institución bancaria y de acuerdo con otros indicadores de carácter general.

Cuotas ordinarias. Son aquellas que las instituciones de banca múltiple cubren o pagan puntualmente al IPAB y que serán de entre uno y tres al millar anual sobre el monto de pasivos de la sociedad financiera popular que sea objeto de protección. El monto dentro del cual se ubicarán las aportaciones y la forma para calcular y pagar mensualmente la aportación respectiva, serán determinados por el Comité Técnico del Fondo de Protección con base en lo que establezca la CNBV mediante disposiciones de carácter general.

Cuotas extraordinarias. Son aquellas que las instituciones financieras deben cubrir al IPAB, cuando por las condiciones del sistema bancario mexicano el instituto no cuente con los recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones. Al efecto, la junta de gobierno del IPAB tiene la facultad de establecer cuotas extraordinarias que no excedan, en un año, de tres al millar sobre el importe al que asciendan las operaciones pasivas de las instituciones. En ningún caso la suma de las cuotas ordinarias y extraordinarias podrá exceder, en un año, del ocho al millar sobre el importe total de las operaciones pasivas de las entidades.

¿De qué forma se pagan las cuotas? El Banco de México carga mensualmente a las cuentas que lleva a las instituciones de banca múltiple, el importe de las cuotas que a éstas corresponde pagar, en las fechas en que tales pagos deben efectuarse. Las cantidades así cargadas son abonadas simultáneamente al IPAB, depositándose integra-

mente en una cuenta concentradora que el propio Banco Central lleva al Instituto. Por disposición legal, el Banco de México debe invertir los recursos en valores gubernamentales de amplia liquidez o en depósitos en el mismo Banco Central, hasta en tanto el IPAB dispone de ellos. Cabe mencionar que las cuotas que las instituciones de banca múltiple cubren a favor del IPAB no son de carácter fiscal, por lo que contra su cobro o cualquier otra resolución emitida conforme a la *LPAB*, no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

30.3.8 Medios paralelos

De forma paralela al sistema de protección al ahorro bancario establecido en la *LPAB*, la CNBV ha establecido una serie de reglas de carácter general que determinan los requerimientos de capitalización asociados directamente a los riesgos crediticios de las instituciones bancarias y los programas de detección de problemas potenciales asociados con las actividades de las instituciones de crédito, específicamente de las instituciones de banca múltiple. Así mismo, la supervisión que realiza la comisión se constituye en un medio paralelo de protección al ahorro bancario, toda vez que mediante la vigilancia e inspección que realiza el órgano desconcentrado se puede percatar a tiempo de un riesgo potencial en una o algunas instituciones bancarias.

Ahora bien, el art 45 de la *LPAB* establece que si el IPAB no se encuentra en condiciones de hacer frente a sus obligaciones, el Congreso de la Unión dictará las medidas que juzgue convenientes para el pago de las obligaciones garantizadas y el otorgamiento de financiamientos cuyos montos en ningún caso excederán de 6 %, cada tres años, de los pasivos totales de las instituciones que haya publicado la CNBV en el mes inmediato anterior. Para tal efecto, la Cámara de Diputados proveerá en un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación, a propuesta del Ejecutivo federal, la asignación presupuestaria correspondiente que, en su caso, requiera el IPAB para hacer frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos contratados que se ha hecho referencia.

30.4 El sistema de protección al ahorro popular

El Título III, capítulo VI (anterior a las reformas de agosto de 2009 se encontraba ubicado en el capítulo IV) de la *Ley de Ahorro y Crédito Popular* regula lo concerniente al Fondo de protección en el que deberán participar las sociedades financieras populares (Sofipo). El sistema de protección al ahorro popular fue instaurado con la ley y surte sus efectos a partir de que ésta fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de junio de 2001.

El art 99 de la *Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP)* dispone la obligación del gobierno federal para que, por conducto de la SHCP, constituya un fideicomiso denominado *Fondo de Protección de Sociedades Financieras Populares y de Protección a sus Ahorradores* que, para efectos de la *LACP* se denomina *Fondo de Protección*, mismo que tendrá el objetivo de realizar operaciones preventivas encaminadas a evitar problemas financieros que puedan presentar dichas sociedades, así como procurar el cumplimiento de obligaciones relativas a los depósitos de ahorro de sus clientes.

El fideicomiso, constituido por el gobierno federal, deberá efectuarse en una institución de banca de desarrollo, que actuará como institución fiduciaria y bajo ninguna circunstancia tendrá el carácter de entidad de la administración pública federal ni de fideicomiso público y, por tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades (*LOAPF* y *LFEP*).

En ese orden de ideas, la *LACP* determina que el Fondo de Protección, para el cumplimiento de sus fines, se apoyará en un comité técnico, así como en un comité de protección al ahorro, que se organizarán y contarán con las funciones que la misma *LACP* señala. Aunado a lo anterior, el Fondo de Protección contará con un gerente general y un contralor normativo, quienes tendrán las atribuciones señaladas en la ley.

30.4.1 Definición

Es un fondo de protección del sector de ahorro y crédito popular, constituido con el propósito de procurar cubrir a los ahorradores sus depósitos de dinero, así como otorgar apoyo financiero a las entidades que se escindan, fusionen o vendan, siempre y cuando esta opción se considere razonablemente menos costosa que el pago de los depósitos de dinero de los ahorradores. Excepcionalmente, el sistema de protección al ahorro popular puede otorgar apoyos preventivos de liquidez a las entidades que participen en el mismo.

30.4.2 Constitución

El sistema de protección al ahorro popular se constituye mediante la integración de un fondo en el que participan obligatoriamente las entidades afiliadas y las no afiliadas a una Federación, pero que forzosamente deberán señalar a la CNBV la confederación en la que participarán, canalizando sus aportaciones para la integración de un fondo de protección al ahorro popular. El Fondo de Protección se constituye e integra con las aportaciones que el gobierno federal efectúe; las cuotas mensuales ordinarias que deberán cubrir las Sofipo, las cuales se determinarán tomando en consideración el riesgo que se encuentren expuestas, con base en el nivel de capitalización y de los pasivos totales de cada sociedad. Así mismo, formarán parte del patrimonio del Fondo de Protección las cuotas extraordinarias a cargo de las Sofipo que determine el Comité Técnico, previa autorización de la CNBV así como los demás bienes, derechos y obligaciones que el propio fondo adquiera por cualquier título legal.

Para no mantener ociosos los recursos que integren el Fondo de Protección, o bien, a fin de preservar cuando menos su valor adquisitivo conforme al INPC, deberán invertirse en valores gubernamentales de amplia liquidez o en títulos representativos del capital social de sociedades de inversión en instrumentos de deuda, de conformidad con lo que determine la CNBV a través de disposiciones generales, lo que es conveniente dado que generan réditos financieros y de esa forma se acrecienta el patrimonio del fondo.

En su calidad de órganos de las federaciones (entidades que supervisan auxiliarmente a las Sofipo), los comités de supervisión deberán entregar al Comité de Protección al Ahorro la información que este requiera para determinar las cuotas. A su vez,

el Comité de Protección al Ahorro podrá acordar la *suspensión temporal de las cuotas al Fondo de Protección*, cuando los recursos que integren el mismo representen cuando menos el 5 % del total de los depósitos de ahorros de todas las Sofipo que estén protegidos por dicho Fondo de Protección.

30.4.3 Aportación de los integrantes

Anteriormente se mencionó que las aportaciones oscilan entre 1 y 3 al millar anual sobre el monto de los pasivos de la entidad que sean objeto de protección. El rango dentro del cual se ubican las aportaciones y la forma para calcular y pagar mensualmente la aportación respectiva, se encuentran determinados por la CNBV a través de reglas de carácter general. Así mismo, los recursos que integran el fondo de protección, deben invertirse en valores gubernamentales de amplia liquidez o en títulos representativos del capital social de sociedades de inversión en instrumentos de deuda, cuyas características específicas preservan cuando menos, su valor adquisitivo conforme al INPC, de conformidad con lo que determine la CNBV a través de reglas de carácter general.

Las federaciones tienen la obligación de entregar al comité técnico del fondo la información que éste requiera para determinar las aportaciones que se pagarán para la constitución e integración del mismo, pudiendo acordar este último la suspensión temporal del pago de las aportaciones al fondo de protección, cuando los recursos que integren el mismo representen cuando menos el 5 % del total de depósitos de dinero de todas las entidades que estén protegidos por dicho fondo.

30.5 Existencia del sistema de protección en las operaciones con los organismos y actividades auxiliares de crédito

Actualmente no existe un sistema de protección para los usuarios de los servicios y productos ofrecidos por las organizaciones y actividades auxiliares de crédito. Si bien es cierto que la *LGOAAC* establece que las organizaciones auxiliares de crédito tienen la obligación de presentar la información y documentación que en el ámbito de sus respectivas competencias le soliciten la SHCP, el Banco de México y la CNBV, también lo es que el gobierno federal y las entidades de la administración pública paraestatal, bajo ninguna circunstancia pueden responsabilizarse ni garantizar el resultado de las operaciones realizadas por las organizaciones auxiliares de crédito, así como tampoco asumir responsabilidad alguna por las obligaciones contraídas con sus socios o con terceros. Al efecto, las organizaciones auxiliares de crédito deben mantener en un lugar visible de sus oficinas lo dispuesto con antelación, así como señalarlo expresamente en su publicidad, en los términos que establezca la CNBV.

Cuestionario

1. ¿Por qué es importante que exista un mecanismo de protección al ahorro bancario?
2. ¿Cuáles son los antecedentes del sistema de protección al ahorro bancario y bursátil en México? Mencione sus características principales.
3. ¿Cuándo surge el sistema de protección al ahorro bancario? Mencione las causas que motivaron su creación.
4. ¿Cuál es el objetivo primordial del sistema de protección al ahorro bancario?
5. ¿Qué se encarga del control y administración del sistema de protección al ahorro bancario?
6. ¿Cuáles son las características del sistema de protección al ahorro bancario?
7. ¿Cuáles son las disposiciones esenciales del sistema de protección al ahorro bancario?
8. ¿Cuáles son los apoyos y programas para el financiamiento de las instituciones de banca múltiple?
9. ¿En qué consiste el sistema de protección al ahorro popular?
10. ¿Cómo se constituye el sistema de protección al ahorro popular?

UNIDAD 31

Convenio único de responsabilidades entre la sociedad controladora y cada una de las entidades que integran el grupo

Objetivo particular: *al terminar la unidad, el alumno(a):*

Conocerá el concepto, el marco legal y el contenido del convenio único de responsabilidades entre la sociedad controladora y cada una de las entidades que integran un grupo financiero.

31.1 Concepto de convenio único de responsabilidades

El convenio, en sentido amplio (*lato sensu*), es un acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transmitir, modificar y extinguir derechos y obligaciones de los participantes en él. En un sentido estricto (*stricto sensu*), es un acuerdo de voluntades de dos o más personas para modificar o extinguir derechos y obligaciones. Es decir, el convenio es una especie de acto jurídico en el que los participantes dirigen expresa o tácitamente su voluntad a la generación de consecuencias o efectos jurídicos; al contrario de lo que sucede con los hechos jurídicos, que si bien es cierto puede intervenir la mano del hombre, no se desean las consecuencias jurídicas.

En este sentido, el convenio único de responsabilidades es un acto jurídico de la especie de los nominados, regulado por la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*, las *Reglas Generales para la Constitución y el Funcionamiento de los Grupos Financieros*, así como por el acuerdo multilateral de voluntades por parte de los integrantes del grupo, consistente en la obligación asumida por la sociedad controladora para responder por las obligaciones asumidas por las entidades financieras de manera subsidiaria e ilimitada, así como por las pérdidas, daños y menoscabos que causen al público usuario de los servicios financieros y personas relacionadas.

31.2 Marco legal

El art 1792 del *Código Civil Federal* establece que: “convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones”. Los convenios que producen o transfieren los derechos y las obligaciones reciben el nombre de *contratos* (art 1793). En ese tenor de ideas, al convenio único de responsabilidades, celebrado entre la sociedad controladora y cada una de las entidades financieras pertenecientes al grupo, le serán aplicables las disposiciones jurídicas previstas en el Libro Cuarto (“De las Obligaciones”), Título Primero (“Fuentes de las Obligaciones”), Capítulo Primero (De los Contratos), en relación con los elementos de existencia y los requisitos de validez del acto jurídico.

Pero, ¿cuál es la razón de aplicar las disposiciones jurídicas del contrato al convenio? Los contratos son una especie de convenio que es el género, máxime si se toma en consideración que el art 1859 del *Código Civil Federal* establece que las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios y a otros actos jurídicos, en cuanto a que no se opongan a la naturaleza de éstos o a disposiciones especiales de la ley sobre los mismos.

El art 20 de la *LRAF* dispone que tanto los estatutos de la *holding* como de las subcontroladoras y de las prestadoras de servicio e inmobiliarias, así como el convenio único de responsabilidades a que se refiere el art 119 de esta ley, y cualquier modificación a dichos documentos, se someterán a la aprobación de la SHCP, quien la otorgará o negará oyendo la opinión del Banco de México y, según corresponda, de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas o del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Por otra parte, el art 119 de la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras* es el marco jurídico que regula el convenio único de responsabilidades celebrado entre una sociedad controladora y cada una de las entidades financieras integrantes del grupo. La cláusula décimonovena de las *Reglas Generales para la Constitución y el Funcionamiento de los Grupos Financieros* (DOF del 23 de enero de 1991) establece que el convenio único de responsabilidades que suscriban la sociedad controladora y cada entidad, adicionalmente a lo establecido en el art 119 de la ley, deberá especificar que aquélla responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras correspondientes a las actividades que, conforme a las disposiciones aplicables, le sean propias a cada una de ellas, aun respecto de aquellas contraídas por dichas entidades, con una entidad que se subordina al grupo. El

cumplimiento de dichas obligaciones se cubrirá hasta por el límite del patrimonio de la propia sociedad controladora.

Así mismo, se ordena que la sociedad controladora o *holding* responderá por las obligaciones de una entidad financiera, cuando esta última no haya dado cumplimiento a una obligación que, a juicio de la autoridad supervisora a la que compete su inspección y vigilancia, sea exigible. Dicha autoridad deberá comunicarlo a la CNBV y ésta, a su vez, lo hará del conocimiento de la controladora.

31.3 Responsabilidad de la controladora

Al efecto, en el convenio citado debe establecerse que la controladora responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo, correspondientes a las actividades que, conforme a las disposiciones aplicables, le sean propias a cada una de ellas, aun respecto de aquellas contraídas por dichas entidades con anterioridad a su integración al grupo.

Así mismo, la controladora responderá ilimitadamente por las pérdidas de todas y cada una de dichas entidades. En el evento de que el patrimonio de la controladora no fuere suficiente para hacer efectivas las responsabilidades que, respecto de las entidades financieras integrantes del grupo, se presenten de manera simultánea, dichas responsabilidades se cubrirán, en primer término, respecto de la institución de crédito que, en su caso, pertenezca a dicho grupo y, posteriormente, a prorrata respecto de las demás entidades integrantes del grupo hasta agotar el patrimonio de la controladora. Al efecto, se considerará la relación que exista entre los porcentajes que representan, en el capital de la controladora, su participación en el capital de las entidades de que se trate.

31.4 Cumplimiento de la responsabilidad

Como se ha mencionado que la sociedad controladora responderá de manera subsidiaria (secundaria o suplementaria) e ilimitadamente (infinitamente hasta el monto de su patrimonio) por las obligaciones incumplidas o las pérdidas de las entidades financieras pertenecientes al grupo financiero, lo que realizará en un plazo de quince días hábiles, contados a partir de que la CNBV, la Consar o la CNSF (según quien supervise a la entidad financiera) le hubiere notificado su exigibilidad.

La sociedad controladora deberá responder por las obligaciones de una entidad financiera, cuando esta última no haya dado cumplimiento a una obligación que, a juicio del organismo al que compete su inspección y vigilancia, sea exigible. Dicho organismo deberá comunicarlo a la CNBV y ésta, a su vez, lo hará del conocimiento de la sociedad controladora. Esta última responderá ilimitadamente por las pérdidas de las entidades financieras y hasta el límite de su patrimonio. Se entiende que una entidad financiera tiene pérdidas cuando se presente cualquiera de los supuestos

- Cuando su capital contable sea inferior al capital mínimo pagado con que deba contar el tipo de entidad financiera de que se trate, de conformidad con las disposiciones que lo regulan.
- Cuando su capital o reservas sean inferiores a los exigidos por las disposiciones que le sean aplicables.
- Cuando a juicio del organismo encargado de supervisar a la entidad financiera, se prevea que ésta sea insolvente para cumplir con sus obligaciones.

La controladora debe responder por las obligaciones incumplidas de las entidades financieras y constituir una reserva con cargo a su capital, en un plazo de quince días naturales contados a partir de que el IPAB le notifique el importe preliminar de las pérdidas a cargo de la institución de banca múltiple. La cláusula décimonovena de las *Reglas Generales para la Constitución y el Funcionamiento de los Grupos Financieros* establece que las *holdings* deberán realizar aportaciones: *a) CUANDO EL CAPITAL CONTABLE DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS SEA INFERIOR AL CAPITAL MÍNIMO*, y *b) CUANDO EL CAPITAL O RESERVAS SEAN INFERIORES* a los exigidos por las disposiciones normativas, en cuyo supuesto, la sociedad controladora estará obligada a efectuarlas en un plazo de 30 días hábiles contados a partir de que tengan lugar las pérdidas.

Las aportaciones, para cubrir las pérdidas referidas, se efectuarán aumentando el capital social de la entidad financiera perteneciente al grupo, por una suma que será equivalente al monto de las pérdidas arrojadas. El *derecho del tanto* aplica en el aumento de capital pero, en el supuesto de que los accionistas se nieguen a suscribir las acciones, correrá a cargo de la sociedad controladora la suscripción en aras de reintegrar las pérdidas. En todo caso, la entidad financiera debe informar a la comisión que la supervise y a la sociedad controladora, respecto de la eventual obligación o pérdida por la que esta última deba responder o garantizar, tan pronto como se presente o se prevea.

31.5 Contenido

El convenio único de responsabilidad podrá incluir las estipulaciones que las partes estimen convenientes, siempre que éstas no alteren o contravengan lo dispuesto en la ley, las reglas y demás disposiciones aplicables. En lo general, el convenio único de responsabilidades contendrá:

- Antecedentes;
- Declaraciones, y
- Cláusulas.

Cuestionario

1. ¿En qué consiste el convenio único de responsabilidades?
2. ¿Cuál es el marco legal aplicable al convenio único de responsabilidades?
3. ¿Qué requiere una sociedad controladora para suscribir el convenio único de responsabilidades, con cada una de las entidades financieras pertenecientes al grupo?
4. ¿Cuál es el contenido de un convenio único de responsabilidades?

Títulos de crédito emitidos por el gobierno federal

Objetivo particular: *al terminar la unidad, el alumno(a):*

Explicará y diferenciará la naturaleza, los elementos personales, los requisitos legales, los plazos de vencimiento y otros actos relativos a los títulos de crédito emitidos por el gobierno federal.

Copyright © 2017. IURE Editores. All rights reserved.

32.1 Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes)

Los Cetes son instrumentos de deuda gubernamental denominados en moneda nacional, emitidos por la SHCP (Tesorería de la Federación) con un doble propósito: financiar el gasto público y regular los flujos monetarios. Son títulos de crédito al portador que consignan la obligación del gobierno federal a pagar su valor nominal al vencimiento.

32.1.1 Concepto y naturaleza jurídica de los Cetes

Los Cetes son títulos de crédito al portador, emitidos por el gobierno federal mexicano, en los que se consigna la obligación directa e incondicional que éste asume para pagar su valor nominal al vencimiento y que son colocados en el mercado por el Banco de México, mediante el mecanismo de *subasta semanal* (cuando los plazos de vencimiento corresponden a 28 o 91 días) o *quincenal* (cuando los plazos son a 182 o 364 días). Subasta en la que participan las instituciones de banca múltiple (bancos comerciales) y las casas de bolsa, quienes los adquieren por cuenta propia o de terceros, para después venderlos y comprarlos del público inversionista.

El destino de los recursos obtenidos con la colocación es financiar al gobierno federal mexicano, pero también tienen como objetivo ser utilizados como una herramienta de regulación tanto del circulante monetario como de las tasas de interés que se operan en el mercado de dinero y dado que se colocan a descuento, su rendimiento se determina por el diferencial entre su precio de compra y el de su venta. Son instrumentos de deuda que se liquidan a valor nominal de \$10.00.

32.1.2 Decretos del H. Congreso de la Unión que autorizan su emisión

Desde 1962 se inició la emisión de Cetes, pero no fue sino hasta 1977 cuando se empezó a hacer uso de ellos de forma sistemática. La primera emisión regulada de Cetes se llevó a cabo en enero de 1978 y fueron creados mediante un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 1977. Los Cetes son emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siendo el Banco de México el agente financiero (intermediario) exclusivo para su colocación y redención.

Posteriormente, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de julio de 1993, el Congreso de la Unión expidió el decreto por el que se autoriza al Ejecutivo federal, por conducto de la SHCP, a emitir Cetes, estableciéndose en el art 2o Transitorio que se abrogaba el Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de noviembre de 1977.

32.1.3 Cetes, Petrobonos, Udibonos y Bondes

En México aparecieron en el mercado de valores los títulos de crédito con garantía en el petróleo (Petrobonos) y en la hacienda pública (Cetes). Estos valores de renta fija tienen las características de las obligaciones, excepto que este tipo de crédito colectivo no se opera con una negociación mercantil, sino con entidades dependientes del sector público.

Varias instituciones del sector público han venido efectuando emisiones de valores que se colocan en los mercados de valores de otros países, con lo cual se atraen fondos extranjeros a México. Con la mecánica actual, se pretende que parte del ahorro interno sea canalizado hacia este tipo de financiamiento conocido como *deuda pública* o

empréstitos; otro efecto que se puede lograr en el futuro con la emisión de los certificados de la Tesorería, será la de no incrementar la base monetaria para financiar al gobierno, así como regular la tasa de interés.

Una característica, quizá poco conocida, de este tipo de emisiones es que no se cuenta con la asamblea general de obligacionistas, ni se puede reclamar el pago más que al gobierno, excepto en caso de los Petrobonos. Lo que podrá exigirse es el pago de interés por devengar y, desde luego, podrá negociarse en el mercado de valores a precios superiores, inferiores o iguales a los que originalmente se pagaron.

En el caso de los Petrobonos, éstos tienen constituida una garantía sobre la base de un determinado número de barriles de petróleo, al precio que se cotiza en el mercado internacional y en la fecha que vencen. Esta garantía representa un aliciente para el inversionista, ya que cada trimestre cobra el interés pactado en el título; además, si el valor del petróleo en garantía se incrementa el monto a redimir en los bonos será superior a su valor nominal.

Los Udibonos son bonos de desarrollo del gobierno federal a plazos de 3 y 5 años, que pagan intereses mensualmente calculados sobre un valor nominal de 100 pesos. El monto de los intereses depende de una tasa de interés que se actualiza diariamente en el mercado financiero.

Por su parte, los Bonos de Desarrollo (Bondes) son instrumentos que emite el gobierno federal en pesos, que pueden ser adquiridos por los inversionistas para obtener a cambio del dinero comprometido un interés periódico sobre su capital dentro del plazo pactado. Los Bondes pagan intereses cada 6 meses, calculados sobre un valor nominal de 100 pesos y una tasa de interés que se mantiene fija a lo largo de la vida del instrumento. Dichos bonos se emiten actualmente de forma regular a plazos de 3, 5, 10, 20 y hasta 30 años. Son instrumentos de deuda, fundamentales para la creación de infraestructura en el país.

De igual forma, el Banco de México emite Bonos de Regulación Monetaria (Brems) mediante subastas periódicas, pero a diferencia de los Cetes, los Udibonos y los Bondes emitidos por el gobierno federal, aquéllos tienen la finalidad de regular la masa monetaria que circula en la economía, a efecto de influir rápida y directamente sobre la cantidad de monedas y billetes existentes en un momento determinado para contener los embates inflacionarios. El IPAB emite Bonos de Protección al Ahorro Bancario (BPA) que sirven para *fondearse*, es decir, obtener recursos para realizar las funciones que le atribuye la LPAB.

32.1.4 Derechos, obligaciones y negociación de los Cetes

Los derechos que confieren los Cetes se traducen en un rendimiento que confiere a su titular, así como el derecho de transmitirlo en el mercado de valores. No contienen estipulación sobre el pago de intereses, sino que el titular sólo aspira a recibir el valor del mercado que tengan a la fecha de su venta. Su valor es más o menos fijado por la SHCP en cada emisión, en función de los siguientes elementos:

- La regulación de la moneda.
- El financiamiento de la inversión productiva del gobierno.

El procedimiento de negociación consiste en que cuando el gobierno decide hacer una nueva emisión de Cetes, convoca al comité de emisiones en el que se vota la emisión, en caso de aprobación se provee un acta de emisión; la cual constituye la base estructural del título único que representará la totalidad de la emisión, se elabora el título único y se deposita en el Banco de México. Hecho lo anterior, los bancos, las casas de bolsa y otros inversionistas institucionales compran en subasta los Cetes de manera primaria, mediante posturas en firme que presentan semanalmente. Las casas de bolsa, a su vez, los colocan entre el gran público o los adquieren como parte de su cartera de fondos de inversión. El resto de la emisión se coloca entre los bancos inversionistas hasta cumplir la totalidad. Al vencimiento de los Cetes, el Banco de México publica un aviso comunicando la fecha a partir de la cual se puede cobrar el monto de dicho certificado, porque físicamente se hace en el lugar (casa de bolsa, banco, etc) donde se haya adquirido.

32.1.5 Normatividad aplicable al contrato de compraventa de los Cetes

La normatividad aplicable al contrato de compraventa de los Cetes es la siguiente:

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (art 89, fracc I).
- Decreto del H. Congreso de la Unión que autoriza la emisión de Cetes de 1993.
- *Ley del Banco de México*.
- *Ley General de Deuda Pública*.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.
- *Ley Federal de Entidades Paraestatales*.
- *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*.
- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Plan Nacional de Desarrollo.
- Reglamento Interior de la SHCP.

32.2 Petrobonos

El primer Petrobono se emitió en 1971, durante el sexenio de **José López Portillo**. Sus características fueron esencialmente similares a las de las emisiones vigentes: una cantidad fija de barriles de petróleo como respaldo de cada bono, un plazo de 3 años, un rendimiento mínimo garantizado (equivalente a intereses) pagable al trimestre y un valor de amortización convertido al tipo de cambio peso/dólar vigente a la fecha de la amortización.

En 1982 se introdujeron cambios que tuvieron múltiples implicaciones en los Petrobonos, porque se decidió aplicar el tipo de cambio controlado al valor de amortización del instrumento, régimen que existe hasta la fecha. También, se decidió denominar el rendimiento mínimo garantizado de cada emisión no en una cantidad fija de pesos, como había sido anteriormente, sino en barriles de petróleo; con un precio mínimo garantizado de petróleo convertido al tipo de cambio controlado vigente. Hoy

permiten que la ganancia de capital sea exenta del impuesto sobre la renta para la persona física, por ser una operación a través del Mercado de la Bolsa de Valores.

Concepto, naturaleza y supuestos de emisión

Los Petrobonos son certificados de participación que representan derechos de sus titulares a una parte alícuota de la propiedad del volumen de petróleo dado en fideicomiso, así como del producto de la venta del mismo patrimonio fideicomitado. Ese fideicomiso cuenta como patrimonio con barriles de petróleo crudo, que el gobierno adquiere de Petróleos Mexicanos (Pemex).

Los certificados de participación son títulos de crédito emitidos por una institución fiduciaria que representan el derecho a una parte alícuota de los frutos o rendimientos de los valores, derechos o bienes que la sociedad emisora tiene en fideicomiso irrevocable para ese propósito; el derecho a una parte alícuota del derecho de propiedad o de la titularidad de los bienes, derechos o valores o el derecho a una parte alícuota del producto neto que resulte de la venta de ellos. Los certificados de participación son bienes muebles a un cuando el patrimonio fideicomitado, materia de la emisión, sean inmuebles.

En cada emisión de Petrobonos el gobierno adquiere de Pemex cierta cantidad de barriles de petróleo, calidad istmo, al precio en el momento de la emisión. Dichos barriles son el patrimonio mencionado. A los tres años de la emisión Pemex vende esos barriles y con el producto de la venta (libre de otros gastos) se liquida a los tenedores de los certificados; es decir, a los dueños de los Petrobonos.

La emisión de estos títulos de crédito, como de todos los certificados de participación, se hace por declaración unilateral de la sociedad emisora consignada en escritura pública, la cual debe contener:

- La denominación, el objeto y el domicilio de la sociedad emisora.
- Una relación del acto constitutivo del fideicomiso con las bases de la emisión.
- Una descripción de los derechos o cosas materia de la emisión.
- El dictamen de Nacional Financiera, SNC (o del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC, según se trate de bienes muebles o inmuebles), que fije el monto total nominal de la emisión de los certificados, y previo peritaje de los bienes fideicomitados materia de esa emisión.
- El importe de la emisión, con la especificación del número y valor de los certificados que se emitirán, y de las series o subseries, en caso de haberlas.
- La naturaleza y la denominación de los títulos, así como los derechos que conferirán.
- El mínimo de rendimiento garantizado, cuando los certificados se emitan con esa garantía.
- El término señalado para el pago de los productos o rendimientos y, en el caso de certificados amortizables, los plazos, las condiciones y la forma de la amortización.
- Los datos del registro que sean procedentes para la identificación de los bienes materia de la emisión y de los antecedentes de éstos.
- La designación de un representante común de los tenedores certificados y la aceptación de la base con su declaración de que verifica la constitución del fideicomiso

base de la emisión, la existencia de los bienes fideicomitidos y la autenticidad del peritaje de alguna de las dos instituciones de crédito antes mencionadas.

Cuestionario

1. ¿Qué son los Certificados de la Tesorería de la Federación?
2. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los Cetes?
3. ¿Cuáles son los decretos del H. Congreso de la Unión que autorizan la emisión de los Cetes?
4. ¿Cuál es la normatividad aplicable al contrato de compraventa de los Certificados de la Tesorería de la Federación?
5. ¿Qué son los Petrobonos?
6. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los Petrobonos?
7. ¿En qué casos se emiten los Petrobonos?
8. ¿Qué son los Udibonos, los Brems y los BPA?
9. Mencione si es conveniente que el gobierno federal emita instrumentos de deuda pública.
10. ¿En qué consisten los Bondes y cuál es la importancia de su emisión?

Bibliografía

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Nuevo derecho bancario*, 9a ed, Editorial Porrúa, México, 2003.
- ALCALDE JUSTINIANI, Arturo, “El fraude de las afores”, en *La Jornada*, 3 de agosto de 2008.
- ALMAGRO VÁZQUEZ, Francisco, *El sistema de cuentas nacionales y sus aplicaciones*, Instituto Politécnico Nacional, México, 2004.
- AMUCHATEGUI REQUENA, Irma G., *Derecho penal*, 1a ed, Harla, México, 1998.
- APÉNDICE al *Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, 3a parte, Segunda Sala, Tesis 352.
- ASPE, Pedro, *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, Editorial Nostra, México, 2007.
- BACON, Francis, *De la sabiduría egoísta*, Editorial Taurus, Barcelona, 2012.
- BARNARD, Sir John, citado por Luis Reyna Alfaro en *Notas introductorias a la problemática de uso ilegal de información privilegiada ante el mercado de valores*, Congreso de Perú, 2000.
- BARSALLO P., Carlos A., “Investigaciones internacionales en los mercados de valores”, en el diario *El Panamá América*, 18 de enero de 2007.
- BAUCHE GARCADIEGO, Mario, *La Empresa. Nuevo derecho industrial, contratos comerciales y sociedades mercantiles*, 1a ed, Editorial Porrúa, México, 1977.
- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel, *Obligaciones civiles*, 4a ed, Oxford University Press, México, 1998.
- BIANCHI, Andrés, *Principios generales de independencia del banco central*, vol I, CEMLA, México, 1993.
- BOLTVINIK, Julio, en uno de sus textos de la sección “opinión” de *La Jornada*, viernes 25 de abril de 2008, (La fase es una paráfrasis de la dicha por el historiador británico E.P. Thompson).

- BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *Orígenes del Banco Central en México*, Acuario Impresiones y Ediciones, México, 1979.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 36a ed, Editorial Porrúa, México, 1999.
- CABALLERO OCHOA, José Luis, *La interpretación conforme. El modelo constitucional ante los tratados internacionales sobre derechos humanos y el control de convencionalidad*, prólogo del ministro Juan N. Silva Meza, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Editorial Porrúa, México, 2013.
- CABANELLAS, Guillermo, *Introducción al derecho laboral*, vol I, Bibliografía Omega, Buenos Aires, 1960.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 1a Reimpresión, UNAM, México, 1996.
- CARVALLO YÁÑEZ, Erick, *Nuevo derecho bancario y bursátil mexicano*, 6a ed, Editorial Porrúa, México, 2003.
- CASTRO SILVA, Eduardo, *El Banco de México como organismo constitucional autónomo*, tesis recepcional, UNAM, México, 2004.
- CÓRDOBA GUTIÉRREZ, Alberto y Carlos PALENCIA ESCALANTE, *El lavado de dinero: distorsiones económicas e implicaciones sociales*, 1a ed, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2001.
- COTTERRELL, Roger, *The sociology of Law: An Introduction*, 2a ed, Oxford University Press, London, 1992.
- DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe, *Derecho bancario y contratos de crédito*, 2a ed, t II, Oxford University Press, México, 2002.
- DÁVALOS MORALES, José, *Derecho del trabajo I*, 8a ed, Editorial Porrúa, México, 1998.
- DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, *Análisis y jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito. Exposición de motivos, disposiciones de la SHCP, Banxico, CNBV y ABM*, 1a ed, t I, Editorial Porrúa, México, 2000.
- , *Tratado de derecho bancario y bursátil*, 4a ed, ts I y II, Editorial Porrúa, México, 2002.
- DE PINA, Rafael, *Elementos de derecho civil mexicano*, 19a ed, vol I, Editorial Porrúa, México, 1995.
- DÍAZ LOMBARDO, Francisco G., *El derecho social y la seguridad social integral*, UNAM, México, 1977.
- DU PASQUIER, Claude, citado por Eduardo García Máynez, en *Introducción al estudio de derecho*, 48a ed, Editorial Porrúa, México, 1996.
- FLORES CLAIR, Eduardo, “El Banco de Avío Minero novohispano. Crédito, finanzas y deudores, México” en *Estudios de historia novohispana*, Instituto Nacional de Antropología e Historia (Colección Científica), 2001.
- FRAGA MAGAÑA, Gabino, *Derecho administrativo*, 40a ed, Editorial Porrúa, México, 2000.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 48a ed, Editorial Porrúa, México, 1996.
- GERTZ, Clifford, *La interpretación de las culturas*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2003.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría general del proceso*, 9a ed, Harla, México, 1998.
- GONZÁLEZ GALVÁN, José Alberto, *La construcción del derecho*, 2a ed, UNAM, México, 2006.
- , *Gran diccionario enciclopédico ilustrado*, 3a ed, McGraw-Hill, México, 2002.
- GUAJARDO CANTÚ, Gerardo, *Contabilidad financiera*, 2a ed, McGraw-Hill, México, 1995.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *El patrimonio*, 5a ed, Editorial Porrúa, México, 1995.
- GUZMÁN OLGUÍN, Rogelio, *Derecho bancario y operaciones de crédito*, 2a ed, Editorial Porrúa, México, 2002.
- JEVONS, Stanley, “El uso de las probabilidades y el cálculo”, en *Estudios gerenciales*, núm Menéndez, Romero, Fernando, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), JURIF Editores, 2017, ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahuasp/detail.action?docID=5513354>.

- JIMÉNEZ DE ASÚA, Luis, *Lecciones de derecho penal*, compilado y adaptado por Enrique Figueroa Alfonso, Editorial Pedagógica Iberoamericana, México, 1995.
- KATZ, Isaac, *¿Socios naturales? cinco años del Tratado del Libre Comercio de América del Norte*, citado por **Beatriz Leycegui** y **Rafael Fernández de Castro** (coords), Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- KELSEN, HANS, *Teoría pura del derecho*, **Roberto F. Vernengo**, traductor, 2a ed, UNAM, México, 1982.
- LARA CHAGOYÁN, Roberto, *El concepto de sanción en la teoría contemporánea del derecho*, 1a ed, Editorial Fontamara, México, 2004.
- LEYCEGUI, Beatriz y Rafael FERNÁNDEZ DE CASTRO (coordinadores), *¿Socios naturales? Cinco años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
- MANERO, Antonio, *La revolución bancaria de México*, Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, México, 1941.
- MANKELL, Henning, *El hombre sonriente*, traductor **Carmen Montes Cano**, 2a ed, Tusquets Editores, México, 2009.
- MARTÍNEZ SOBRAL, Enrique, *Tipográfica de la Oficina Impresora de Estampillas*, Palacio Nacional, México, 1911.
- MENÉNDEZ ROMERO, Fernando, *El Banco de México y la Reserva Federal de los Estados Unidos de América*, 1a ed, Editorial Porrúa, México, 2005.
- MEYER, Lorenzo, *Raíces del nacionalismo petrolero mexicano*, 3a ed, océano, México, 2009.
- MONTAÑO SALAZAR, Alejandro, *Delitos financieros en México*, 1a reimpresión, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2003.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 2a ed, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- ORTEGA, Max y Ana Alicia Solís de Alba, *Privatización y despejo, Las pensiones del ISSSTE*, 1a ed, Editorial Itaca México, 2013.
- OVALLÉ FAVELA, José, *Teoría general del proceso*, 4a ed, Oxford University Press, México, 1998.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Docencia y didáctica del derecho*, Editorial Porrúa, México, 2003.
- POTASH, Robert A., *El Banco de Avío de México*, 2a ed, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- QUIRARTE, Martín, *Visión panorámica de la historia de México*, 8a ed, Editorial Porrúa, México, 1976.
- RAMONET, Ignacio, *La catástrofe perfecta. Crisis del siglo y refundación del porvenir*, 1a ed, Biblioteca Pensamiento Crítico, Icaria Editorial, Barcelona, 2010.
- RIED, Undurraga, "Uso de la información privilegiada en Chile: Una visión crítica", *Revista chilena de Derecho*, 2004.
- ROBINSON, William I., *Una teoría sobre el capitalismo global. Producción, clase y Estado en un mundo transnacional*, 1a ed, en español, Siglo XXI, México, 2013.
- ROCCO, Alfredo, *Principii di Diritto Commerciale* (parte general), 4a ed, UTET, Turín, 1928.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, *Derecho bancario*, 8a ed, Editorial Porrúa, México, 1997.
- ROJAS NIETO, José Antonio, "El mercado mundial de capitales", *La Jornada*, 11 de julio de 2010.
- ROMERO MARTÍNEZ, Juan Manuel, *Creación del Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano, como órgano autónomo*, tesis recepcional, UNAM, México, 2005.
- RUDD, Kevin, "The Global Financial Crisis", en *The Monthly Australian Politics*, Society and Culture, febrero de 2009.
- RUIZ TORRES, Humberto, *Derecho bancario*, 1a ed, Oxford University Press, México, 2003.
- Menéndez, Romero, Fernando, *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.), IURE Editores, 2017. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urmh/uidua/servlet/detail.action?docId=55513564>.
- SERRA POLA, Andrés, *Derecho administrativo*, 2a ed, Editorial Porrúa, México, 2000.

- SILVA HERZOG, Jesús y Ramón LECONA V. (compiladores), *Banca Central en América Latina*, 1a ed, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1991.
- SUTHERLAND, Edwin H., *White-Collar Crime*, Holt, Rinehart and Winston, Inc, New York, 1961.
- TENA RAMÍREZ, Felipe de J., *Derecho mercantil mexicano*, 17a ed, Editorial Porrúa, México, 1998.
- , *Leyes fundamentales de México 1808-1991*, Editorial Porrúa, México, 1991.
- TORRE SÁNCHEZ, Rafael, *La crisis de la hegemonía española, siglo XVIII*. Consultado el 8 de marzo de 2008 en <http://books.google.com.mx/books>
- VALADÉS, Diego, *La lengua del derecho y el derecho de la lengua*, Discurso de ingreso a la Academia Mexicana de la Lengua, 25 de agosto de 2005, 1a ed, UNAM, México, 2010.

Páginas electrónicas

- < <https://lema.rae.es/drae/?val=emisor> > (consultado el 13 de abril de 2007)
- < <https://lema.rae.es/drae/?val=secretario> > (consultado el 14 de mayo de 2007)
- < <https://pijama.surf.com/wp-content/uploads/2013/03/1969-Elogio-De-La-Sombra-Poes%C3%ADa.pdf> >
- < https://www.consar.gob.mx/sala_prensa/pdf/boletines/2013/BP_30_2013.pdf >, sitio oficial de la Consar (consultado el 11 de enero de 2014)
- < <http://www.iadb.org> > sitio web oficial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, por sus siglas en español)
- < <http://www.sec.gov> > página web de la U.S. Securities and Exchange Commission (Comisión de Valores e Intercambio)
- < <http://www4.law.cornelle.edu/uscode/12/250.html> >
- www.rae.es-voz Inhabilitación (consultado el 3 de junio de 2007)
- www.rae.es-voz Inversionista (consultado el 12 de abril de 2009)
- www.rae.es-voz Multa (consultado el 3 de junio de 2007)
- www.rae.es-voz Preventiva (consultado el 16 de agosto de 2007)
- www.rae.es-voz Prohibición (consultado el 13 de junio de 2007)
- www.rae.es-voz Reclamación (consultado el 3 de junio de 2007)
- www.uas.mx/ceg/Doctos/Otros/Whitepaper_LeyValores.pdf (consultado el 8 de marzo de 2008)

Periódicos, revistas y diccionarios

- Diálogo entre **Gordon Gecko** y su aprendiz de finanzas de la película *Wall Street: Money Never Sleeps*, dirigido por **Oliver Stone**.
- Diccionario Jurídico mexicano*, 10a ed, UNAM-Editorial Porrúa, México, 1997.
- El lobo de Wall Street*, película protagonizada por Leonardo Dicaprio, con la dirección de Martín Scorsese, o bien, el largometraje *Wall Street Money Never Sleeps*.
- Gran diccionario enciclopédico ilustrado, 3a ed, Mc Graw-Hill, México, 2002.
- Periódico *El Economista* del 9 de octubre de 2013, consultado en <http://economista.com.mx/sistema-financiero/2013/10/09/las-afores-ganan-16138-millones>.
- Resumen Ejecutivo sobre la Nueva Ley del Mercado de Valores*, disponible en <http://ols.uas.mx/ceb/Doctos/Whitepaper_LeyValores.pdf> (consultado el 8 de marzo de 2008).
- Menéndez, Romero, Fernando. *Derecho bancario y bursátil* (2a. ed.) JURR Editores, 2017. ProQuest Ebook Central. <http://ebookcentral.proquest.com/lib/urnchihuahuaasp/detail.action?docID=5513354>.

Índice onomástico

Acosta Romero, Miguel, 2, 25
Aguñaga, Daniel, 40
Alcalde Justiniani, Arturo, 48
Almagro Francisco, 103, 104
Amuchategui Requena, Irma G., 456
Aristóteles, 266
Aspe, Pedro, 63
Austin, 438
Avila Camacho Manuel, 90

Backer, Morton, 413
Bacon, Francis, 66
Barbier, José, 349
Barnard, John, 294
Barsallo P., Carlos A., 243
Bartra, Armando, 41
Bauche Garciadiego, Mario, 26
Beck, Ulrich, 399
Bejarano Sánchez, Manuel, 16, 264,

Bianchi, Andrés, 74
Blackburn, Robin, 122, 123
Borges, José Luis, 7
Borja Martínez, Francisco, 26
Borón, Atilio, 41
Boltvinik, Julio, 253
Buffet, Warren, 103
Burgoa Orihuela, Ignacio, 53, 54

Caballero Ochoa, José Luis, 10
Cabanellas, Guillermo, 5
Calamandrei, Piero, 28
Calles, Plutarco Elías, 34, 72, 90
Cárdenas del Río, 565, 566
Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, 74
Carranza, Venustiano, 31, 32, 72, 90
Carstens, Agustín, 320
Carvallo Yáñez, Erick, 20, 254
Castro Silva, Eduardo, 74, 75, 87, 88
Corruffor, Ignacio, 26, 28, 434

- Córdova Gutiérrez, 469
 Cottorrell, Roger, 439
 Cruz, Guillermo, 40
- Dávalos Mejía, Carlos Felipe, 183
 Dávalos, José, 5
 de Iturbide, Agustín, 23
 de la Fuente Rodríguez, Jesús, 5, 31, 34, 45, 74, 96, 169, 172, 215, 423, 523, 556
 de la Fuente, Fernando, 34
 de la Madrid Hurtado, Miguel, 218, 370, 580
 de Lima, Elías, 34
 de Pina, Rafael, 444
 Del Cueto Legaspi, Roberto, 122, 123, 388
 Díaz Lombardo, Francisco G., 59
 Du Pasquier, Claude, 15, 264
- Echeverría, Luis, 227
- Fernández de Castro, Rafael, 206
 Figueroa Alfonzo, Enrique, 455
 Flores Clair, Eduardo, 22
 Fraga, Gabino, 65, 95
- García Granados, Alberto, 350
 García Máyne, Eduardo, 15, 672, 264
 Gertz, Clifford, 66
 Girón, Alicia, 207
 Gómez Lara, Cipriano, 14, 515, 522
 Gómez Morín, Manuel, 33, 34
 González Galván, Jorge Alberto, 7
 González, Manuel, 27
 Gracian, Baltazar, 66
 Greenspan, Allan, 44
 Guajardo Cantú, Gerardo, 87
 Gutiérrez y González, Ernesto, 94
 Guzmán Olguín, Rogelio, 2
- Hobbs, Thomas, 170
- Jevons, Stanley, 246
 Jiménez de Asúa, Luis, 455, 456
- Katz, Isaac, 205, 206
 Kelsen, Hans, 49
- Lauber, Michael, 546
 Leycegui, Beatriz, 206
 Lara Chagoyán, Roberto, 438
 López Obrador, Andrés Manuel, 42, 583
 López Portillo, José, 13, 73, 370, 566, 580
- Manero, Antonio, 28, 32
 Mankel, Henning, 103
 Martínez Sobral, Enrique, 24
 Marx, 266
 Maynard Keynes John, 103
 McLuhan, Marshall, 279, 311
 Menéndez Romero, Fernando, 145
 Montaña Salazar, Alejandro, 457
 Montes Cano, Carmen, 103
- Nava Negrete, Alfonso, 14, 65, 93, 94, 95
 Nieto, Rafael, 32
 Núñez Estrada, Héctor Ricardo, 92
- Obrégón, Álvaro, 33
 Ortega y Gasset, 66
 Ortega, Max, 122, 139, 140, 325, 343, 344
 Ovalle Favela, José, 514
- Palencia Escalante, 469
 Palomar y Vizcarra, Miguel, 350
 Ponce de León Armenta, Luis, 7
 Popper, Karl, 101
 Potash, Roberto A., 24, 33
 Prieto Treviño, Guillermo, 332
- Quirarte, Martín, 23
- Ramonet, Ignacio, 44, 346
 Reyna Alfaro, Luis, 294
 Ricardo, David, 266
 Ried Undurraga, José Miguel, 297
 Riva Palacio, Vicente, 349
 Robinson, William I., 202, 390
 Rocco, Alfredo, 184
 Rodríguez Rodríguez, Joaquín, 1
 Rojas Nieto, José Antonio, 41
 Romero Martínez, Juan Manuel, 96
 Rosell, Mauricio, 506

Rudd, Kevin, 41, 101, 373
Ruiz Cortines, Adolfo, 566
Ruiz Torres, Humberto, 188

Salinas de Gortari, Carlos, 73, 563, 583
Saleilles, 551
Serra Rojas, Andrés, 146
Shakespeare, William, 65
Silva Meza, Juan N., 10
Solís de Alba, Ana Alicia, 122, 123, 140,
325, 343, 344

Soros, George, 101
Stone, Oliver, 103
Sutherland Edwin, 476

Tena, Felipe de J., 256
Tena Ramírez, Felipe, 23, 25, 28,
Thomson, E. P., 243
Thoreau, Henry, 66
Torres Sánchez, Rafael, 22

Valadés, Diego, 6
Velázquez, Pedro, 350
Vernengo, Roberto F., 439
Viñals, José, 41

Zedillo Ponce de León, Ernesto, 92, 325,
578, 581

Índice analítico

- acción, definición de, 269
 - aclaración del laudo, 521
 - actividades
 - autorizadas por la SHCP de los establecimientos transfronterizos, 206
 - de las entidades financieras integrantes de un grupo financiero, 376
 - reservadas a las instituciones financieras, 432
 - activo subyacente, definición de, 269
 - actual sistema financiero mexicano, 51-60
 - administración de riesgos en la banca de desarrollo, 216
 - administradores de Fondos para el Retiro (afores), 178, 325-334
 - afore(s)
 - comisiones que cobran las, 333-334
 - concepto de, 335
 - consejo de administración de las, 328
 - definición de, 300
 - diferencias que existían entre el SAR y las, 332-333
 - filiales de entidades financieras del exterior, 338-339
 - autorización o registros de las, 338
 - documentación legal de las, 339
 - información financiera de las, 338
 - funciones
 - del contralor de la, 329
 - que realiza una, 331
 - integración de una cuenta individual en la, 330-331
 - marco jurídico de las, 328
 - obligaciones y servicios de una, 332
 - otra información adicional de las, 339
 - ramos que administran las, 329
 - y siefores, características de las, 338
- agencia(s)
 - calificadoras de valores, 315-316

- ahorro,
 - bancario, experiencia internacional en relación con el, 579-580
 - popular, sistema de protección al, 588-590
- ámbito de acción de la Consar, 124
- análisis
 - de las operaciones de los fideicomisos, 227-229
 - de los conceptos valor y oferta pública en la *Ley del Mercado de Valores*, 265-266
 - de los delitos bancarios, 466-469
 - de riesgos, comité de, 337
- antecedentes
 - de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 89-90
 - de la reglamentación de bancos, 21-22
 - de las entidades de ahorro y crédito popular, 349-351
 - de las sociedades de información crediticia, 393-394
 - de los sistemas de ahorro para el retiro, 324-325
 - del Banco de México, 72-73
 - del sistema de protección al ahorro bancario y bursátil en México, 580-585
- apertura
 - comercial internacional, normatividad aplicable en la, 205-206
- aplicación,
 - de principios de contabilidad por parte de la banca, disparidad de criterios en la, 422-423
 - directa, fuentes o normas de la, 248-255
 - supletoria, fuentes o normas de la, 256-265
- aportaciones
 - de los integrantes del sistema de protección al ahorro popular, 590
 - de los socios al constituir la sociedad, 186
- apoyos y programas para el financiamiento
 - de las instituciones de la banca múltiple, 587
- arancel del monto de los honorarios a cubrir al árbitro, 527
- asesor(es) independiente(s)
 - de valores, 316-317
 - requisitos que debe reunir un, 325
- Asigna, Compensación y Liquidación, 318-319
- Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, A. C., 318
- aspectos especiales en el procedimiento sancionador a casas de bolsa y personas físicas, 451-452
- atención de reclamaciones de los usuarios de servicios financieros, 530-547
- atribuciones del IPAB, 146-149
- auditor externo, 119-120
- autonomía
 - científica, 6-7
 - del derecho bancario y bursátil, 4-5
 - didáctica, 7
 - legislativa, 5-6
 - sustancial, 6
 - técnica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 95
- autoridad(es)
 - ante la que se entrega la solicitud formal de una entidad financiera, 174
 - cuyo objetivo es vigilar inspeccionar y supervisar a las entidades financieras, 304-314
 - facultadas para solicitar directamente informes respecto del secreto financiero, 495-496
 - financieras, 53-54
 - competentes, 41
 - que regulan y supervisan a las sociedades de información crediticia, 400-401
 - que por conducto de la CNBV, deben solicitar informes respecto del secreto financiero, 496-500
 - reguladoras del sistema financiero mexicano, 54
- autorización(es)
 - del gobierno federal para operar como entidad financiera, 166-169
 - o registros de las afores filiales de entidades financieras del extranjero, 538

y concesiones que otorgan la SHCP y la CNBV a las entidades financieras, 159-160

balance general, 411

banca

de desarrollo

administración de riesgos en la, 216

capital social de las instituciones de, 213-214

clasificación de las instituciones de, 217

concepto de instituciones de, 212

creación de las instituciones de, 213

fuentes de financiamiento de las instituciones de, 217

funciones e instrumentos que operan las instituciones de, 214-216

garantía frente al estado de insolvencia de una institución de, 216

generalidades de la, 211-213

marco legal de las instituciones de, 213

objeto de las instituciones de, 212-213

electrónica, 200

marco jurídico de la, 201

objetivo de la, 201

múltiple, instituciones de, 182-210

universal, 388-390

y crédito

operaciones que no se consideran de, 184

servicio de, 182-185

banco(s)

central autónomo, creación de un, 73

de desarrollo

marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores de los, 151

y sus operaciones, 217

de México (BdeM), 72-88, 306-308

como organismo autónomo del Estado, 74

estructura orgánica del, 84-86

filiación, 75

gobernador y subgobernadores del 85-86

independencia presupuestaria del, 87-88

junta de gobierno, máxima autoridad del, 85

naturaleza jurídica del, 73-74

no forma parte de la administración pública federal, 74

objetivo prioritario y política monetaria del, 75

otras funciones tradicionales del, 81-84

recursos propios obtenidos por el, 87

requisitos de elegibilidad de los miembros de la junta de gobierno del, 86

del ahorro y servicios financieros, SNC (Bansefi), 221-222

Nacional

de Comercio Exterior, SNC (Bancomext), 214-218

de Obras y Servicios Públicos, SNC (Banobras), 217-218

del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, SNC (Banjército), 220

base legal

del secreto bancario, fiduciario y bursátil, 491

para la creación del Banco de México, 31-34

billete infalsificable, 32

bolsa mercantil, establecimiento de una, 30

bonos

bancarios, 192

de desarrollo, 192

emitidos por las instituciones de crédito, requisitos que deben reunir los, 192-193

y certificados bursátiles bancarios, 189

definición de, 270

buró de crédito, 394

caducidad de la instancia, 521

calidad de fiduciaria, 199

calificación de independencia de, consejeros, objeto de por la CNBV, 311

- cambio del funcionamiento del sistema bancario, 34
- Canadá y la protección al usuario de los servicios financieros, 545-547
- cancelación de la inscripción ante la BMV, 290
- capital
 - mínimo de las instituciones financieras, 172
 - social de las instituciones de banca de desarrollo, 213-214
 - financieras, 171
- capitalización de las empresas, 244
- características
 - de la sociedad controladora, 379
 - de las afores y siefores, 338
 - de las UEIF, 575
 - de las LPDUSF, 575
 - del arbitraje, 523-525
 - del contrato de adhesión, 555
 - del fobaproa y fameval, 584-585
- casa(s) de bolsa, 300-303
 - definición de, 300
 - facultad de la CNBV de suspender operaciones de las, 314
 - requisitos especiales para las, 177
 - servicios que pueden prestar las, 302-303
- catálogo de cuentas, 409-410
- certificados
 - bancarios, 193
 - de la Tesorería de la Federación (cetes), 597-600
 - derechos y obligaciones, 599-600
 - negociación de los, 599-600
 - petrobonos, UDIBONOS y bondes, 598-599
- circulación de la riqueza, 244
- clasificación
 - de las instituciones de banca de desarrollo, 217
 - de las sofomes, 241
 - de los emisores, 282
 - de los servidores públicos de la CNBV, 117
 - de los tipos penales, 458-463
 - del mercado de valores, 274-279
 - y análisis
 - de las fuentes de financiamiento de las operaciones activas, 195-198
 - de las operaciones de servicios, 199
 - de las operaciones pasivas, 188-195
- clausura
 - administrativa, 446-447
 - de oficinas, 443
- cobro de comisiones, 199
- comercialización transparente de los valores, 244
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), 89-120, 308-314, 364-368
 - autoridad facultada para solicitar directamente informes respecto del secreto financiero, 495
 - con autonomía técnica y facultades ejecutivas, 94-97
 - estructura orgánica de la, 113-115
 - junta de gobierno de la, 113
 - ley de la, 92-93
 - marco jurídico de la, 97
 - objeto de la, 93
 - presidencia de la, 113
 - proyectos para cambiar la naturaleza jurídica de la, 98
 - ubicación naturaleza jurídica de la, 93
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (consar), 121-143
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (condusef), 152-165
- comisiones
 - que cobran las afores, 33-34
 - supervisoras del sistema financiero, 77
- comité
 - consultivo y de vigilancia para el mejor funcionamiento de los sistemas de ahorro, 129
 - de análisis de riesgos, 337
 - de inversión, 337
 - de valuación, 337
- comparabilidad, 407
- componentes y organización del sistema financiero mexicano, 53-61

comprobante de depósito en moneda nacional como garantía para autorizar el funcionamiento de las entidades financieras, 175

concepto

de afore, 327

de arbitraje, 521-522

de conciliación, 514-518

de contabilidad, 404-406

de convenio único de responsabilidades, 592

de delito, 456-457

bancario, 457-458

de emisor, 281

de fideicomiso, 229

de grupo financiero, 370-374

de instituciones de banca de de desahorro, 212

de intermediario, 299

de las UEIF, 573

del lavado de dinero, 477-478

de mercado de valores, 246

de operaciones activas, 195

de operaciones de servicios, 199

de operaciones pasivas, 188

de organismos de integración, 359-361

de prohibición, 426-427

de sanción, 438-439

de secreto bancario, fiduciario y bursátil, 492

de secreto profesional, 484

de sifores, 335

de sistema financiero, 51-52

de sociedad controladora, 377

de sociedades de información crediticia, 394

de sociedades financieras de objeto limitado, 234

de sofomes, 241

del derecho bancario bursátil, 1-2

naturaleza y supuestos de emisión de petrobonos, 601-602

y análisis del servicio de banca y crédito, 183-184

y marco jurídico del contrato de adhesión, 551-555

y naturaleza jurídica de los cetes, 597

entre las instituciones financieras y los usuarios, procedimiento de, 514-518

y arbitraje

ante la condusef, 510-550

en materia de seguros, procedimiento de, 528

condiciones generales de trabajo del personal de base de la CNBV, 119

conducta típica, consecuencia de la, 467

condusef

creación de la, 152-153

estructura orgánica de la, 158-161

facultades de la, 155-156

facultades de la junta de gobierno de la, 159-160

facultades de los vicepresidentes de la, 162-163

facultades del presidente de la, 163

junta de gobierno de la, 159-161

marco jurídico de la, 154

marco jurídico laboral de los trabajadores de la, 154

naturaleza jurídica de la, 153

objeto jurídico, objetivo prioritario y finalidad de la, 154

órganos colegiados auxiliares de la, 164

patrimonio de la, 164

presidente y vicepresidentes de la, 162-163

relaciones laborales con sus trabajadores, 164

requisitos para fungir como presidente de la, 161-162

usuarios de la, 154

consar

ámbito de acción de la, 124

direcciones generales de la, 133

estructura orgánica de la, 127

facultades de la, 125

facultades de la junta de gobierno de la, 127

facultades de los vicepresidentes de la, 132-133

facultades del presidente de la, 131

junta de gobierno de la, 127

marco jurídico de la, 124

- naturaleza jurídica, misión, visión y objetivo de la, 123
- órgano de control interno de la, 135
- presidencia de la, 129
- reforma financiera y datos relevantes, 136-141
- requisitos que debe reunir el presidente de la, 130
- secretariado técnico de la, 133
- vicepresidencias de la, 132
- consecuencias
 - de la conducta típica, 467
 - de una huelga bancaria, 562
- consejo de administración de las afores, 328
- constitución
 - de las sociedades de información crediticia, 396
 - de una sociedad anónima, 170
 - del sistema de protección al ahorro popular, 589
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)*, 433
- vértice de las demás normas jurídicas, 247
- contabilidad
 - concepto de, 404
 - del empresario bancario y bursátil 404-425
 - financiera, 413
 - importancia de la, 413
 - general, principios de la, 407-412
 - jurídica, normas generales de la, 413-422
 - medios y métodos de la, 408
 - objetivos de la, 406
 - tipos de cuentas que integran la, 409
- contenido
 - de un contrato de adhesión, 556
 - del convenio único de responsabilidades, 595
 - del informe anual que deben rendir los administradores de una sociedad anónima a la asamblea de accionistas, 416
 - del programa general de funcionamiento de las SIC, 394
 - del prospecto de colocación o suplemento de información, 425
- contestación a la demanda, 519
- contralor de la AFORE, 328
- contrapartes centrales de valores, 319-320
- contrato(s)
 - de adhesión
 - características del, 555
 - concepto y marco jurídico del, 551-555
 - contenido de un, 556
 - control de las condiciones generales de los, 559-560
 - marco jurídico aplicable a los, 557
 - revisión por la condusef de los, 557
 - ventajas y desventajas del, 555-556
 - de compraventa de los cetes, normatividad aplicable al, 600
- control
 - de las condiciones generales de los contratos de adhesión, 559-560
 - interno de las sociedades de información crediticia, 399-400
 - y administración del sistema de protección al ahorro bancario, 586
- convenio único de responsabilidades
 - concepto de, 592-593
 - contenido del, 595
 - entre la sociedad controladora y cada una de las entidades que integran el grupo, 592-595
 - marco legal del, 593
- conversión de una sofol, EFF y AF en sofom, 241
- Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, ley para la, 47
- corriente
 - de los apologistas del fobaproa, 582
 - de los detractores del fobaproa, 583
- costo del servicio brindado por el *ombudsman*, 533
- creación
 - de empleos, 245
 - de la Comisión Nacional Bancaria, 90
 - de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 90
 - de la Comisión Nacional de Valores, 90
 - de la condusef, 152-153

de las instituciones de banca de desarrollo, 213

de los sistemas de ahorro para el retiro, reformas a diversas leyes para la, 46

de un banco central autónomo, 73

del Banco de México, base legal para la, 334

del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), 144-151, 585

del Sistema de Ahorro para el Retiro, 121-123

crédito(s), 185-186

bancarios, 187

comercial, 197

de habilitación o avío, 197

en cuenta corriente para servicio de caja, 197

hipotecario, industrial, agrícola y ganadero, 197

refaccionario, 197

y préstamo, diferencia entre, 191-192

cronograma de la huelga bancaria, 569-571

cuenta(s)

de ahorros, 190

de cheques, 190

individuales, subcuentas de las, 330

cumplimiento de la responsabilidad, 594

daño que producen los delitos bancarios, 467

declaración de intervención, requisitos del oficio de la, 447-448

decretos del H. Congreso de la Unión que autorizan la emisión de cetes, 598

definición

de acción, 269

de activo subyacente, 269

de administradoras de fondos para el retiro, 300

de bonos, 270

de casas de bolsa, 300

de especialistas bursátiles, 303-304

de fondo de protección al ahorro popular, 589

de letra de cambio, 269

de obligación, 269

de oficina de representación, 202

de pagaré, 269

de parte social, 269

de sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, 300

de sociedades operadores de sociedades de inversión, 300

de título, 269

de valor, 265-266

delito(s)

bancarios, 457-459

análisis de los, 466-469

concepto de, 457-458

daño que producen los, 467

duración de los, 468

de lavado de dinero, señales de alerta en el, 469-478

financieros, 455-481

intervención de la SHCP en caso de, 68

generalidades acerca del, 455-456

reglas especiales en delitos bancarios, 463-466

depósito(s)

a plazo, 190

bancario de títulos de crédito, 191

de valores, instituto para el, 314-315

irregulares de dinero, 189

regulares de dinero, 189

retirable con previo aviso, 190

retirables en días preestablecidos, 190

depreciaciones y amortizaciones, 187

derecho bancario

elementos esenciales de la definición de, 458

fuentes primarias del, 12-14

fuentes supletorias del, 11

y bursátil

autonomía del, 4

desarrollo del, 21-50

fuentes constitucionales, primarias y supletorias del, 9-10

nociones generales del, 1-7

derecho bursátil, fuentes primarias del, 11

- derecho comparado, 559
 - y comunitario europeo, referencia al, 560
- derecho(s)
 - especial para las entidades bancarias, 30-34
 - financiero, fuentes del, 12
 - obligaciones y negociación de los cetes, 599-600
 - público y privado, regulación por normas del, 2-4
- desarrollo
 - de los medios de información y el secreto bancario, 506
 - del derecho bancario y bursátil, 21-50
 - del sistema financiero, promover el sano, 76
- designación
 - del árbitro, 525
 - requisitos, honorarios y responsabilidades, 525-527
- diario
 - continental, 408
 - general, 408
 - tabulador o columnar, 409
- dictamen técnico de la condusef, 518
- diferencia(s)
 - entre autorización y concesión, 169
 - entre crédito y préstamo, 191-192
 - entre el contrato clásico y el de adhesión, 556-557
 - que existían entre el SAR y las afores, 332-333
- direcciones generales de la consar, 134
- disparidad de criterios en la aplicación de principios de contabilidad por parte de la banca, 422-423
- disposiciones
 - de carácter prudencial, 65
 - esenciales en cuanto al sistema de protección al ahorro bancario, 586
- documentación
 - anexa a la solicitud de autorización de las casas de bolsa, 301
 - e información general que debe acompañarse en las solicitudes de autorización de las casas de bolsa, 301
- y operar como entidad financiera, 172-173
- legal de afores filiales de entidades financieras de exterior, 339
- para la inscripción de los valores en el registro nacional, 285-286
- documentos
 - constitutivos de las entidades financieras aprobados por la SHCP, 68
 - que deberán anexar las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, 179-180
- domicilio social en el territorio nacional de las entidades financieras, 172
- dualidad económica, 407
- duración
 - de los delitos bancarios, 466
 - indefinida de las entidades financieras, 171
- efectos de la huelga bancaria, 564
- ejemplos(s)
 - de eventos relevantes, 309
 - de práctica bancaria, 16
 - de uso bancario, 16
- elementos
 - a considerar al imponer una sanción, 451
 - esenciales de la definición de derecho bancario, 458
- emisión
 - de autorizaciones para constituir entidades financieras, 65
 - de cetes, 598
 - de cheques de viajero, 199
 - de laudo, 520-521
 - de petrobonos, concepto, naturaleza y supuestos de, 601-602
- emisore(s), 245
 - de valores, 280-297
 - clasificación de los, 282
- empleos, creación de, 245
- empresario bancario y bursátil, contabilidad del, 404-425
- entidad(es), 407
 - afiliada, 354
 - bancarias, 29
 - derecho especial para las, 30-31
 - de ahorro y crédito popular, antecedentes de las, 349-351

de servicios auxiliares complementarios, 59-60

del SACP

objeto y marco jurídico de las, 355-356

operaciones de las, 356-358

del sector de ahorro y crédito popular, 353-355

financiera(s),

autoridad ante la que se entrega la, solicitud formal de una, 174

autorización del gobierno federal para operar como, 166-167

autorizaciones y concesiones que otorgan la SHCP y la CNBV a las, 168

comprobante de depósito en moneda nacional como garantía para autorizar el funcionamiento de las, 175-176

de los sistemas de ahorro para el retiro, 58

del sector asegurador y afianzador, 57

del sector bancario, 54-55

del sector bursátil, 56

del sector de organizaciones y actividades auxiliares del crédito, 56

del sistema de ahorro y crédito popular, 58

documentación e información general que debe acompañarse en las solicitudes de autorización, para organizarse y operar como, 172-173

documentos constitutivos y aprobados por la SHCP, 68

domicilio social en el territorio nacional de las, 172

duración indefinida de las, 171

emisión de autorizaciones para constituir, 65

integrantes de un grupo financiero, actividades de las, 376-377

procedimiento para organizarse y operar como, 166-181

prohibiciones similares para las,

relación de probables consejeros y, directivos del 1o y 2o nivel de la, 175

relación de socios de la, 174-175

requisitos especiales que deben observar las, 177

requisitos mínimos para obtener la autorización para operar

como, 169-170

solicitud formal de una, 173-174

supervisión indirecta de las, 119

y otras personas morales, sanciones administrativas a las, 441

financieras del exterior

afores filiales de, 338-339

documentos que deberán anexar las oficinas de representación de, 179-180

oficinas de representación de, 179

requisitos especiales para las oficinas de representación de, 179

no afiliada, 354

que pueden solicitar informes respecto del secreto financiero, 501-506

autoridades financieras del exterior, 503-505

Banco de México, 599

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, 599

cooperación judicial internacional, 503-505

instituciones de crédito y fideicomisos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico, 503

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, 501

sociedades de información crediticia, 505-506

España, la protección del consumidor financiero se realiza en, 535-540

especialistas bursátiles, 303-304

definición de, 300

establecimiento(s)

de una bolsa mercantil, 30

transfronterizos

actividades autorizadas por la

- de las instituciones financieras, objetivos de los, 205
- estado(s)
 - de resultados o de pérdidas y ganancias, 412
 - de situación financiera o balance general, 411
 - financieros, 410
 - Unidos de América, en cuanto a reclamaciones, 540-542
- estatutos de la sociedad, proyecto de 174
- estructura
 - de la sociedad controladora, 381-383
 - orgánica
 - de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 112-115
 - de la condusef, 158-164
 - de la CONSAR, 127-143
 - de la SHCP, 70
 - del Banco de México, 84-86
 - del IPAB, 149-150
- etapa probatoria, 520
- evolución
 - de la legislación bancaria, 36
 - de la reglamentación de la huelga bancaria, 565-571
 - de los procedimientos de protección de los intereses del público en materia financiera, 511
- exhortos y oficios, 520
- existencia del sistema de protección en las operaciones con los organismos y actividades auxiliares de crédito, 590
- expedición
 - de cartas de crédito, 199
 - de cheques de caja, 199
- experiencia internacional en relación al ahorro bancario, 579-580
- exposición de motivos de la *LMV*, 248-253
- extensiones, definición de, 205
- facultad(es)
 - adicionales de las federaciones, 361
 - de las CNBV
 - de aprobar la información divulgada en las ofertas públicas, 310
 - de autorizar la oferta pública de
- de decretar la suspensión de la inscripción de los valores de las sociedades anónimas, 310
- de dictar lineamientos generales, 308
- de imponer medidas preventivas y correctivas, 313-314
- de llevar el Registro Nacional de Valores, 311
- de objetar la calificación de independencia de consejeros, 310
- de solicitar la información que, estime necesaria, 311-312
- de supervisar a las entidades financieras, 98-106
- de suspender operaciones de las casas de bolsa, 314
- respecto a entidades, 365-366
- respecto a organismos de integración, 366
- de la condusef, 155-156
- de la consar, 125-126
- de la junta de gobierno
 - de la condusef, 159-160
 - de la consar, 127-129
- de la SHCP en materia bursátil, 305-306
- de la SHCP y de la CNBV en relación con la SIC, 401
- de las federaciones, 361
- de los vicepresidentes
 - de la condusef, 163
 - de la consar, 132-133
- del Banco de México de acuerdo con la *LMV*, 308
- del presidente
 - de la CNBV, 114-115
 - de la condusef, 162-163
 - de la consar, 131
- ejecutivas de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 96
- y obligaciones de las UEIF, 575
- falta de cultura financiera, 558
- federaciones, facultades adicionales de las, 361
- federaciones y organismos, 359
- fideicomiso(s)
 - concepto de, 229
 - públicos constituidos por el gobierno

- marco legal de los, 229-230
- que agrupa la SHCP, 231-232
- figura del *ombudsman*, 530-535
- filial(es)
 - de entidades financieras del exterior
 - marco jurídico de las, 209
 - operaciones de las, 209-210
 - de instituciones de banca múltiple,
 - régimen jurídico de las, 204
 - definición de, 203
- finalidades
 - de la protección al secreto bancario
 - 492-493
 - de la sanción administrativa, 441
 - del Banco de México, 75
- financiación del sistema de protección
 - al ahorro bancario, 587-588
- financiamiento
 - de inventarios en exhibición, 197
 - de las instituciones de banca múltiple
 - apoyos y programas para el, 587
 - de ventas, 197
- financiera rural, 219
- fondo(s)
 - al apoyo del mercado de valores
 - (fameval), 584
 - bancario de protección al ahorro
 - (fobaproa), 580-583
 - de apoyo preventivo al mercado de
 - valores, 315
 - de fomento, 198
 - de obra social, 364
 - de protección
 - al ahorro popular, definición de,
 - 589
 - de las entidades, federaciones y
 - organismos, 362-363
 - de reserva, 364
 - sociales para protección de los intere-
 - ses de los socios, 364
 - tipos de, 335-336
- forma de operación de, 275
- Fuentes
 - constitucionales, 10
 - primarias y supletorias del dere-
 - cho bancario y bursátil, 11-20
 - de financiamiento
 - clasificación y análisis de las,
 - 86-87
 - de las instituciones de banca de
 - desarrollo, 217
 - de fondeo de los fideicomisos públi-
 - cos principales, 232
 - del derecho financiero, 12
 - externas del financiamiento, 186-187
 - o normas
 - de aplicación supletoria, 248
 - de la aplicación directa, 248
 - primarias, 11
 - del derecho bancario, 14-16
 - del derecho bursátil, 20
 - y supletorias de la legislación ban-
 - caria y bursátil, 9-20
 - supletorias
 - del derecho bancario, 14-16
 - del derecho bursátil, 20
 - o secundarias, 11
- funcionamiento
 - de las sociedades financieras de
 - objeto limitado, 235-236
 - del sistema de pagos, promoción del
 - Banco de México, por el buen,
 - 76-77
- funciones
 - del contralor de la afore, 329
 - del IFECOM, 260
 - e instrumentos que operan las insti-
 - tuciones de la banca de desarro-
 - llo, 214-215
 - que realiza una afore, 331-332
 - tradicionales del Banco de México,
 - 81-84
- garantía frente al estado de insolvencia
 - de una institución de banca de
 - desarrollo, 216
- generalidades
 - acerca del delito, 455-456
 - de la banca de desarrollo, 211-212
 - respecto de las agrupaciones finan-
 - cieras, 369-370
- gobernador y subgobernadores del
 - Banco de México, 85-86
- grupos financieros, 60, 369, 392
 - concepto de, 370-374
 - generalidades respecto a los, 369-370
 - integrantes de los, 375-376
- legislación de los, 48-50

- ley para regular los, 49-50
- marco jurídico de los, 374
- prohibiciones especiales para los, 436-437
- honorarios del árbitro, 525-527
- huelga
 - bancaria
 - consecuencia de una, 562-563
 - efectos de la, 564
 - en la actualidad, 563
 - introducción a la, 563
 - en los bancos múltiples, 562-571
- IFECOM, funciones del, 260
- importancia
 - de la contabilidad financiera, 413
 - de los mercados de valores, 243-244
 - de un mecanismo de protección al ahorro bancario, 577-580
 - del sistema financiero mexicano, 52-53
 - relativa, 407
- imposición de sanciones y recursos procedimientos para la, 450-453
- improrrogabilidad de los términos, 521
- importancia de una sociedad a un grupo financiero, 239
- incrementos de pasivos acumulados, 187
- independencia presupuestaria del Banco de México, 87-88
- información
 - adicional de las afores filiales de entidades financieras del exterior, 339
 - divulgada en las ofertas públicas, 310
 - financiera de las afores filiales de entidades financieras del exterior 338-339
 - privilegiada, 294
 - personas que presumen tener acceso a la, 294-297
 - que deberá presentar la emisora a la BMV para la inscripción de valores, 289
- informes
 - del Banco de México al Ejecutivo y al Congreso de la Unión, 86-87
 - preventivo a los usuarios de los servicios financieros, 563
- infracciones a las leyes financieras sanciones aplicadas por la SHCP tratándose de, 68
- ingresos
 - financieros de las sofomes, otros, 238
 - y patrimonio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 115-116
- inhabilitación, 445
- iniciativa de reformas y adiciones a diversas disposiciones de la *Ley General de Títulos y Operaciones De Crédito*, entre otras, 239
- inscripción en el Registro
 - Nacional de Valores, 285-291
 - Público de Comercio, 176
- institución(es)
 - bancarias
 - operaciones de servicios de las 198-199
 - productos electrónicos de las, 201-202
 - de apoyo al mercado de valores, 314
 - de banca de desarrollo, 211-226
 - de banca múltiple, 182-210
 - operaciones de las, 185
 - operaciones pasivas de las, 185
 - de crédito
 - definición de, 300
 - ley de, 49
 - operaciones activas de las, 185
 - prohibiciones especiales para las, 428-431
 - publicación en el *DOF* de la autorización que otorga la SHCP a una, 177
 - del sistema financiero mexicano, prohibiciones para las, 426-437
- financieras
 - actividades reservadas a las, 432
 - capital mínimo de las, 172
 - capital social de las, 171
 - del exterior en el SFM, 207-210
 - palabras reservadas a las, 432
 - y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas
 - prohibiciones similares para las, 426-431

- instituto
 - de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 118-119
 - Federal de Concursos Mercantiles (IFECON), 260
 - Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, 96-97
 - para el depósito de valores, 314-315
 - para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), 144-151
- instrumento de fondeo de las sofomes, 338
- integración
 - de la junta de gobierno del IPAB, 149
 - de una cuenta individual en la afore, 330-331
 - del sistema de pagos, 77
- integrantes
 - de las agrupaciones financieras, 376-377
 - del Sistema de Ahorro y Crédito Popular, 353
- intencionalidad del sujeto que comete el delito bancario, 466-467
- intereses del público en materia financiera, protección de los, 511
- intermediario(s)
 - bursátiles, 298-304
 - concepto de, 299
 - financieros
 - debidamente autorizados, 432
 - sanciones a los, 438-454
 - tipos de, 299-300
- internacionalización del mercado de valores, 279-280
- interpretación administrativa de leyes financieras, 66-67
- intervención
 - administrativa, 447-449
 - de la condusef en relación con las UEIF, 575
 - de la SHCP en las Comisiones Nacionales Bancarias y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, 68-69
 - gerencial, 449-450
- introducción a la huelga bancaria, 563
- inversión(es), 336-337
 - inversionista(s) 245, 297-298
 - protección a los, 292-294
 - IPAB
 - atribuciones del, 146
 - creación del, 144-145
 - estructura orgánica del, 149-150
 - integración de la junta de gobierno del 149
 - junta de gobierno del, 149
 - marco jurídico del, 146
 - naturaleza jurídica del, 145-146
 - objeto del, 146
 - patrimonio del, 150
 - principales facultades del, 134
 - secretario ejecutivo del, 149-150
 - ubicación y naturaleza jurídica del, 145
 - Irlanda y Reino Unido, en relación con las reclamaciones, 542-545
 - junta de gobierno
 - de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 112-113
 - de la condusef, 459-461
 - de la consar, 127-129
 - del IPAB, 149
 - máxima autoridad del Banco de México, 85
 - lavado de dinero, 469-476
 - concepto de, 476
 - marco jurídico aplicable al, 477-478
 - legislación(es)
 - bancaria (1924-2014), 34-36
 - y bursátil, fuentes primarias y suplementarias de la, 9-20
 - bursátil, (1926-2014), 39-42
 - civil, 16-17
 - federal, 265
 - de las agrupaciones financieras, 48-50
 - de las sociedades de inversión (1951-2014), 44-45
 - de los sistemas de ahorro para el retiro, (1990-2014), 45-46
 - mercantil, 14, 256-260
 - y civil, reglamentarias de las entidades bancarias en las, 22-30
 - letra de cambio, definición de, 269

- de Ahorro y Crédito Popular*, 351-352, 420
de Concursos Mercantiles, 420-421
de Instituciones de Crédito, 31, 49, 209
de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 92-93
de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 421
de Protección al Ahorro Bancario, 421
de Sociedades de Inversión (LSI), 253-255, 419
del Banco de México, 421
del Impuesto
 al Valor Agregado, 415
 sobre la Renta, 414
del Mercado de Valores (LMV), 49, 419
 exposición de motivos de la, 248-253
 objetivos centrales de la, 249
 oferta privada en la, 273-274
 oferta pública en la, 270-272
 proceso legislativo de la, 248
 (1975) y nueva ley, 42-43
Federal de Instituciones de Fianzas, 421
 financieras, interpretación administrativa de, 66-67
 fundamentales del sistema bancario mexicano (1924-2014), 35-36
General
de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, 422
de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, 422
de Sociedades Cooperativas, 422
de Sociedades Mercantiles, 415
Orgánica de la Financiera Rural, 422
para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 45-46
para Regular las Agrupaciones Financieras, 49-50, 418
 límites de los especialistas bursátiles, 304
 estado de valores autorizados para cotizar en el SIC, 288
 en la bolsa, 288
 marco jurídico aplicable,
 a los contratos de adhesión, 257
 a los fideicomisos públicos, 229
 al lavado de dinero, 477
 de la banca electrónica, 201
 de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 97-98
 de la condusef, 154
 de la consar, 124-125
 de las afores, 28
 de las agrupaciones financieras, 374
 de las entidades del SACP, 356
 de las filiales de entidades financieras del exterior, 209
 de las relaciones
 entre la CNBV y sus trabajadores 116-117
 laborales de los trabajadores de los bancos de desarrollo, 151, 222
 de las sociedades
 de información crediticia, 395
 financieras de objeto limitado, 237-238
 de las UEIF, 573-574
 del IPAB, 146
 del mercado de valores, 247-265
 del sistema de banca nacionalizada (1982-1990), 37-38
 privada (1897-1982), 36-37
 reprivatizada (1990-2014), 38-39
 laboral de los trabajadores de la condusef, 165
 y facultades de la SHCP, 63-64
 marco legal
 de fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal, 229-230
 de las instituciones de banca de desarrollo, 213
 del convenio único de responsabilidades, 593-594
 mayor general, libro denominado, 408
 medidas
 de apremio, 521
 de prevención y corrección administrativa, 445-450
 preventivas y correctivas aplicadas por la CNBV, 313-314
 medios
 de impugnación contra la resolución del recurso de revocación, 453
 paralelos al sistema de protección al Ahorro Bancario, 588

- y métodos de la contabilidad, 408-409
- mercado(s)
 - de coberturas cambiarias, 199
 - de valores, 243-232
 - clasificación del, 274-280
 - concepto de, 246-247
 - fondo de apoyo preventivo al, 315
 - importancia de los, 243
 - instituciones de apoyo al, 314
 - ley del, 49
 - marco jurídico del, 247
 - Mexicano de Derivados (MEXDER), 318
 - significado de, 246
- método centralizador, 409
- Money Gram*, 199
- multa, 444
- Nacional Financiera, SNC (nafin), 218
- naturaleza jurídica
 - de la condusef, 153
 - de la SHCP, 63
 - del Banco de México, 73-74
 - del IPAB, 145-146
 - misión, visión y objetivo de la consar, 123-124
- negocio en marcha, 407
- nociones generales del derecho bancario y bursátil, 1-8
- normas
 - de carácter
 - privado, 4
 - público, 3-4
 - del derecho público y privado, regulación por, 2-3
 - especiales de contabilidad en las regulaciones por, 2-3
 - especiales de contabilidad en las legislaciones financieras, 417-422
 - generales de contabilidad jurídica, 413-417
- normatividad
 - aplicable al contrato de compraventa de los cetes, 600
 - aplicable en la apertura comercial internacional, 205-206
 - contable para la banca y casas de bolsa, reformas e innovaciones
- nuevo sistema de pensiones, 47-48
- número de sujetos participantes en los delitos bancarios, 467
- objetivo(s)
 - centrales de la *Ley del Mercado de Valores (LMV)*, 249
 - de la banca electrónica, 201
 - de la contabilidad, 406
 - de las siefores, 335
 - de los establecimientos transfronterizos de las instituciones financieras, 205
 - del sistema de protección al ahorro bancario, 585
 - prioritario y política monetaria del Banco de México, 75-76
- objeto
 - de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 93
 - de las entidades del SACP, 355-356
 - de las instituciones de banca de desarrollo, 212-213
 - de las sociedades
 - controladoras, 381
 - de información crediticia, 396-399
 - de las *LPDUSF*, 574
 - del IPAB, 146
 - jurídico, objetivo prioritario y finalidad de la condusef, 154
- obligación(es)
 - clásicas, 194
 - con cláusula, 194
 - con *warrant*, 194
 - convertibles, 194
 - de las sociedades controladoras, 386-387
 - de oír previamente al interesado, 450-451
 - definición de, 269
 - indexadas, 194
 - subordinadas, 189-194
 - y servicios de una afore, 332
- obra social, fondo de, 364
- ofertas
 - privada, 268
 - en la *Ley del Mercado de Valores*, 273-274

- de valores, facultad de la CNBV autorizar la, 311
- en la *Ley del Mercado de Valores*, 270-272
- tipos de, 272
- oficinas de representación
 - de entidades financieras del exterior, 179-181
 - definición de, 203-207
 - filiales (subsidiarias), sucursales, extensiones y agencias de instituciones de banca múltiple 203-207
- ombudsman*
 - financiero, 530-535
 - multisectorial o especializado, 533
 - privados o públicos, 533
- operaciones
 - activas
 - clasificación y análisis de las, 195-198
 - concepto de, 195
 - de las instituciones de crédito, 196-198
 - de las sofomes, 237
 - complementarias de las SOFOMES, 238
 - con oro, plata y divisas, 199
 - de las entidades de la SACP, 356-358
 - de las filiales de entidades financieras del exterior, 209-210
 - de las instituciones de banca múltiple, 185
 - de las sofomes, 237
 - de los fideicomisos, análisis de las, 231
 - de servicios
 - clasificación y análisis de las, 198-199
 - concepto de, 198-199
 - de las instituciones bancarias, 198-199
 - pasivas
 - clasificación y análisis de las, 188-195
 - concepto de, 188
 - de las instituciones de banca múltiple, 185-198
 - de las sofomes, 237-238
 - que no se consideran de banca y crédito, 184-185
- organismos
 - autorregulatorios, 317-318
 - de integración concepto de, 359-361
- organización(es)
 - de las entidades, federaciones y organismos, 361
 - y Actividades Auxiliares del Crédito (OAAC), 178-179
- órgano(s)
 - colegiados auxiliares de la condusef, 164
 - de control interno de la consar, 135
 - de regulación y supervisión de la cuenta pública, 230
- otras facultades de la CNBV, 107
 - de carácter laboral, 109
 - de consulta, 107
 - de ejecución, 108
 - de imposición de medidas correctivas, 111
 - de protección a los intereses del público, 108-109
 - de sanción, 111
 - elaborar y publicar estadísticas, 107
 - llevar el Registro Nacional de Valores, 112
- proporcionar la asistencia que les soliciten instituciones supervisoras y reguladoras de otros países, 109
- pagaré, definición de, 269
- país y crecimiento económico, 246
- palabras reservadas a las instituciones financieras, 432
- papel comercial con aval bancario, 189
- parte social, definición de, 269
- participación del mercado de valores 280
- particulares en el sistema financiero, prohibiciones similares para los, 432
- patrimonio
 - de la condusef, 164
 - del IPAB, 150
- pérdidas y ganancias, estado de resultados, o de, 412
- periodo contable, 407
- personas
 - facultadas para solicitar directamente informes respecto del secreto

- obligadas a guardar el secreto financiero, 493
- que presumen tener acceso a información privilegiada, 296
- petrobonos, 601
 - concepto, naturaleza y supuestos de emisión de, 601
- plan general de funcionamiento de la entidad financiera, 175
- planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema financiero, 64-65
- práctica bancaria, ejemplo de, 16-17
- presentación
 - de alegatos, 520
 - de la demanda, 519
- presidencia
 - de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 113-115
 - de la consar, 129-132
- presidente y vicepresidentes de la condusef, 161-163
- préstamo(s)
 - a crédito, 91
 - de cajas de seguridad, 199
 - hipotecarios, 197
 - o crédito, 191
 - personales, 197
 - quirografarios, 196
- primera emisión de billetes, 32
- principales
 - diferencias entre el contrato clásico y el de adhesión, 556-557
 - facultades del IPAB, 147
 - fuentes de fondeo de los fideicomisos públicos, 232
- principios de la contabilidad general 407-412
- procedimiento
 - arbitral, 518-528
 - regulado por la *LPDUSF*, supletoriedad en el, 521
 - de conciliación, 514-518
 - entre las instituciones financieras y los usuarios, 514-518
 - y arbitraje en materia de seguros, 528
 - de inscripción ante la BMV, 590
 - de supervisión de las entidades
 - electrónico, 409
 - manual, 408
 - mecánico, 409
 - para la imposición de sanciones y recursos, 450-453
 - para organizarse y operar como entidad financiera, 166-181
 - sancionador a casa de bolsa y personas físicas, aspectos especiales en el, 451-452
- proceso legislativo de la *Ley de Mercado de Valores*, (LMV), 248
- productos electrónicos de las instituciones bancarias, 201-202
- programa general de funcionamiento de las SIC, contenido del, 396
- prohibición(es)
 - concepto de, 426-427
 - especiales,
 - para las agrupaciones financieras, 436-437
 - para las instituciones de crédito, 433-436
 - para las instituciones del sistema financiero mexicano, 426-437
 - similares
 - para las entidades financieras, 417-428
 - para las instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas, 428-431
 - para los particulares en el sistema financiero, 431-432
- promoción del Banco de México
 - por el buen funcionamiento del sistema de pagos, 76-77
 - por el sano desarrollo del sistema financiero, 76
- propuestas de reforma de la Asociación de Banqueros de México a la *LPDUSF*, 528-536
- prospecto de colocación de valores, suplemento o folleto informativo, 286-287
- protección
 - a los inversionistas, 292-294
 - al ahorro bancario, importancia de un mecanismo de, 577-580
 - al secreto bancario, finalidades de la

- de los clientes en la contratación con las instituciones financieras, 559-560
- de los intereses de los socios, fondos sociales para la, 364
- de los intereses del público en materia financiera, 511
- proveedoras, 187
- proyección y circulación de los recursos financieros, 244-245
- proyecto
 - de estatutos de la sociedad, 174
 - para cambiar la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 97
- publicación en el *DOF* de la autorización que otorga la SHCP a una institución de crédito, 177
- querrela en caso de delitos financieros, 67-68
- ramos que administra las afores, 329
- realización, 407
- reclamaciones
 - ante la condusef
 - por los usuarios de las instituciones financieras, 510-511
 - requisitos de las, 512
- de los usuarios de servicios financieros, atención de, 530-547
- curso(s)
 - de revisión, 521
 - de revocación, 452-453
 - medios de impugnación contra la resolución del, 453
 - financieros, proyección y circulación de los, 244-245
 - propios obtenidos por el Banco de México, 87
- referencia al derecho comparado y comunitario europeo, 560
- reforma
 - a la *Ley del Mercado de Valores* de 2014, 43-45, 320
 - energética de 2013, 206
 - financiera de enero de 2014, 36, 401, 423
- como autoridad financiera de los sistemas de ahorro, 339
- DOF*, 39, 42
- facultades de la condusef, 156
- materia contable, relación con la CNBV, CNSF la Consar y la, 380
- oferta pública y la, 267
- protección al público, art 23 bis de la *LSIC*, y la, 401
- relación con la banca de desarrollo, 223-224
- y datos relevantes sobre las afores, 136-141, 147
- reformas
 - a diversas leyes para la creación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, 46
 - e innovaciones a la normatividad contable para la banca y casas de bolsa, 423
- régimen jurídico
 - aplicable a las sofomes filiales, 204
 - de las filiales de instituciones de banca múltiple, 204
- registro
 - Nacional de Valores, facultad de la CNBV de llevar el, 311
 - inscripción en el, 285-291
 - Público de Comercio, inscripción en el 176
- reglamentación
 - de bancos, antecedentes de la, 21-22
 - de la huelga bancaria, evolución de la, 565-568
 - de las entidades bancarias en las legislaciones mercantil y civil, 22-30
- regulación
 - de las sociedades emisoras de valores, 281-282
 - del sano desarrollo del sistema financiero, facultad de la CNBV, 100
 - legal aplicable a la información financiera y no financiera, 291-292
 - legal de la sociedad controladora, 379-381
 - por norma del derecho público y privado, 2-4
 - y supervisión de la cuenta pública, órganos de, 230

relación(es)

- de probables consejeros y directivos del 1o y 2o nivel de la entidad financiera, 175

- de socios de la entidad financiera 174-175

laborales

- de la condusef con sus trabajadores, 164-165

- de los trabajadores de los bancos de desarrollo, 222

- entre el IPAB y sus trabajadores, 150-151

- entre la CNBV y sus trabajadores, 116-119

- remoción y suspensión, 444-445

requisitos

- de elegibilidad de los miembros de la junta de gobierno del Banco de México, 86

- del oficio de declaración de Intervención, 447-448

especiales

- para las afores, 178

- para las casas de bolsa, 177

- para las OAAC, 178

- para las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, 179

- para las SOFOM, 178

- que deben observar las entidades financieras, 177

- mínimos para obtener la autorización para operar como entidad financiera, 169-172

- para fungir como

- árbitro, 525

- presidente de la CNBV, 114

- presidente de la condusef, 161-162

- para que un valor sea objeto de oferta pública, 282-291

- que debe reunir el presidente de la consar, 130

- un asesor independiente, 317

- que deben reunir los bonos bancarios emitidos por las instituciones de crédito, 192-193

- que deberá contener el oficio de supervisión de una filial o sociedad controladora y

- que deberán reunir las reclamaciones ante la condusef, 512

- reserva, fondo de, 364

- resolución de la SHCP a consultas que sobre hechos reales le sean presentadas por las entidades financieras, 69

responsabilidad

- de la controladora, 594

- de la sociedad controladora, 383-387

- del árbitro, 527

- por violación al secreto financiero 507-508

- revelación suficiente, 407-408

- revisión por la condusef de los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras 551-561

- revocación o cancelación de la concesión o autorización o de la inscripción en los diversos registros, 442-443

sanción(es)

- a los intermediarios financieros, 438-454

- administrativa(s), 507-508

- a las entidades financieras y otras personas morales, 441-444

- a personas físicas, 444

- finalidades de la, 441

- aplicadas por la SHCP tratándose de infracciones a las leyes financieras, 68

- civiles, 508

- concepto de, 438-439

- penales, 507

- sociales, 508

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 62-71, 305-306

- secretariado técnico de la consar, 133

- secretario ejecutivo del IPAB, 149-150

secreto

bancario

- desarrollo de los medios de información y el, 506-507

- fiduciario y bursátil, base legal del, 491-492

- fiduciario y bursátil, conceptos de,

financiero

- autoridades facultadas para solicitar directamente informes respecto del, 495-496
- bancario, fiduciario y bursátil, 483-509
- operaciones que protege el, 493-494
- personas facultadas para solicitar directamente informes respecto del, 494-495
- personas obligadas a guardar el, 493
- responsabilidades por violación al 507-508
- y las sociedades de información crediticia, 400
- profesional en diversas leyes, 484-491
 - Código Civil Federal (CCF)*, 486
 - Código de Justicia Militar (CJM)*, 484
 - Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC)*, 486
 - Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP)*, 485
 - Código Fiscal de la Federación (CFF)*, 484
 - Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)*, 486
 - Código Penal Federal (CPF)*, 485
 - Ley Aduanera (LA)*, 487
 - Ley de Comercio Exterior (LCE)*, 487
 - Ley de Concursos Mercantiles (LCM)*, 487
 - Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF)*, 487
 - Ley de Información, estadística e Informática (LIEI)*, 487-488
 - Ley de la Propiedad Industrial (LPI)*, 488
 - Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR)*, 488
 - Ley de Fondos de Inversión (LFI)*, 489
 - Ley del Notariado para el DF (LNDF)*, 490
 - Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF)*, 490
 - Ley Federal de los Derechos del Contribuyente (LFDC)*, 490

Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (LPDUSF), 489

Ley Reglamentaria del Artículo 50 Constitucional, Relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal (LEPDF), 491

sector

- asegurador y afianzador, 57
- bancario, 54-55
- bursátil, 56
- de ahorro y crédito popular, entidades del, 353-358
- de organizaciones y actividades auxiliares del crédito, 56
- señales de alerta en el delito de lavado de dinero, 474
- separación del árbitro, 526-527
- servicios
 - auxiliares o complementarios, entidades de, 59-60
 - civil de carrera en la CNBV, 17-18
 - de banca y crédito, 82-83
 - concepto y análisis del, 183-185
 - que prestan las casas de bolsa, 302-303
- seferos
 - concepto de, 35
 - objetivo de las, 35
- significado de mercado, 246
- sistema(s)
 - bancario,
 - cambio del funcionamiento del, 34
 - mexicano (1924-2014), leyes fundamentales del, 35-36
 - de ahorro, Comité Consultivo y de Vigilancia para el mejor funcionamiento de los, 129
 - de Ahorro para el Retiro, 58
 - creación del, 121-123
 - (1990-2014), legislación de los, 45-48
 - reforma a diversas leyes para la creación de los, 46
 - de ahorro y crédito popular, 58
 - integrantes del, 353
 - de banca
 - nacionalizada (1982-1990), marco jurídico del, 37-38
 - privada (1897-1982), marco jurídico del, 36-37

- reprivatizada (1990-2014), marco jurídico del, 38-39
- de pagos, integración del, 77
- de protección al ahorro
 - bancario, 585-588
 - bancario, financiación del, 587-588
 - bancario y popular, 577-591
 - popular, 588-590
 - popular, aportación de los integrantes del, 590
 - popular, constitución del, 589-590
- financiero, concepto de, 51-52
- financiero mexicano actual, 51-61
 - componentes y organización del, 53-61
 - importancia del, 52-53
- financiero, planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del, 64-65
- público y privado (sistema mixto), 586-587
- sociedad(es)
 - anónima, constitución de una, 170
 - controladora(s), 377-387
 - características de la, 379
 - concepto de, 377-378
 - estructura de la, 381-383
 - filial, 387-388
 - objeto de las, 381
 - obligaciones de las, 386-387
 - regulación legal de la, 379-381
 - responsabilidad de la, 383-386
 - ventajas de contar con una, 378-379
 - cooperativas de ahorro y préstamo, 349-368
 - de información crediticia (SIC), 393-403
 - antecedentes de las, 393-394
 - autoridades financieras que regulan y supervisan a las, 400-401
 - concepto de, 394-395
 - constitución de las, 396
 - control interno de las, 399-400
 - marco jurídico de las, 395
 - objeto de las, 396-399
 - y el secreto financiero, 400
 - de inversión (1951-2014), legislación
 - de Inversión Especializadas en el Manejo de Fondos para el Retiro (siefores), 335-338
 - distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, definición de, 300
 - emisoras de valores, regulación de las 281-282
 - financieras
 - de objeto múltiple (sofomes), 178, 240-241
 - populares, 349-368
 - Hipotecaria Federal, SNC
 - operadoras de sociedades de, Inversión, definición de, 300
- sofomes
 - concepto de, 234-235, 241
 - clasificación de las, 241
 - de autorización de las casas de bolsa, documentación anexa a la, 301
 - de los ciudadanos, tiempos de respuesta de las autoridades administrativas a las, 69-70
 - filiales, régimen jurídico aplicable a las, 236-237
 - formal de una entidad financiera, 173-174
 - frente a los bancos, ventajas que representan las, 239
 - instrumentos de fondos de las, 238
 - marco jurídico de las, 236-237
 - operaciones
 - activas de las, 238
 - complementarias de las, 238
 - pasivas de las, 237-238
 - otros ingresos financieros de las, 238
 - solicitud(es)
- subcuentas de las cuentas individuales, 330
- sucursal, definición de, 204
- sujeto(s)
 - que comete el delito bancario, intencionalidad del, 467
 - participantes en los delitos bancarios, número de, 467
- supervisión
 - de las entidades financieras por la CNBV, 99
 - indirecta de las entidades financieras,

supletoriedad en el procedimiento arbitral regulado por la *LPDUSF*, 521
suspensión de la inscripción de valores de las sociedades anónimas, 310

tarjetas

de crédito, 197

de débito, 190

prepagadas bancarias, 189

tiempos de respuesta de las autoridades administrativas a las solicitudes de los ciudadanos, 69-70

tipo(s)

de acciones, 278

de arbitraje, 523

de certificados de participación, 276
de cuentas que integran la contabilidad, 409-410

de fondos, 335-336

de instrumento, 279

de intermediarios, 299-300

de negociación, 274-275

de obligaciones, 276

de ofertas públicas, 272

de reclamaciones ante la condusef, 511-513

de sanciones a los intermediarios financieros, 439-440

de títulos opcionales, 277

penales, clasificación de los, 458-463

título(s)

de crédito emitidos por el gobierno federal, 597-602

definición de, 269

opcionales, definición de, 269

trabajadores

de la CNBV, 117

de los bancos de desarrollo, relaciones, laborales de los, 222

tratado de Libre Comercio de América del Norte, 207

ubicación

y concepto del derecho bancario bursátil, 1-2

y naturaleza jurídica

de la Comisión Nacional Bancaria

y de Valores, 93, 94

del IPAB, 145

unidades especializadas de las instituciones financieras de atención de consultas y reclamaciones de los usuarios, 572-576

uso(s)

bancario, ejemplo de, 16

bursátiles y mercantiles, 263-265

y prácticas bancarias y mercantiles, 15-17

usuarios de la condusef, 154-155

unidades reinvertidas, 186-187

valor(es)

de mercado, 319

definición de, 265-266

en la *Ley del Mercado de Valores*, 268-270

histórico original, 408

y oferta pública, análisis de los conceptos en la *LMV*, 265-274

valuación, comité de, 337

venta de activos (desinversiones), 187

ventajas

de contar con una sociedad controladora, 378-379

que representan las sofom frente a los bancos, 239

y desventajas

del arbitraje, 522-523

del contrato de adhesión, 555-556

vicepresidencias de la consar, 132-133

visitas de inspección realizadas por las comisiones supervisoras del sistema financiero, 77