

300609



UNIVERSIDAD LA SALLE
FACULTAD DE DERECHO
INCORPORADA A LA UNAM

“EL SISTEMA DE PROTECCIÓN AL AHORRO
BANCARIO: ANÁLISIS JURÍDICO DE SU
CREACIÓN”

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:
ANGELICA GUADALUPE, SICILIA BARBA

ASESOR DE TESIS:
LIC. JORGE NADER KURI

MEXICO D. F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA



UNIVERSIDAD LA SALLE

SOLICITUD DE AUTORIZACION
PARA LA APROBACION E IMPRESION DE TESIS
(INDIVIDUAL)

C. DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACION
Y REVALIDACION DE ESTUDIOS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Presente

SICILIA
APELLIDO PATERNO

BARRA
MATERNO

ANGELICA CUADALUPE
NOMBRE (S)

Número de Cuenta U.N.A.M. 8171555-1 alumno de la Carrera de: LICENCIADA EN

DERECHO

Solicita la autorización de impresión de la Tesis Titulada: "EL SISTEMA DE PROTECCION AL ZHOPRO BANCARIO:
ANALISIS JURIDUCO DE SU CREACION"

Angelica Gpe Sicilia Barra
FIRMA DEL SOLICITANTE

OTORGÓ EL VOTO APROBATORIO

[Firma]
LIC. JORGE NADER KURI

ASESOR DE TESIS
(Nombre y Firma)

[Firma]
LIC. JORGE NADER KURI

DIRECTOR DE LA ESCUELA O FACULTAD
(Nombre y Firma)

[Firma]
HORTENCIA NEGRETTI RODRIGUEZ
DIRECTORA DE SERVICIOS ESCOLARES

México, D.F. a 12 de Enero del 2004.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Angelica Sicilia

Baba

FECHA: 23-04-04

FIRMA: 

A TI Y POR TI

MARIANA,

GRACIAS POR ENSEÑARME A AMAR SIN LÍMITES NI CONDICIONES

BONY, ERES EL MAYOR ORGULLO DE MI VIDA

TE AMO

TANIA, CON TODO MI AMOR :

POR TU INMENSO CARIÑO, APOYO, COMPAÑÍA Y SOBRETUDO, POR TU GRAN
EJEMPLO DE FORTALEZA Y TENACIDAD EN LA VIDA.

GRACIAS

ESPECIALMENTE A TI, POR TU AMOR.....

SERGIO Y MIREYA:

POR HABERME DADO LA VIDA....

PAPÁ: GRACIAS POR TU CONFIANZA
¡LO LOGRE!

MARIO ALBERTO:

CON TODO MI CARIÑO,

GRACIAS POR TU AMISTAD Y CONFIANZA INCONDICIONALES
TEN LA SEGURIDAD QUE NO TE DEFRAUDARÉ

**El Sistema de Protección al Ahorro Bancario:
análisis jurídico sobre su creación**

Índice	
	Pág.
Introducción	1
I. Marco teórico para el análisis de las leyes en el momento de su creación	7
A. El concepto de Orden Jurídico	7
B. El concepto de Sistema Jurídico	11
C. Eficacia del Orden Jurídico	14
D. Fines y valores del Orden Jurídico	16
E. El legislador y su racionalidad	17
F. Las racionalidades del legislador	28
1. Racionalidad lingüística	28
2. Racionalidad jurídico-formal	30
3. Racionalidad pragmática	31
4. Racionalidad teleológica	31
5. Racionalidad ética	32
II. Diseño del Sistema de Protección al Ahorro Bancario	32

A. Primera iniciativa de ley.	32
B. Segunda iniciativa de ley.	48
III. Proceso de negociación reflejado en el dictamen y debate legislativos	61
A. Dictamen legislativo	61
B. Debate (en el Pleno de la Cámara de Diputados)	96
1. Verónica Velasco Rodríguez (Partido Verde Ecologista)	97
2. Ricardo Cantú Garza (Partido del Trabajo)	100
3. Santiago Creel Miranda (Partido Acción Nacional)	107
4. Pablo Gómez Álvarez (Partido de la Revolución Democrática)	116
5. Alfredo Phillips Olmedo (Partido Revolucionario Institucional)	122
IV. La regulación del Sistema de Protección al Ahorro Bancario: objeto y sistematicidad de la ley	129
1. Incorporación y ubicación del Sistema de Protección al Ahorro Bancario en el Sistema Financiero Mexicano	129
2. Objeto de la ley que regula el Sistema de Protección al Ahorro Bancario	132
Conclusiones	135
Bibliografía	138

Introducción

En diciembre de 1994 estalló una de las peores crisis económicas que hayan tenido lugar en nuestro país. Las causas son multifactoriales y sus efectos han incidido en todos los ámbitos y, precisamente, en uno de ellos, el financiero, es en el que las repercusiones han sido asimiladas en la dimensión jurídica y se han concretado en instrumentos normativos inéditos para evitar en lo futuro que las crisis económicas afecten lo menos posible el sector financiero del país.

Después de pasar por la crisis del Fondo Bancario de Protección al Ahorro – FOBAPROA- a cargo del Banco de México, de manera muy cuestionada en el aspecto jurídico y políticamente en cuanto a su legitimidad, se fueron diseñando mecanismos de política pública y de regulación jurídica que se concretaron hasta finales de 1998 y principios de 1999. Se crearon, entre otros instrumentos jurídicos, dos cuyos objetivos son la protección de los usuarios de los servicios financieros. Estos instrumentos son: La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Con esos nuevos ordenamientos se redimensiona y pretende fortalecer el control, operación y protección del usuario del sistema financiero de nuestro país. Nos interesa en este estudio el ámbito de protección del usuario de dicho sistema ya que si bien estaba protegido, principalmente a través de la actuación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los medios de protección eran insuficientes, por no decir demasiado endebles.

Estamos concientes que para el logro de una auténtica protección de los intereses del usuario de los servicios financieros no basta la creación de nuevos ordenamientos jurídicos e instituciones y, en su caso, el rediseño de ordenamientos jurídicos vigentes con anterioridad a aquellos, sino que, además, se necesitan mejores políticas públicas que coadyuven a la mejor operación del sistema financiero.

La complejidad del Sistema Financiero de nuestro país es realmente impresionante, ya que los componentes del mismo son muchos y su naturaleza muy diversa. En uno de los componentes vemos el conjunto de personas e instituciones que operan e inciden en dicho sistema. Destacan en esta dimensión, junto con los usuarios del propio sistema: las sociedades controladoras, instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, instituciones de seguros, el Patronato del Ahorro Nacional, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, administradoras de fondos para el retiro y las empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro. Incluso se considera institución financiera cualquier otra sociedad que realice actividades análogas a las de las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezca un producto o servicio financiero.

Hay que agregar a este listado básico de instituciones financieras, otras instituciones que inciden en el Sistema Financiero y cuya trascendencia es de primer orden. Así, destacan: El Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,

la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

En la dimensión normativa, que en sí constituye el componente normativo, encontramos una considerable cantidad de ordenamientos jurídicos que establecen un conjunto de normas de la más diversa índole a la luz de la teoría de los enunciados jurídicos. Entre los ordenamientos jurídicos de los niveles constitucional y legal más relevantes que regulan directa o indirectamente las actividades que se desarrollan en el Sistema Financiero, destacan los siguientes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Ahorro y Crédito Popular, Ley de Concursos Mercantiles, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Inversión Extranjera, Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Ley de Protección Al Ahorro Bancario, Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Ley de Sociedades de Inversión, Ley del Banco de México, Ley del Mercado de Valores, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley General de Instituciones y Sociedades Auxiliares del Crédito, Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, Ley para regular las Agrupaciones Financieras, Ley para regular las Sociedades de Información Crediticia, Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, Código de Comercio y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Podemos observar que existe una correlación entre ciertas instituciones y algunas leyes que permite afirmar que parte de la regulación está dada por sectores de especialización de actividades que se realizan en el sector financiero. Por ejemplo, al Banco de México corresponde la Ley del Banco de México; al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario corresponde la Ley de Protección Al Ahorro Bancario; a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los usuarios de Servicios Financieros corresponde la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; a las instituciones bancarias corresponde la Ley de Instituciones de Crédito. Sin embargo, no en todos los casos encontramos esta correlación, v. gr., la Ley de Instituciones de Crédito no solamente regula la organización y funcionamiento de las instituciones bancarias sino también el servicio de banca y crédito; las actividades y operaciones que las instituciones de crédito pueden realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público y, además, dicha ley establece los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.

Estas situaciones de correlatividad entre instituciones y leyes, por una lado, y de regulación genérica (como los casos de la materia de concurso mercantil, de títulos y operaciones de crédito y de contratos mercantiles prevista en el Código de Comercio) o singular (como los casos de la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano, de sociedades de inversión y mercado de valores), por otro lado, incrementan las dificultades de eficacia de la normatividad que rige el Sistema Financiero.

Evidentemente, el Sistema Financiero, como todo sistema, se integra por diversos componentes, y el que nos interesa en este estudio es el componente que está relacionado con la protección al ahorro bancario a favor de las personas que realizan depósitos (a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo o con previo aviso), préstamos y créditos en el Sistema Bancario Mexicano en su modalidad de banca múltiple.

En este sentido nuestro objeto de estudio es la creación y establecimiento del Sistema de Protección al Ahorro Bancario, establecida en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, como un subsistema desagregado de cuarto nivel, pues forma parte del Sistema Bancario Mexicano, el cual a su vez se integra al Sistema Financiero de nuestro país.

Es interesante observar como el Subsistema^{'''} para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, incide en el Sistema Bancario y, por ende, en el Subsistema^{''} de Protección al Ahorro Bancario, por lo que delimitaremos los ámbitos de aplicación de cada uno de esos subsistemas, uno del tercer nivel y otro del cuarto nivel, respectivamente.

A partir de la consideración de que el Sistema de Protección al Ahorro Bancario es creado y regulado en una ley, este trabajo inicia con la presentación de un marco teórico que sirve de base para explicar el papel que la ley juega en el sistema jurídico y, en éste, a su vez en el orden jurídico. En este marco jurídico se explicita que la creación de un sistema de normas se lleva a cabo para la consecución de fines y para

la realización de valores sociales, por lo que los contenidos de las leyes tienen que cumplir ciertos requisitos para contribuir al logro de los fines planteados y la realización de esos valores.

Con base en el marco teórico queda claro que el fin primordial del Sistema de Protección al Ahorro Bancario es la protección y garantía de ciertas transacciones bancarias, fines que, a su vez, sirven para realizar los valores jurídicos fundamentales de seguridad y certeza.

En el capítulo II, se exponen las partes más relevantes de los documentos que explicitan los contextos de algunas de las racionalidades que operó el legislador para crear la ley que regula el Sistema de Protección al Ahorro Bancario.

En el capítulo III, se presenta de manera muy concisa como el Sistema de Protección al Ahorro Bancario se inserta en el orden jurídico, resaltando las inconsistencias en que incurrió el legislador más relevantes en relación con el propio sistema.

I. Marco teórico para el análisis de las leyes en el momento de su creación

A. El concepto de Orden Jurídico

Con el objetivo de ubicar el papel que juega al legislador en la producción del derecho, tomamos como marco de referencia la Teoría del Orden Jurídico que Eduardo García Maynez presenta en su obra titulada *Filosofía del Derecho*¹. Para este autor es indispensable distinguir entre sistema jurídico y orden jurídico. El primer concepto se refiere al conjunto de normas que son puestas por el legislador como pautas ordenadoras de la conducta humana y conforma uno de los elementos del orden jurídico; en cambio, el concepto de orden jurídico implica el todo como resultado de la aplicación de las normas.

Detengámonos un poco en estos aspectos. Para Eduardo García Máynes el concepto de orden tiene cinco elementos²:

- Los objetos a ordenar
- La pauta ordenadora conforme a la cual ordenaremos los objetos
- La sujeción de los objetos a la pauta ordenadora
- Las relaciones que surgen entre los objetos ordenados entre sí y de ellos con la pauta ordenadora, y
- La finalidad que se persigue con el establecimiento del orden.

¹ García Máynes, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1986, pp. 23-135.

Como se puede observar cada elemento o componente del orden es diferente de los otros, pero en su conjunto conforman un orden, el cual es diferente de cada uno de sus elementos. De allí que sea importante distinguirlos. Para un orden jurídico los elementos son los siguientes:

- La conducta externa de las personas
- El sistema de normas
- La sujeción de las personas a las normas
- Las relaciones que surgen entre los objetos ordenados entre sí y de ellos con el sistema de normas, y
- La finalidad que se persigue con el establecimiento del orden jurídico concreto histórico de que se trate.

Si seguimos a Eduardo García Máynez y contrastamos los elementos de un orden de cosas con los elementos de un orden jurídico, tenemos lo siguiente:

² Idem, p. 23.

Orden de cosas (V. gr., una biblioteca ³)	Orden Jurídico (concreto histórico, V. gr., Orden Jurídico Mexicano en el período actual)
Los objetos a ordenar	La conducta externa de las personas
La pauta ordenadora conforme a la cual ordenaremos los objetos (en una biblioteca: los criterios clasificatorios de los libros para facilitar su búsqueda)	Sistema de normas (Constitución Política, leyes, reglamentos, decretos, jurisprudencia, normas oficiales mexicanas, oficios-circulares, etc.)
La sujeción de los objetos a la pauta ordenadora	Sujeción de las personas a las normas (actos de cumplimiento y actos de aplicación)
Las relaciones que surgen entre los objetos ordenados entre sí y de ellos con la pauta ordenadora	Relaciones jurídicas de las personas con las normas y relaciones jurídicas de las personas entre sí que derivan de las primeras
La finalidad que se persigue con el establecimiento del orden (en el caso de la biblioteca: la finalidad es facilitar su búsqueda)	Se establece para el logro de ciertos fines: principalmente la realización de valores jurídicos ⁴

³ El ejemplo de la biblioteca es de García Máynez. Al respecto nos señala que: "Decir que una biblioteca 'está en orden' significa que los libros ocupan todos el sitio que, de acuerdo con el criterio ordenador, a cada uno conviene. En otras palabras: la realización del orden está condicionada por la aplicación de la pauta ordenadora al material ordenable. Y tal aplicación determina el surgimiento de una serie de nexos de coexistencia entre los objetos ordenados." *Idem*, p. 33.

⁴ Al respecto Eduardo García Máynez señala: "Toda actividad voluntaria encierra un sentido teleológico, es decir, ineludiblemente se dirige hacia la consecución de ciertas finalidades. Mas como el hombre sólo convierte en meta de su obrar lo que es o le parece *valioso*, la actividad que se orienta hacia un fin presupone, en el sujeto de la misma, un juicio *positivo* sobre la *valiosidad* de aquello a que aspira. De este modo descubrimos la relación entre *fin*es y *valores*; los segundos condicionan a los primeros, no a la inversa. En el caso del derecho habrá que decir, por consiguiente; los *valores jurídicos* sirven de fundamento a los *fin*es que aquél tiene la misión de realizar. Hacer que la justicia reine es y debe ser

Uno de los principales puntos de la Teoría del Orden Jurídico expuesta por Eduardo García Máynez, que es necesario resaltar, es la diferencia entre los órdenes de cosas (como el orden de una biblioteca, a los que denomina cóscicos) y los órdenes relativos a las personas (órdenes humanos).

Señala este autor que en un orden cóscico espacial:

"... encontramos la sujeción de un conjunto de cosas a un principio ordenador que condiciona, de acuerdo con los fines del ordinante, el lugar que a cada una de ellas corresponde...en los órdenes cóscicos el criterio de ordenación no es creado por las entidades a que se aplica, sino por un sujeto. Trátase, pues, de un orden convencional o voluntario. El ordinante concibe el criterio ordenador y, al ponerlo en práctica, hace de la sujeción del material ordenable a esta pauta un medio al servicio de ciertos *fines* suyos. El orden se halla, por tanto, *teleológicamente condicionado*. Si la finalidad de la biblioteca es facilitar a los lectores la consulta de los libros, la ordenación de éstos tendrá que interpretarse como el medio idóneo para el logro de aquélla. Y como en el acto teleológico la indole de los fines determina la de los medios, el ordinante tendrá que emplear un procedimiento de ordenación adecuado a su propósito. Por eso, aun cuando sea él quien establece el criterio ordenador (o sistema clasificatorio), no es absolutamente libre al formularlo, ya que no puede desconocer –si quiere realizar sus designios- la naturaleza de lo que trata de ordenar."⁵

En cambio, en un orden humano, como el jurídico, encontramos que:

aspiración de los creadores, aplicadores y destinatarios de sus normas, porque *la justicia es valiosa*, y lo valioso *debe ser*." Idem, pp. 414-415.

⁵ Idem, 33.

“Lo ordenable, en el caso, no es un conjunto de entidades materiales, sino la conducta de las personas. Esta se convierte, para expresarlo de otro modo, en 'objeto' de la regulación establecida por las reglas del orden.

*Si por conducta entendemos el ejercicio que el hombre hace de su libertad, la eficacia de esos ordenamientos dependerá en alto grado de la forma que tal ejercicio asuma. En el caso de los órdenes cuya observancia no puede imponerse coactivamente, las posibilidades son sólo dos: cumplimiento o desacato. Cuando el carácter *sui generis* del orden permite la imposición forzada, la eficacia de las reglas del sistema no deriva sólo de manifestaciones de *obediencia*, sino de *actos de aplicación*. Ello supone que, a falta de sometimiento voluntario, los aplicadores de aquellas reglas pueden echar mano de procedimientos coercitivos.*

... El autor de la ordenación no es en todo caso persona distinta de aquellas a quienes se aplican las reglas del orden. En los órdenes jurídicos, por ejemplo, los sujetos a quienes la regulación se dirige desempeñan el doble papel de ciudadanos y de súbditos. Son lo primero en cuanto intervienen –directa o indirectamente– en la formulación de los preceptos del sistema; lo segundo, en cuanto tienen el deber de cumplir lo que tales preceptos disponen.”⁶

B. El concepto de Sistema Jurídico

Para el autor que nos guía, el sistema jurídico es uno de los componentes o elementos del orden jurídico. Por lo que no debe confundirse el todo con una de sus partes.

Utilizamos el concepto de "sistema jurídico" como concepto diferente al de "orden jurídico". Al respecto Eduardo García Máynez señala:

"En la literatura jurídica de lengua alemana, inglesa, italiana, francesa y española, las expresiones *Rechtsordnung*, *legal order*, *ordinamento giuridico*, *ordre juridique* y *orden jurídico*, son aplicadas a los conjuntos de normas que tienen vigencia en un país en cierto momento de su historia. ... No puede desconocerse...que el *sistema jurídico* tiene su propia estructura y que, *eo ipso*, entre las normas que lo integran existen nexos que permiten considerarlo como totalidad ordenada; pero una cosa es el orden que exhiben esos preceptos, y otra, muy distinta, *el de carácter concreto* que deriva de la sujeción de la conducta a dicho sistema."⁷

Para Alchourron y Bulgin:

"El sistema normativo es definido como un conjunto de enunciados que tiene (algunas) consecuencias normativas (para algún Universo de Casos y algún Universo de Soluciones). La definición del concepto de sistema en términos de consecuencias normativas permite dar cuenta de enunciados no-normativos que pueden figurar en un sistema normativo, sin necesidad de tratarlos como normas incompletas o mutiladas. Al mismo tiempo, el énfasis puesto en las consecuencias permite desentenderse de cuestiones tales como el número o el origen de los enunciados que forman la base del sistema. Cualquier conjunto de enunciados puede usarse como base de un sistema.

⁶ Idem, pp. 42-44.

⁷ Idem., pp. 183-184.

La concepción de las normas como entidades lingüísticas (enunciados que correlacionan casos con soluciones) y del sistema normativo como conjunto de enunciados, se opone a una larga tradición de la filosofía jurídica. Las normas son, por lo general, concebidas como entidades ideales (sentidos o significados). Sin embargo, el tratamiento de las normas en un nivel puramente sintáctico tiene considerables ventajas desde el punto de vista metodológico, y no significa necesariamente un prejuizgamiento acerca de su status ontológico. El análisis lógico ha resultado ser mucho más eficaz, desde que ha sido aplicado a expresiones lingüísticas y no a sentidos ideales o esencias."⁸

Por otra parte existen autores que identifican orden jurídico y sistema jurídico, y algunos otros como Giovanni Tarello se pronuncian por el sinsentido del concepto de "orden jurídico". Este autor, afirma:

"Por consiguiente, se asiste, en algunas áreas lingüísticas y en el terreno de algunos movimientos doctrinales, a un proceso de especialización y tecnificación de *ordinamento giuridico* y de *Rechtsordnung*. Pero, según mi opinión, tal proceso no va secundado por quien prefiere la tectificación de vocablos y locuciones de tipo neutral. Mejor, para quien tiene esta preferencia, dejar el vocablo *ordinamento* al flexible y cambiante uso ordinario, donde queda como sinónimo de derecho, y puede utilizarse sin otra preocupación que la de ... (sic) utilizarlo lo menos posible."⁹

⁸ Alchourron, Carlos E. y Buligyn, Eugenio, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales* (Título original *Normative Systems*), Ed. Astrea, Colección mayor, Filosofía y Derecho, número 1, Buenos Aires, Argentina, 1987, p. 23-24

⁹ Tarello, Giovanni, *Cultura jurídica y política del derecho*, tr. Isidro Rosas Alvarado, FCE, Sección de Obras de Política y Derecho, México, 1995, Capítulo VII. "Ordenamiento Jurídico", p. 179.

Para nosotros es claro que entre orden jurídico y sistema jurídico existe una diferencia sustancial. El primero conforma un todo y el segundo una de las partes de ese todo.

C. Eficacia del Orden Jurídico.

Si el sistema normativo es un conjunto de reglas de conducta establecidas por el poder público para la realización de valores jurídicos, positividad y vigencia se derivan de las mismas normas. La positividad refiere el hecho de que han sido establecidas¹⁰ y la vigencia atiende a la obligatoriedad que los órganos del poder público les atribuyen a las normas o reglas de conducta.¹¹

La eficacia, a decir de García Máynez, se manifiesta en dos especies de actos: los de cumplimiento y los de aplicación: "La primera de las dos, es decir, la de cumplimiento, designa la obediencia de las normas del sistema ordenador por los particulares a quienes se dirigen; la segunda, la de aplicación, refiérese, en cambio, a la conducta de los órganos que, a falta de cumplimiento voluntario de aquellas normas, hacen valer, relativamente a casos concretos, sus prescripciones."¹²

¹⁰ La positividad se identifica con la juridicidad y en este sentido debemos estar atentos a la forma en que se da existencia jurídica a las normas mediante el cumplimiento del proceso legislativo previsto en el artículo 72 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

¹¹ García Máynez, Eduardo, Op. Cit., p. 269

¹² Idem, p. 280. Más adelante precisa que: "La diferencia entre *cumplimiento* y *aplicación*, en el sentido estricto de ambos términos, más que de la naturaleza de los actos que designan, depende de la de los sujetos que realizan tales actos: en el primer caso se trata de particulares; en el segundo, de órganos del Estado. Pero aun cuando las *operaciones lógicas* que aquellos y éstos ejecutan al cumplir y aplicar los preceptos del derecho sean del mismo tipo, *la significación* y, por decirlo así, *el peso jurídico* de los correspondientes actos difieren fundamentalmente cuando quienes los realizan son órganos del Estado, en cumplimiento de sus funciones.", p. 281.

Respecto de la eficacia de los ordenes humanos, Eduardo García Máynez señala:

"... en el caso de las ordenaciones humanas, cabe perfectamente distinguir entre 'concepción' y 'realización efectiva' de aquéllas. El orden 'concebido', pero no 'realizado', aparece entonces como 'proyecto' de sujeción del material ordenable a la pauta o criterio establecidos por el ordinante. El vínculo entre la 'concepción' y la 'realización' del orden es comparable al que existe entre el 'planteamiento' y el 'logro' de un propósito. Si aplicamos al caso la tesis de Nicolai Hartmann sobre la estructura del proceso finalista, podremos señalar, en lo que a los ordenamientos no naturales atañe, tres momentos o etapas:

- a) El de la 'concepción' del orden;
- b) El de la 'elección' de los medios para el logro de la finalidad, y
- c) El de la 'realización efectiva' del orden previamente proyectado.

En el primer momento, el fin a que se aspira es sólo un plan o proyecto del ordinante. Antes de acometer su realización, tiene ese sujeto que seleccionar los procedimientos cuyo empleo habrá de conducirlo a la finalidad deseada. En esta segunda etapa se produce –como dice Hartmann– la 'determinación retroactiva' del medio por el fin, ya que la índole del propósito condiciona la del camino que el sujeto tiene que seguir para la implantación del orden. Este último sólo resulta eficaz cuando, por aplicación de las reglas constitutivas del criterio ordenador, los objetos que se pretende ordenar quedan efectivamente sometidos a este criterio. Ello no sólo exige 'formular' tales reglas, sino

'aplicarlas' a los 'casos' previstos por sus supuestos, lo que, a su vez, requiere la intervención de un 'aplicador' que puede ser el mismo que ha trazado la pauta ordenadora o un sujeto diferente.

... Si...lo que se pretende ordenar es la conducta, la colaboración de los sometidos resulta indispensable. Hay entonces dos posibilidades: 1ª) la de que la observancia del criterio ordenador y de las reglas que lo constituyen o de él derivan sea *potestativa*; y, 2ª) la de que sea, al menos en parte, *obligatoria*. El último caso es el de los ordenamientos normativos. Relativamente a ellos conviene igualmente establecer dos hipótesis: a) la de que el cumplimiento de los deberes que dimanar de las reglas del orden pueda, y b) la de que no pueda *imponerse en forma coactiva*. En el primer caso, el sistema de aplicación exige a veces (como ocurre con los ordenamientos jurídicos), el concurso de *órganos* a quienes se encomienda la función de *declarar oficialmente* la existencia de las obligaciones impuestas o de los derechos conferidos por las reglas del orden y, también, si ello es preciso, la de *imponer coercitivamente* lo resuelto por tales órganos.¹²

D. Fines y valores del orden jurídico.

Por lo que hace a los fines y valores del orden jurídico, García Máynez, apunta lo siguiente:

"Nuestro estudio de los valores del derecho tendrá como base la clasificación siguiente:

- a) Valores jurídicos fundamentales

¹² Idem, pp. 25-27.

b) Valores jurídicos consecutivos

c) Valores jurídicos instrumentales

Tienen el rango de *fundamentales* la justicia, la seguridad jurídica y el bien común. Les damos tal nombre porque de ellos depende la existencia de todo orden jurídico genuino. Allí donde los mandatos de los detentadores del poder no persiguen como fin la implantación de un orden justo, respetuoso de la dignidad humana, exento de arbitrariedad y eficazmente encaminado hacia el bien común, en los destinatarios de esos mandatos surge a la postre el convencimiento de que se hallan sometidos a la fuerza, no al derecho.

Con el término *valores jurídicos consecutivos* queremos referirnos a los que son consecuencia inmediata de la *armónica realización* de los fundamentales. Los más importantes entre aquéllos –aunque no los únicos- son la libertad, la igualdad y la paz social.

La designación de *instrumentales*, por último, es aplicada por nosotros a los valores que corresponden a cualquier medio de realización de los de carácter fundamental y de los consecutivos. Se trata, para expresarlo con una sola palabra, de los que los juristas germánicos incluyen en el término *Zweckmäßigkeit*, que hemos traducido por *adecuación final o teleológica*. Las llamadas garantías constitucionales y, en general, todas las de procedimiento, valen instrumentalmente en la medida en que fungen como medios de realización de valores de cualquiera de las otras dos especies.¹⁴

¹⁴ Op. Cit., p. 439

E. El legislador racional

Norberto Bobbio plantea, bajo el tema de las relaciones entre el Derecho y la razón, que en el momento de creación de la ley tiene lugar la aplicación de la razón sustancial, es decir, entendida en sentido fuerte:

"En la expresión 'ley de la razón', el término 'razón' se usa predominantemente en sentido fuerte, como la facultad que es propia del hombre (el hombre animal racional de la tradición clásica) de captar la esencia de las cosas, o –por usar una fórmula querida por los juristas, que la usan siempre sin explicar nunca exactamente lo que querían decir- la 'naturaleza de las cosas', de establecer los nexos necesarios entre los entes de un conjunto y de recabar de ahí las leyes de conducta absolutamente vinculantes. En la expresión 'razón jurídica' el mismo término viene usado predominantemente en el sentido débil de capacidad de razonar en todos los distintos sentidos en que se habla de 'razonamiento', como inferencia, como cálculo, como argumentación, etc., en un sentido en el que, al menos en italiano (y en latín tardío) puede ser sustituido por 'ratiocinio'...

Además... creo que con una cierta aproximación, a los dos significados de razón –que podemos llamar también... razón sustancial a la primera y razón formal a la segunda- se les puede hacer corresponder con los dos distintos momentos del universo jurídico a los que me he referido hace poco: el momento de la creación del Derecho y el momento de la aplicación. La razón fuerte es la que crea, descubre o revela –según los distintos puntos de vista de la tradición del Derecho racional –el Derecho, es decir, las reglas a las que el hombre racional debe atenerse, y no se limita a indicárselas, sino que las pone, propone o impone (en la tradición del racionalismo ético, la razón en general no es sólo teórica sino

también práctica); la razón débil es aquella que, una vez establecidas las reglas –y no importa que éstas estén puestas por la razón o por una voluntad superior-, las aplica al caso concreto y para aplicarlas al caso concreto se vale de los procedimientos descritos o regulados por la lógica, por la tópica, por todas las disciplinas que tienen por objeto las operaciones mentales que se pueden hacer entrar en el concepto de razonamiento.”¹⁵

El tema de las relaciones entre Derecho y Razón, lleva de manera ineludible a uno de los temas principales de la Filosofía Del Derecho y de la Teoría General del Derecho: el de la relación entre el gobierno de las leyes y el gobierno de los hombres. Al respecto, Bobbio, destaca lo siguiente:

“...para formular un juicio sobre la mejor forma de gobierno es necesario que no solamente se tome en cuenta cuáles y cuántos son los gobernantes, sino también su modo de gobernar. La alternativa ¿gobierno de las leyes o gobierno de los hombres? Se refiere a este segundo problema; no a la forma de gobierno, sino al modo de gobernar... esta alternativa puede ser reformulada de la siguiente manera: ¿Buen gobierno es aquel en el que los gobernantes son buenos porque gobiernan respetando las leyes o aquél en el que hay buenas leyes porque los gobernantes son sabios?”¹⁶

La importancia del gobierno de las leyes radica en que, bajo cierta perspectiva de análisis del proceso de producción de normas sobre “reglas y procedimientos” para proteger al ahorrador bancario es crítico, ya que su formulación no ha sido fácil. En términos generales nuestras leyes presentan vacíos, omisiones legislativas y, sobre

¹⁵ Bobbio, Norberto, “La razón en el Derecho (Observaciones preliminares)”, en *Doxa N° 2, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, España, 1985, pp. 17-26.

todo, irracionalidad lingüística en la producción de enunciados jurídicos (demasiados términos ambiguos y vagos), que propician interpretaciones que no satisfacen a los destinatario y que conllevan conflictos entre los actores políticos, sociales, económicos, etc. La deficiencia lingüística en las "leyes" genera una profusa interpretación judicial.

El tema clásico del gobierno de las leyes atiende a las razones de por qué es mejor un gobierno sujeto a la legalidad, pero no se ha abundado en una de sus principales derivaciones: propiamente el de las buenas leyes.

No basta que un Estado reúna y cumpla los requisitos y condiciones mínimas de un Estado de Derecho para asumirse como tal, ya que si bien es necesario que todos estén sujetos a las leyes, primordialmente los que ejercen el poder político, se requiere además de la existencia de "buenas leyes" en el sentido de adecuada y correcta construcción como conjunto de enunciados jurídicos. En este tema los estudiosos del Estado de Derecho se han quedado cortos.

Las condiciones y características que debe tener y reunir un Estado de Derecho son que la ley debe ser la expresión de la voluntad general y a ella están sujetos "todos", es decir, se actúa bajo el "imperio de la ley", por lo que, principalmente, la administración debe actuar según la ley; la existencia de la división de poderes en un sentido moderno, es decir, como equilibrio entre poderes en el que se da colaboración y

¹⁶ Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 120

participación entre los mismos; la existencia de un catálogo de derechos fundamentales y las garantías para su respeto y eficacia real.¹⁷

Precisamente el problema apuntado respecto de las mejores leyes en cuanto a que estén bien elaboradas, en fin, "bien hechas", ha sido atendido por los autores que han explorado los modelos de producción legislativa, y que bajo la incipiente teoría de la legislación y las técnicas legislativas, han insistido en la necesidad de operar la que se ha denominado "racionalidad lingüística", y a la que conciben como un problema de transmisión con fluidez de un mensaje (norma) por parte de un emisor (editor) a un receptor (destinatario).¹⁸

Para Sartori, cuando trata el tema 'De la supremacía de la ley al gobierno de los legisladores', después de referirse a la concepción legislativa del derecho, apunta que:

"No es sólo la cantidad excesiva de leyes lo que disminuye el valor del derecho; es también su mala calidad. Inevitablemente <<los órganos legislativos muestran generalmente indiferencia ante la forma y la congruencia del modelo jurídico o incluso las ignoran. Imponen su voluntad mediante normas confusas que no pueden aplicarse con carácter general, y buscan ventajas sectoriales mediante normas especiales que destruyen la misma naturaleza de la ley>>. La cuestión aquí no es que los autores de las constituciones liberales esperaran demasiado del talento de los que habían de elaborar las leyes, sino que el sistema no estaba pensado para que los legisladores reemplazaran a los juristas y a la jurisprudencia. Cuando la teoría clásica del constitucionalismo confió la

¹⁷ Cfr. Díaz, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, 9ª ed., Madrid, Taurus, 1998, p. 44.

¹⁸ Cfr. Atienza, Manuel, "Contribución para una Teoría de la Legislación", en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, (coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, México, UNAM, 2000, pp. 19-38.

garantía institucional de la libertad a una asamblea de representantes, la labor que se le encomendó no era tanto cambiar las leyes como impedir que lo hiciera el monarca unilateralmente y a su antojo. En lo que respecta a la función legislativa, no se pretendió que los parlamentos fuesen cuerpos técnicos especializados, simplemente porque no fueron concebidos como máquinas productoras de leyes.¹⁹

El tema del gobierno de las leyes y el Estado de Derecho está directamente vinculado con el tema de la democracia en su sentido adjetivo, ya que el establecimiento de reglas y procedimientos para "realizar" la democracia requiere que se esté operando en un estado sometido a la ley, en el que los titulares del poder, además de estar legitimados, se ajusten a las reglas y procedimientos instaurados por todos a través de los representantes que todos eligieron, pero también es necesario que se esté en presencia de buenas leyes e instituciones que operen esas reglas y procedimientos. De lo contrario estaremos ante una ficción democrática

Para Bobbio, la conexión de los temas de las relaciones entre Derecho y Razón y entre el gobierno de las leyes, es ineludible. Al respecto apunta que:

"Solamente esta concepción de la razón como órgano de las más alta capacidad cognoscitiva del hombre nos permite caer en la cuenta de por qué es central en la historia del pensamiento jurídico el tema de la 'razón en el Derecho', entendiéndolo, como lo he hecho hasta aquí, como confianza en la existencia de un Derecho racional y no como ejercicio del raciocinio (de lo que, entre otras cosas, nadie ha dudado nunca) en la práctica de los tribunales y en la dogmática jurídica. En el momento mismo en que nos

¹⁹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, vol. 1, *El Debate Contemporáneo*; Vol. 2. *Los Problemas*

encontramos frente al tema de la 'razón del Derecho' no podemos dejar de plantearnos la pregunta de cuáles son las raíces de este nexo constante entre razón y Derecho, de esta aspiración a un Derecho racional, y, al mismo tiempo, de la aversión no menos constante por toda concepción irracionalista del Derecho, que reduce el Derecho a voluntad del más fuerte. A mí me parece que sólo si atendemos a la función que se le ha asignado a la razón y no a sus distintas interpretaciones en cada ocasión, estaremos en condiciones de dar una respuesta a la pregunta. A pesar de la variedad de las definiciones de Derecho, hay una definición mínima según la cual se entiende por Derecho el conjunto de las reglas de conducta que inducen al hombre a una convivencia ordenada. Ahora bien, la condición esencial para una convivencia ordenada es la existencia de leyes generales que establezcan de manera cierta lo que se debe hacer y lo que se debe evitar. Pero solamente son ciertas las leyes que están inscritas en el orden del universo, del cual el orden humano es un reflejo, y cuyo descubrimiento y revelación son la tarea de la razón, de cualquier manera que se conciba la realización de esta tarea.

... Hay una prueba histórica de este nexo entre razón en sentido fuerte y Derecho que me parece de gran alcance: la teoría de la superioridad del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres, que atraviesa toda la historia del Derecho desde Platón y Aristóteles hasta el constitucionalismo moderno. La superioridad del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres ha sido interpretada como la prueba de la superioridad del gobierno de la razón a partir del célebre fragmento de Aristóteles –convertido en verdadero lugar canónico de la doctrina racionalista del Derecho– según el cual la

superioridad del gobierno de las leyes sobre el de los hombres viene dada por el hecho de que la ley 'no tiene pasiones que se encuentran en cambio en toda alma humana'.²⁰

Lo señalado en este apartado se circunscribe, en gran parte, a los temas que estudia la Teoría de la Legislación, por lo que consideramos importante señalar algunos aspectos respecto de la Ciencia del Derecho o dogmática jurídica y su relación con aquella teoría.

La dogmática jurídica o ciencia del Derecho se limita a exponer, explicar, y sistematizar los materiales normativos del derecho vigente en una época y lugar determinados. A decir de Imerio Jorge Catenacci, presenta cuatro dimensiones: la dogmática jurídica (propriadamente dicha) y se ocupa de los contenidos normativos de los sistemas jurídicos; la teoría general del derecho cuyo objeto de estudio es la estructura lógica de las normas jurídicas; el derecho comparado, o dicho de manera más propia los estudios entre distintos sistemas jurídicos a partir de metodologías de contrastación, y la teoría de la legislación que analiza los procesos y técnicas legislativas para mejorar la calidad de las leyes.²¹

Catenacci, siguiendo a Alberto Calsamiglia, señala que la dogmática jurídica se rige por cuatro principios: neutralidad, racionalidad, sujeción a la ley y considerar al derecho como sistema.²²

²⁰ Bobbio, Norberto, "La razón en el Derecho ...". Op. Cit., p. 24

²¹ Catenacci, Imerio Jorge, *Introducción al derecho. Teoría general. Argumentación. Razonamiento jurídico*, Ed. Astrea, Colección mayor, Filosofía y Derecho, número 7, Buenos Aires, Argentina, 2001, pp. 120-121.

Nos interesa destacar lo que Catenacci señala respecto del segundo y cuarto principios:

"Racionalidad. Como segundo principio, el dogmático acepta el modelo del legislador racional. Acepta la *ficción de la racionalidad intrínseca del legislador.* Este principio constituye una ficción toda vez que la producción normativa, como toda producción humana, tiene errores, contradicciones e imperfecciones. La aceptación de este segundo principio es necesaria para legitimar y justificar la adhesión al primero de los principios, el de neutralidad valorativa. Sólo se justifica la abdicación valorativa en la medida en que se acepta el modelo del legislador racional.

... *Derecho como sistema.* El cuarto principio es derivación del segundo. Si se admite el modelo del legislador racional debemos tratar el derecho como si fuera un sistema. Este principio implica afirmar que en el derecho no existen antinomias, es decir, normas contradictorias, ni lagunas, es decir, casos no previstos por el legislador."²³

La aceptación que el dogmático del Derecho hace respecto del postulado del legislador racional, le permite desarrollar su trabajo de descripción, explicación y sistematización del Derecho, y lleva a plantear la pregunta acerca del sentido o sentidos de esa racionalidad. Las respuestas las está dando la teoría de la legislación, y uno de los autores que ha abordado posibles respuestas es Manuel Atienza para quien la racionalización de la actividad legislativa puede entenderse de diversas maneras, pero

²² Idem, p. 122.

²³ Idem, p. 122. Más adelante, señala, también siguiendo a Calsamiglia, que "La comunidad dogmática tiene un poder de mediación entre el derecho *legislado* y el derecho *aplicado*, realiza una función de adaptación del derecho a las nuevas necesidades sociales, sin que sea necesario replantearse continuamente la modificación del derecho legislado.", p. 123

que en su opinión cabe distinguir cinco modelos , ideas o niveles de racionalidad: lingüística o comunicativa, jurídico-formal, pragmática, teleológica y ética.²⁴

Antes de abordar cada racionalidad es de suma importancia referir que la ley es una de las fuentes del derecho (por cierto privilegiada) y, por ende, a partir de los textos normativos el dogmático “encuentra” las normas. De aquí que haya que hablar de que los textos legislativos –las leyes- contienen enunciados lingüísticos, es decir, y dicho en términos muy llanos, oraciones y frases que pueden ser definiciones, principios, directrices, listados de facultades, atribuciones o competencias que se otorgan a las autoridades y, en algunos casos, enunciados que asumen la estructura lógica de las normas en el sentido más clásico, es decir, “Si es A, debe ser B”

En la teoría general del derecho se acepta que los sistemas jurídicos no solamente contengan reglas de conducta, es decir, auténticas normas, sino que también presentan enunciados que no son propiamente pautas de conducta.

Las leyes que conforman los sistemas jurídicos contienen reglas o normas de conducta, que son propiamente las normas jurídicas que establecen obligaciones y facultades, pero también encontramos enunciados que son meras definiciones, y que en la mayoría de los casos su contexto es el de operar bajo un determinado lenguaje jurídico especializado. Asimismo, las leyes contienen enunciados que asumen la

²⁴ Atienza Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Ed. Civitas, Madrid, España, 1997, pp. 27-28.

calidad de principios²⁵ y que operan de diferentes maneras según el contexto de su funcionamiento en el sistema total²⁶.

Nos interesa destacar que entre las funciones de los principios está la legitimación y control del poder. Dicha función, a decir de Atienza y Ruiz Manero, plantea lo siguiente:

"El problema que debemos plantearnos ahora ... viene a ser uno de los aspectos del problema más general de las funciones sociales del Derecho. Obviamente, los principios están conectados con la realización de todas las funciones sociales desempeñadas por el Derecho, pero aquí nos interesa sólo la que tiene que ver con la utilización del poder para realizar ciertos objetivos sociales (para configurar las condiciones de vida de la sociedad) y con su legitimación y control; en cierto modo una y otra vienen a ser caras distintas de una misma realidad.

La primera de estas funciones –o, si se quiere, el lado positivo de esa función compleja– se conecta con la nueva realidad del Estado contemporáneo –del Estado del bienestar–

²⁵ Atienza, Manuel y Manero Ruiz, Juan, *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Barcelona, Ariel, 1996. Para estos publicistas "La discusión acerca de los principios jurídicos arranca, en la teoría del Derecho de los últimos años, de un famoso artículo de Ronald Dworkin publicado en 1967, con el título de <<¿Es el Derecho un sistema de reglas?>>... La pretensión fundamental de dicho artículo era ... impugnar lo que el propio Dworkin denominaba <<la versión más poderosa del positivismo jurídico>>, esto es, la teoría del Derecho de H.L. A. Hart. Entre los defectos capitales de dicha teoría se hallaría, según Dworkin, su incapacidad para dar cuenta de la presencia en el Derecho de pautas distintas de las reglas –esto es, de principios–, lo que privaría también a la construcción de Hart de la posibilidad de comprender aspectos esenciales del razonamiento judicial en los llamados casos difíciles." p. 1.

²⁶ *Ibidem*, Estos autores proporcionan seis contextos de los principios jurídicos: a) en el sentido de norma muy general; b) en el sentido de norma redactada en términos particularmente vagos –conceptos jurídicos indeterminados, V. gr., <abuso del derecho>; c) en el sentido de norma programática o directriz, perseguir determinados fines; d) en el sentido de norma que expresa los valores superiores de un ordenamiento jurídico; e) en el sentido de norma dirigida a los órganos de aplicación del Derecho –cómo se debe seleccionar la norma aplicable, interpretarla, etc.; f) en el sentido de *regula iuris*, de enunciado o

que genera un Derecho que no se conforma ya con desempeñar las clásicas funciones de represión y de garantía, sino que pretende operar también como una técnica de ingeniería social. La importancia creciente que se atribuye a las directrices en todos los ordenamientos jurídicos de las sociedades desarrolladas refleja, precisamente, este hecho.

Por eso, los principios jurídicos —en este caso, sobre todo, los principios jurídicos en sentido estricto— encuentran una formulación cada vez más explícita, en las declaraciones de derechos recogidas en las Constituciones. Naturalmente, la necesidad de legitimar y controlar el poder no es una cosa nueva. Pero lo que quizás sea nuevo es la manera de obtenerlo... El eje de la consideración como legítimo del ejercicio de los poderes públicos reside hoy en que éstos sean capaces de perseguir —y de lograr— objetivos sociales sin vulnerar los derechos fundamentales de los individuos. El logro de este difícil equilibrio — que viene a ser el principio regulativo del jurista contemporáneo— dependerá, en buena medida, de que se desarrolle una teoría y una práctica adecuadas de los principios jurídicos.²⁷

Concebir que los sistemas jurídicos son conjuntos de normas y principios nos permite entender el papel que los enunciados constitucionales juegan en la producción de reglas y procedimientos democráticos secundarios.

máxima de la ciencia jurídica de un considerable grado de generalidad y que permite la sistematización del ordenamiento jurídico o de un sector del mismo. V. gr., principio de la jerarquía normativa. pp. 3-5.

²⁷ *Ibidem*, p. 25. En relación al Estado benefactor, cabe mencionar que si bien la época de oro de su conceptualización ha pasado, no significa que la mayoría de los Estados contemporáneos no tengan funciones inherentes a tal tipo de Estado. Villa Aguilera, Manuel, *¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 87 y siguientes.

F. Las racionalidades del legislador

Veamos qué implica cada racionalidad²⁸:

1. Racionalidad lingüística. Esta racionalidad parte de considerar que los enunciados jurídicos constituyen un mensaje y, por ende, deben reunir y cumplir los requisitos y condiciones que todo mensaje escrito bien elaborado debe tener. En términos generales, el legislador es el emisor y los destinatarios de la norma los receptores.

El objetivo de la actividad legislativa en el nivel de la racionalidad lingüística es el de comunicar fluidamente un mensaje normativo. El valor que subyace es de tipo instrumental, ya que no se trata de una comunicación libre, es decir, de cualquier tipo de mensaje en virtud de que se emiten enunciados normativos en relación a los valores que presuponen las otras racionalidades en su conjunto, una de ellas o varias de ellas.

Una ley adolece de racionalidad plena si sus enunciados más importantes o la mayoría de ellos fracasan como acto de comunicación. Las leyes se desmoronan casi siempre que abusan de términos ambiguos y vagos.

Esta racionalidad se fortalece cuando el legislador hace uso de la lingüística, de la lógica, de la psicología cognitiva y de otros saberes relacionados con la comunicación²⁹.

Cabe resaltar que no pocas veces la falta de racionalidad lingüística se da entre la exposición de motivos y el texto normativo de una iniciativa de ley. En ocasiones se es más preciso y claro en la justificación de la ley –exposición de motivos y dictamen legislativo, incluso debate en el Pleno de la cámara de que se trate- que en el propio texto.³⁰

2. Racionalidad jurídico-formal. El objetivo de la actividad legislativa es la sistematicidad para que las leyes no tengan –en la medida de lo posible- lagunas³¹, contradicciones –antinomias ni redundancias. El valor que se persigue con esta racionalidad es la seguridad, pero como la anterior también adquiere valor instrumental porque depende de las otras racionalidades.

Uno de los enunciados jurídicos que mete en predicamento esta racionalidad es la llamada derogación innominada: "Se derogan las disposiciones que se opongan". El propio sistema jurídico –sistema normativo- prevé mecanismos de solución mediante la aplicación de diversos criterios: la ley posterior deroga a la anterior, la ley especial deroga a la general, etc., sin embargo, en ocasiones no permiten encontrar soluciones precisas. En el mismo sentido afectan las remisiones cuando son circulares.

²⁸ En la exposición de las racionalidades seguimos a Atienza Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Op. Cir., pp 27-40

²⁹ La semiótica y la Teoría del Discurso, juegan un papel muy importante en la operatividad de esta racionalidad.

³⁰ El interprete acude con mucha frecuencia a los textos justificativos para asignar significación a los enunciados jurídicos.

Contra esta racionalidad opera en contra la "infinita" legislación, ya que es humanamente imposible conocer todas y cada una de las leyes y sus contenidos. V. gr., las competencias entre autoridades federales, estatales y municipales en las materias concurrentes (ecología, desarrollo urbano, etc.). De hecho la dogmática se ve rebasada en su función de sistematización.

3. Racionalidad pragmática. Consiste en la adecuación de la conducta de los destinatarios a lo prescrito en la ley. El legislador ve el sistema jurídico como orden jurídico, es decir, como un resultado de la aplicación de las normas, como normas eficaces.

El objetivo es conseguir que las normas sean obedecidas. Que el derecho no quede en el boletín oficial de difusión, sino que sea derecho vivo. Pero la obediencia no es un valor último porque si así fuera bastaría con promover el respeto a la ley porque es ley. Más bien, el legislador debe buscar influir en el comportamiento humano y si fracasa algo no tuvo en cuenta y por eso debe apoyarse en otras disciplinas como la ciencia política, la teoría de la comunicación, la psicología social, la sociología jurídica, la antropología jurídica.

4. Racionalidad teleológica. Los legisladores son portadores –representantes– de los intereses sociales, aunque mediatizados por los partidos a que pertenecen o que los postularon como candidatos. Esos intereses con el contexto de las leyes.

³¹ En la teoría se habla de las lagunas axiológicas, mismas que no constituyen auténticas lagunas, pues las así denominadas son realmente aspectos normativos que se desea sean regulados y no están normados. En cambio las auténticas lagunas son vacíos que debió prever el legislador.

Bajo esta racionalidad el sistema jurídico es visto por el legislador como un medio para el logro de fines. La persecución de ciertos fines no significa que estén justificados. Los fines se justifican desde una perspectiva ética. No se trata de ver si el Derecho persigue fines, desde luego que los persigue, la pregunta pertinente es si los fines que persigue están justificados.

5. Racionalidad ética. En esta dimensión, el legislador es visto como una instancia legitimada para ejercer poder normativo sobre otros y, por tanto, el destinatario tiene la obligación de obedecer a las leyes. El sistema jurídico es evaluable desde el punto de vista ético y, en concreto, bajo la óptica de la realización de ciertos valores.

En este nivel de racionalidad una ley es irracional si no esta justificada éticamente bien porque prescriba comportamientos inmorales o porque no prescribe lo que moralmente sería obligatorio que prescribiese. Y en esto se debe acudir a la Filosofía del Derecho.

II. Diseño del Sistema de Protección al Ahorro Bancario

A. Primera iniciativa de ley.

En la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados correspondiente al año I, número 14, del miércoles 1 de abril de 1998, aparece publicada la "Iniciativa de Decreto

por el que se Expiden la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, 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 de ley, suscrita por el Ejecutivo Federal el 31 de marzo de 1998.

Su exposición de motivos muestra la visión del Ejecutivo Federal respecto de la crisis que estalló en diciembre de 1994, y presenta una síntesis de la problemática del sistema financiero:

"A finales de 1994 se inició la más grave crisis económica que nuestro país ha enfrentado en su historia contemporánea. La profunda disminución de la actividad económica y el sensible incremento de las tasas de interés, ocasionados por la crisis, dejaron en una situación muy delicada a las familias y empresas que tenían deudas con el sistema bancario, y eventualmente un buen número de deudores dejó de cumplir sus obligaciones con los bancos. Esta situación afectó al sistema bancario, que presentaba ya una situación de fragilidad.

Ante el deterioro de los activos de las instituciones de crédito, el gobierno decidió actuar con prontitud y asumir los costos económicos y políticos de salvaguardar el ahorro de los mexicanos y evitar el colapso del sistema financiero. Ello, bajo la clara visión que de no haber actuado habríamos enfrentado un retiro masivo de depósitos, la insolvencia de la mayor parte de la banca y la pérdida del patrimonio de los ahorradores.

El daño sufrido por el sector real de la economía, de no haber apoyado a 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.

Evidentemente en tales circunstancias se hubiera presentado una quiebra en cadena de empresas, mayores pérdidas de empleos que las que sufrimos 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 las crisis bancarias tienen para un país.

El esfuerzo de todos los mexicanos y el apoyo que las autoridades otorgaron al sistema financiero permitieron superar la emergencia y reactivar el crecimiento económico. Este apoyo se instrumentó para fortalecer al sistema financiero, no como un fin en sí mismo, sino para que el país contara con un sector bancario que le permitiera crecer y, de esta forma, alcanzar el objetivo último de la política económica, un mejor nivel de vida para todos.

Los apoyos, debe enfatizarse, se han otorgado a ahorradores y deudores; se han dirigido a las instituciones, no a sus accionistas, la gran mayoría de los cuales han perdido sus instituciones, y cuando no ha sido así, han sufrido pérdidas importantes y han tenido que

realizar cuantiosas aportaciones de capital para mantener en funcionamiento las instituciones.

En otras ocasiones he señalado que el único medio de elevar en forma firme y sostenida el bienestar de la población es aumentando la capacidad productiva de la economía. No puede haber crecimiento económico si no hay inversión y no puede haber inversión si no hay recursos para financiarla. De ahí la estrecha relación que a nivel internacional se observa entre el desarrollo del sistema financiero y el crecimiento económico.

El incremento en el ahorro interno debe ser una de las prioridades de la política económica. Dicho ahorro sólo puede promoverse si la población percibe que el sistema bancario es sólido y tiene la capacidad para respaldar los recursos que le son confiados. Por ello resulta evidente la importancia que tiene un sector bancario fuerte, como mecanismo para transformar el ahorro en inversión y promover el crecimiento y mejores condiciones de vida.

Las medidas adoptadas por el gobierno federal han logrado avances significativos en el fortalecimiento y consolidación del sistema bancario. Sin embargo, el saldo de la crisis ha sido elevado. Como resultado del apoyo a los ahorradores, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) ha contraído compromisos por montos importantes y ha recibido activos, fundamentalmente créditos, que representan gran parte de la cartera de la banca comercial.

La reciente crisis nos ha mostrado la necesidad de mejorar el funcionamiento del sistema financiero y generar incentivos más adecuados en la conducta de los participantes en este mercado. La presente iniciativa se inscribe en el esfuerzo por consolidar de forma

definitiva la recuperación del sistema financiero, y establecer las bases para que los intermediarios sean más eficientes y menos vulnerables.

Debemos establecer un marco legal que reduzca las posibilidades de que enfrentemos una nueva crisis bancaria. Para ello, habremos de fortalecer la supervisión financiera, como lo propongo en diversa iniciativa que en días pasados sometí a la consideración de esa Soberanía; establecer mecanismos de mercado que impongan mayor disciplina a la administración de los bancos, así como prever un régimen legal que facilite su capitalización.

Igualmente se propondrá dar mayor participación al Congreso de la Unión en el seguimiento de los procesos de apoyo y liquidación de bancos, y de la recuperación de los activos en poder del Fobaproa.

En atención a lo anterior propongo crear dos organismos descentralizados que se encarguen de los activos y las funciones que hoy en día tiene el Fobaproa.

Cada una de las nuevas entidades se crearía y regiría por una ley especial. La entidad encargada de la protección a ahorradores se denominaría Fondo de Garantía de Depósitos (Fogade) y la responsable de la recuperación de activos se denominaría Comisión para la Recuperación de Bienes.

Convendría hacer algunas consideraciones en relación con las funciones de los mecanismos de protección a ahorradores. A partir de la gran depresión internacional que se presentó al principio de la década de los treinta y la consecuente quiebra de un gran número de instituciones bancarias, en prácticamente todos los países del mundo los

gobiernos han decidido mantener la integridad del sistema financiero y salvaguardar a los ahorradores, en caso de que el sistema bancario enfrente problemas de solvencia.

México no ha sido la excepción y se puede afirmar que los ahorradores bancarios nunca han sufrido quebrantos. 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 cien por ciento de los acreedores, establecía ya 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 ya la posibilidad de liquidar una institución y cubrir solamente las obligaciones expresamente protegidas, pudiendo limitar el monto objeto de 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.

Los mecanismos de protección a ahorradores o "seguros de depósitos", como usualmente se les conoce, persiguen un doble propósito: por un lado, disminuir la probabilidad de que pueda presentarse un problema de estabilidad en el sistema financiero y, por el otro, proteger a los pequeños y medianos ahorradores, quienes no cuentan con los elementos y la capacidad técnica para evaluar la situación financiera de la institución en la que depositan sus recursos.

No obstante sus bondades, estos mecanismos generan distorsiones en el comportamiento de los administradores de los bancos, las cuales se acentúan en la medida en que la protección al ahorrador sea mayor. En efecto, de no existir un mecanismo que proteja a los ahorradores, un inversionista evaluaría la situación financiera de una institución y las prácticas de la administración antes de depositar sus recursos. Si el banco tiene un alto grado de riesgo, el depositante puede buscar un banco más seguro o demandar una tasa de interés más alta que le compense por el mayor riesgo. En estas circunstancias, los bancos tienen incentivos para mejorar su situación financiera y evitar prácticas riesgosas, con el fin de disminuir su costo de captación de recursos.

El "seguro de depósitos" modifica este comportamiento, pues los depositantes se vuelven relativamente indiferentes a la situación financiera de la institución, al no percibir que exista el riesgo de perder sus recursos en caso de quiebra. Así, el mercado no discrimina a las instituciones que tienen una administración ineficiente, las cuales pueden continuar captando recursos a un bajo costo, aun cuando su situación financiera sea frágil.

Esta iniciativa busca establecer un esquema de protección al ahorro que provea a la integridad del sistema financiero, pero atenúe las distorsiones que este tipo de esquemas producen en el comportamiento de los bancos.

El Fogade tendría como misión primordial mantener la confianza del público en el sistema bancario mexicano, promoviendo las sanas prácticas bancarias y limitando el monto garantizado de los depósitos. A la vez deberá minimizar los efectos negativos de la quiebra y liquidación de intermediarios. El esquema procurará que las soluciones que se den sean aquellas que generen el menor costo para el Fondo y los efectos menos perniciosos para el mercado financiero.

A fin de lograr estos objetivos la iniciativa propone que el Fogade garantice únicamente los recursos de los depositantes por un monto que no supere el equivalente a 500 mil unidades de inversión por persona en cada banco.

Con el objeto de dar certidumbre a los depositantes, de que Fogade contará con los recursos para hacer frente a esta garantía, se prevé que este Fondo tendrá el respaldo del gobierno federal. En este mismo sentido y considerando la importancia de que existan fórmulas que permitan a las autoridades actuar de manera ágil en situaciones de

emergencia, se prevé la posibilidad de que el Fogade pueda contratar financiamientos con la garantía del gobierno federal.

En atención a que nuestro sistema bancario está en proceso de consolidación, el régimen de garantía de depósitos descrito iniciaría su vigencia en el año 2008. Así, se reduciría de manera gradual la amplia cobertura actual, con base en un programa que asegure que las condiciones de nuestro sistema financiero permitan llevar a cabo tal disminución sin enfrentar problemas. Dicho programa sería establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta de la Junta de Gobierno del Fogade. Dependiendo de la evolución del sistema, el resultado podría ser que el nuevo régimen entrará en vigor antes de la referida fecha.

Para, propiciar un comportamiento adecuado por parte de los bancos, se prevería que las cuotas que estén obligados a cubrir al Fogade, puedan determinarse, eventualmente, en función del riesgo que presente cada institución.

La iniciativa contempla un nuevo esquema para proteger al público ahorrador. En caso de insolvencia de un banco se decretaría la quiebra o liquidación de la institución y el Fogade únicamente pagaría a los ahorradores las obligaciones garantizadas. Solamente en casos excepcionales, el Fogade otorgaría apoyos financieros para el saneamiento de una institución. Dichos apoyos podrían otorgarse cuando esto resultara menos costoso que una liquidación, o cuando la liquidación pusiere en peligro la integridad del sistema financiero.

Se prevé que los apoyos deberán estar garantizados con las acciones representativas del capital social de la institución apoyada y que ésta deberá cumplir con un programa

correctivo. En caso de incumplimiento, el Fogade podrá adjudicarse las acciones o seguir un procedimiento conforme al cual los accionistas verían disminuida o eliminada su participación en el capital. De esta manera, en caso que resulten pérdidas de los apoyos financieros, los accionistas de las instituciones serían los primeros en asumirlas.

Asimismo, se prevé que el Fogade pueda desempeñar las funciones de liquidador o síndico, así como decretar la administración oficial de una institución. Estas facultades permitirán que el Fondo esté en capacidad de cumplir sus obligaciones con el público ahorrador y propiciar la mayor recuperación posible de los activos de la institución fallida.

La administración y el ejercicio de las funciones del Fogade se encomendarían a un Director General, designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por acuerdo del Presidente de la República, y a una Junta de Gobierno que estaría integrada por siete miembros: cuatro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos del Banco de México y uno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Serían miembros propietarios el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México y el Presidente de esa Comisión.

Con el propósito de mantener oportunamente informado al Congreso de la Unión, el Fogade enviaría en marzo de cada año un informe sobre las operaciones que hubiese realizado y su balance general anual.

En congruencia con la disminución de la cobertura del Fogade para proteger sólo a los pequeños y medianos ahorradores, se eliminaría la protección hoy vigente para los inversionistas bursátiles, que tienen la capacidad técnica y sofisticación para evaluar las

inversiones que realicen. En tal virtud, se propone extinguir al Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval).

La iniciativa propone también el establecimiento de un mecanismo a través del cual el gobierno federal reciba los bienes y derechos que Fobaproa y el Fameval adquirieron como resultado de la crisis. Para ello se constituiría una entidad que se denominaría Comisión de Recuperación de Bienes.

El objetivo de la Comisión sería recuperar, administrar y enajenar los bienes y derechos recibidos, con el fin de obtener el máximo valor posible de realización, en un proceso transparente y competitivo. Así, la Comisión contribuiría a disminuir el costo fiscal de los apoyos otorgados a ahorradores y deudores. A fin de proveer a la agilidad del procedimiento se establecería que la Comisión deberá llevar a cabo su labor en un plazo de 6 años.

Se propone que esa entidad de recuperación sea un organismo público descentralizado. Sin embargo, la naturaleza comercial y el monto de los bienes que se encuentran en los patrimonios del Fobaproa y el Fameval que se encomendarán a la Comisión para su enajenación, requiere de un procedimiento que, respetando los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez establecidos en el artículo 134 constitucional, provea la flexibilidad necesaria para asegurar las mejores condiciones posibles para el Estado, en un mercado necesariamente difícil y competido.

En ese orden de ideas, la iniciativa plantea la conveniencia de reconocer que por su origen, los bienes que se afectarán al patrimonio de la Comisión para que obtenga el máximo valor de recuperación posible, de acuerdo con las condiciones de mercado, no

son bienes nacionales, por lo cual no resultaría conveniente la aplicación del régimen legal inherente a los bienes públicos, pues haría muy rígidos los procedimientos de venta, comprometiendo la efectividad, oportunidad y rentabilidad de los mismos.

De igual manera, siendo el objeto único de esta entidad paraestatal, procurar la mayor recuperación posible del valor de los bienes que siempre han estado en el mercado privado, no se les debe tratar como los bienes o servicios que generalmente produce o comercializa el sector público.

Por lo anterior se propone en la iniciativa, que a esos bienes y a las operaciones que se realicen con ellos, no les sean aplicables las disposiciones legales y administrativas de carácter presupuestario o relativas al ejercicio y control del gasto público.

La excepción anterior solamente se aplicaría a los bienes que la Comisión tenga que enajenar en cumplimiento de su objeto legal y no para aquéllos que directamente utilice como apoyo administrativo, y que por tanto no tengan como destino su liquidación en términos de la iniciativa que se propone.

En congruencia con lo señalado, se considera conveniente establecer también que las inversiones que en cumplimiento de su objeto realice la Comisión en intermediarios financieros y otro tipo de sociedades, no convertiría a éstas en empresas de participación estatal.

Respecto del proceso específico de enajenación o delegación de la administración de los bienes encomendados a la Comisión, se estima necesario proponer que la misma pueda realizarlos directamente o bien encomendarlos a terceros que tengan la especialización y

experiencia necesaria para promover y concretar la venta o administración del tipo de bienes, créditos u otros derechos y valores de que se trate, si existe la convicción de que con ello se obtendrá un mayor valor de recuperación o que, en un análisis de costo y beneficio, se prevea un resultado más rentable.

A ese efecto, la iniciativa señala expresamente que la Comisión, a través de su Junta de Gobierno, pueda establecer los criterios, procedimientos y términos generales, en los que ella o los terceros que actúen por su cuenta, habrán de basarse y que deberán atender a las características comerciales de las operaciones, respetar las sanas prácticas y usos bancarios y mercantiles imperantes, así como considerar las plazas geográficas y las condiciones generales y particulares, en que las operaciones se realicen.

Tratándose de acciones representativas del capital de sociedades autorizadas para operar como intermediarios financieros, la iniciativa plantea el principio de que su enajenación deberá efectuarse atendiendo de manera preferente a la solvencia moral y técnica de los posibles adquirentes.

De la misma forma, la iniciativa establece que deberá procurarse que la enajenación de los bienes, se realice atendiendo al valor comercial que según avalúo se tenga del bien o mediante un procedimiento de subasta pública, en que el bien se adjudique al mejor postor.

Sin embargo, reconociendo la realidad comercial de que generalmente existen dificultades en un mercado de vendedores altamente competido y con recursos limitados, para lograr una venta a valor de avalúo, se propone facultar a la Junta de Gobierno de la Comisión para autorizar enajenaciones a precios inferiores, si en forma razonada se considera que

ésa es la manera de obtener las mejores condiciones accesibles de recuperación. Para ello, también se toman en cuenta las condiciones financieras que prevalezcan en el mercado y las ventajas que puede representar el tener recursos líquidos, a cambio de un bien que de otra forma se mantendría inmovilizado e improductivo.

El régimen planteado se complementa con elementos que garanticen objetividad y transparencia en el desarrollo de los procesos. Para ello, en primer término se establece la obligación de que la Comisión promueva, en todos los casos, los elementos de publicidad y operativos que para el efecto sean necesarios.

En el mismo sentido, se establece que de las enajenaciones que la Comisión realice, deberá rendir un informe detallado tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como a la de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en un plazo que no deberá exceder de 30 días hábiles posteriores a la formalización de las operaciones.

Con semejante finalidad, se propone establecer que el órgano de control interno de la Comisión deberá dar un seguimiento puntual de dichas operaciones, en tanto que las áreas operativas tendrán obligación de formular memorias circunstanciadas de las mismas operaciones.

A efecto de apoyar los procesos de enajenación o delegación de la administración, la iniciativa sugiere que se faculte a la Comisión para asumir responsabilidades derivadas de la enajenación directa que de esos bienes realice o de manera solidaria con aquellos terceros a quienes delegue la administración y venta de los propios bienes, si tal situación facilita los procesos.

El complemento fundamental de la transparencia y objetividad que se propone establecer en la Ley para la operación de la Comisión, sería la obligación de remitir al Congreso de la Unión, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un informe anual sobre los resultados de recuperación, administración y enajenación de bienes.

Como corolario a este proceso de recuperación, la iniciativa establece que los remanentes de operación que la Comisión obtenga se entreguen al gobierno federal y deban destinarse íntegramente al pago de la deuda pública federal.

La Comisión contará con un Director General que será designado por el Presidente de la República y una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el subsecretario de Hacienda y Crédito Público, así como dos servidores públicos designados por el titular de esta dependencia, y por el Gobernador de Banco de México.

Al traspasarse los activos del Fobaproa y del Fameval a una entidad gubernamental para proceder a la extinción de tales fondos conviene que sus pasivos, que de manera explícita o implícita tienen el respaldo del gobierno federal, sean asumidos directamente por el propio gobierno. Con ello se asegura el manejo eficiente de esta deuda tanto en lo que se refiere a su costo, como al perfil de vencimientos. Ello, además, daría certidumbre a los ahorradores de que los compromisos de Fobaproa con los bancos serán puntualmente cumplidos y que sus depósitos no corren riesgo alguno.

No obstante el incremento que sufrirá la deuda nominal del gobierno al consolidarla con las obligaciones del Fobaproa y del Fameval, la deuda del sector público como proporción del Producto Interno Bruto, representará un porcentaje considerablemente menor que el

del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el de otros países.

A fin de que no se interrumpan los procesos de administración y recuperación de activos que hoy en día está llevando a cabo Fobaproa, el Fogade y la Comisión de Recuperación iniciarían sus operaciones hasta el 10 de enero de 1999. Con ello se contará con un amplio periodo en el que se podrán tomar las medidas pertinentes para facilitar la transición y el traspaso de responsabilidades a las nuevas entidades.

Considerando que en el pasado proceso legislativo esa Soberanía manifestó la conveniencia de establecer límites a las posibilidades de contraer pasivos contingentes en términos de la Ley General de Deuda Pública, el Ejecutivo federal a mi cargo, propone una adecuación al marco legal correspondiente.

Al respecto, se propone reformar la Ley General de Deuda Pública, específicamente en su artículo 9o., con el fin de que el Congreso de la Unión autorice al Poder Ejecutivo, de manera anual, el monto de endeudamiento contingente neto interno y externo, que en su caso el propio Ejecutivo solicite, para poder otorgar la garantía del gobierno federal en operaciones crediticias. Asimismo, se establecería que el Ejecutivo federal tenga la obligación de informar a esa Soberanía periódicamente sobre la evolución de la deuda pública contingente. Con ello, se busca promover una sana corresponsabilidad entre el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión en esta materia, en concordancia con la nueva relación entre estos Poderes.

Por último, se proponen modificaciones a diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las

Agrupaciones Financieras, a fin de adecuarlas a las leyes del Fogade y de la Comisión de Recuperación de Bienes que someto a su consideración.

Dichas modificaciones tienen por objeto facilitar los procesos de liquidación de las instituciones y establecer la obligación de éstas de proporcionar al Fogade la información que requiera para el cumplimiento de su objeto. Asimismo, se establece un marco que dará más agilidad a los procesos de reestructuración de adeudos.

En virtud de lo anterior, y con base en lo dispuesto en la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de..."

B. Segunda iniciativa de ley.

En la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados correspondiente al año II, número 161, del jueves 19 de noviembre de 1998, aparece publicada la "Iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario", suscrita por los integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional el 18 de noviembre de 1998.

Su exposición de motivos muestra la perspectiva del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional:

"El pasado mes de marzo el Ejecutivo Federal sometió al H. Congreso de la Unión, diversas iniciativas de ley relacionadas con el sistema financiero. Entre las iniciativas presentadas destacan, para el propósito en que se inscribe la presente iniciativa, la creación de dos organismos públicos descentralizados, uno para crear un seguro de

depósito bancario y el otro para la venta de los activos provenientes de las diversas operaciones y actos relacionados con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa). Además solicitó, en un artículo transitorio de esta última iniciativa, la aprobación por parte del H. Congreso de la Unión de un monto de \$552,300,000,000.00 (Quinientos Cincuenta y Dos Mil Trescientos Millones de Pesos 00/100 Moneda Nacional) como deuda pública directa proveniente del rescate financiero aplicado por el gobierno federal, por conducto de Fobaproa, como consecuencia de la crisis bancaria.

Dentro del contexto para la solución integral a la crisis bancaria, propuesta por el Partido Acción Nacional desde el 20 de agosto pasado, se encuentra la presente iniciativa de ley que difiere sustancialmente de la que el Ejecutivo Federal ha presentado a la consideración de este órgano legislativo para solucionar el problema de una manera integral y justa.

Para ello, es menester hacer referencia a los antecedentes de la crisis bancaria mexicana y a sus causas, así como las medidas adoptadas por el Ejecutivo Federal para afrontarla y, finalmente, las diversas acciones institucionales adoptadas con el propósito de fortalecer al sistema financiero en general, por su enorme trascendencia e importancia en la economía de un país.

I. Introducción

Desde los años setentas y hasta la fecha muchos países han experimentado crisis bancarias. Estos fenómenos, ocasionados por un conjunto de factores macro y microeconómicos, tanto externos como internos, han tenido lugar en países desarrollados o en vías de desarrollo. Dichas crisis han puesto en evidencia la enorme vulnerabilidad

del sistema financiero en el cual confluyen la gran mayoría de las transacciones de carácter económico, así como el crecimiento desmesurado del volumen de las propias transacciones financieras y, sin lugar a dudas, también el desarrollo complejo y sofisticado de los instrumentos financieros. Es pertinente no olvidar que el fenómeno de las crisis bancarias coincide, en su mayor parte, con el proceso de integración de los mercados de capitales y el crecimiento en el volumen de transacciones internacionales, dentro del marco de globalización económica, colocando a las instituciones financieras dentro de un escenario mucho más interdependiente, de manera que se acentúa el riesgo sistémico y su contagio.

Una crisis bancaria puede tener efectos negativos en el desempeño del sector real de la economía.

Dado que las crisis bancarias son fenómenos complejos en los que intervienen un gran número de variables, limitaremos nuestro análisis a la sufrida en el sistema bancario mexicano.

II. Causas de la Crisis Bancaria Mexicana

Con base en las experiencias de crisis bancarias en otros países, se puede afirmar que no son consecuencia de un fenómeno específico, sino que tienen su origen en diversos factores que ocurren y concurren simultánea y sucesivamente que, retroalimentados, gestan el colapso del sistema bancario.

Ciertamente uno de los factores que influyó en la crisis bancaria mexicana fue sin lugar a dudas un cambio súbito y brusco en los términos de intercambio y en las tasas de interés,

como ocurrió en diciembre de 1994 a raíz de la devaluación. Sin embargo, también influyeron en la crisis de la banca mexicana otros factores, todos ellos internos, provenientes de decisiones equivocadas, que podemos sintetizar fundamentalmente en los siguientes:

a) Una política económica errática, en materia monetaria y cambiaria;

b) Durante el período en que la banca estuvo estatizada, se dedicó fundamentalmente a prestar el ahorro de la población al gobierno para financiar su déficit, desvirtuando así la función de servicio público de apoyo crediticio a la población en general;

c) Una ineficiente administración de la banca, tanto cuando estuvo estatizada como ya reprivatizada;

d) La forma como se llevó a cabo la privatización bancaria y el hecho de que algunos de los nuevos banqueros hayan resultado sin la solvencia moral y técnica requeridas;

e) Desregulación del sistema, eliminando techos y controles a las tasas de interés, so pretexto de promover una intervención financiera más eficiente pero que, en muchas ocasiones, como sucedió en nuestro país, no estaban dadas las condiciones para garantizar que ello ocurriera, por lo que tales medidas en realidad dieron lugar a una reducción sustancial en el ahorro interno privado, así como el crecimiento acelerado pero ineficiente del sector financiero que se tradujo en un mayor crédito bancario al sector privado generando un sobreendeudamiento público y privado; y

f) Acciones de corrupción y fraude en el sistema bancario o cometidas a través de él.

III. Programas de Saneamiento y Rescate Bancario

Siendo el sistema bancario el centro neurálgico en donde confluyen la mayor parte de las transacciones y operaciones económicas, es evidente que evitar la quiebra del sistema significaba, en última instancia, evitar un colapso de la economía. La crisis bancaria mexicana fue una crisis sistémica, es decir, que el sistema de pagos en su conjunto corre peligro de colapso debido al efecto en cascada por la incapacidad de uno o varios bancos de cumplir sus obligaciones. Lo cuestionable fue la forma en que se enfrentó la crisis, tanto en los aspectos legales como técnicos, y al muy amplio margen de discrecionalidad e inequidad en el tratamiento de los problemas.

En primer término, desde el punto de vista estrictamente jurídico, el gobierno carecía de facultades expresas en ley para intervenir y tomar acciones en el rescate financiero, salvo los créditos de emergencia que en moneda extranjera otorgó el Banco de México a la banca mediante el establecimiento de una ventanilla de liquidez en dólares a fin de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en moneda extranjera. Sin embargo, las otras acciones emprendidas por el gobierno federal, principalmente la asunción de obligaciones solidarias en los contratos de compra de cartera, al igual que el aval otorgado en los pagarés que documentan tal compra de cartera, y las operaciones derivadas del Programa de Saneamiento Financiero, se hicieron al margen de la Constitución, por haber asumido obligaciones frente a la banca en violación flagrante al Artículo 73, Fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige la previa autorización y aprobación del Congreso para contraer deuda pública. Más aún, ninguna ley, en el tiempo en que el gobierno ejerció las acciones conducentes al rescate bancario, preveía o prevé actualmente, de manera expresa, la atribución al Estado para realizar ese tipo de acciones. Es pertinente recordar que ni bajo el régimen

de estatización de la banca, al amparo del Artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, el gobierno federal podía apoyar directamente al fideicomiso denominado Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple (Fonapre), ni tampoco en los términos del actual artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, que prevé la constitución de Fobaproa, se establece la intervención del Ejecutivo de manera directa en el rescate financiero implementado. En estas condiciones, las acciones emprendidas por el Ejecutivo violentaron no sólo la Constitución sino el principio de legalidad estricta a que está sujeto todo órgano del Estado.

En lo concerniente a los programas de capitalización y compra de cartera y el de saneamiento bancario, desarrollados a través de Fobaproa, están muy lejos de haber cumplido con los principios a los cuales en todo caso debió haberse sujetado el gobierno, esto es: (i) un apoyo transparente; (ii) gasto gubernamental mínimo, debiendo recaer principalmente en los dueños de los bancos el mayor peso posible para recapitalizarlos y, en última instancia, ser los primeros en asumir las pérdidas; (iii) haber adoptado acciones inmediatas para que los bancos con problemas no aumentaran su crédito a deudores de alto riesgo o que hubieren incurrido en cartera vencida; (iv) sólo dar apoyo gubernamental a los bancos a condición de que éstos implementaran políticas de racionalización en sus transacciones, tanto activas como pasivas; y (v) en los casos de recibir un banco el apoyo gubernamental debe ser supervisado de manera intensa y permanente por las autoridades competentes. Desafortunadamente las medidas tomadas por el gobierno para lograr el rescate bancario fueron prácticamente todas ellas contrarias a las elementales y sanas prácticas que se exigen en tales circunstancias.

Frente a este problema que está deteriorando la ya de por sí grave situación económica que vive el país, al pueblo de México se le han presentado dos opciones que son, a juicio de Acción Nacional, inaceptables. Por un lado, el Ejecutivo Federal pretende que el Congreso apruebe la conversión a deuda pública soberana, es decir, a deuda pública directa a cargo de la población, la cantidad de \$552,300,000,000.00 (Quinientos Cincuenta y Dos Mil Trescientos Millones de Pesos 00/100 Moneda Nacional) más accesorios, que significaría una carga extraordinaria para el pueblo mexicano, deuda asumida, como ya se dijo, en contravención a la Constitución y a las leyes que regulan el sistema financiero. La propuesta del Ejecutivo, puede ahora decirse sin lugar a dudas, que conduce a maximizar los costos fiscales para la sociedad, sin resolver, a fondo, el sistema de incentivos perversos que ha generado el rescate del sistema bancario por parte de Fobaproa; por el contrario, estimula el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los créditos, toda vez que tanto el acreedor como el deudor encuentran motivos para no cubrir el crédito, a sabiendas de que la pérdida final será pagada hasta en un 75 por ciento promedio por los contribuyentes. También es preciso decirlo que el programa de saneamiento financiero, en el que participaron 13 bancos que se colapsaron, ha sido notoriamente ineficiente, y en muchos aspectos con claros visos fraudulentos.

La iniciativa presidencial en su conjunto tampoco ha resuelto los problemas de los pequeños deudores, de quienes solicitaron de buena fe un crédito para su vivienda, para financiar sus cosechas o para mejorar la condición productiva de sus empresas, y que, por causas imputables al gobierno y totalmente ajenas a la voluntad del deudor, les impide cumplir sus compromisos de pago. En diverso documento, Acción Nacional presentará iniciativa de ley para implementar un programa adicional de apoyo a deudores.

IV. Objetivos

Por las razones señaladas, siendo totalmente inadmisibles la iniciativa del Ejecutivo Federal, por lo que concierne a la creación de los dos entes públicos descentralizados (FOGADE y COREBI) y el reconocimiento incondicional como deuda pública directa por la cantidad de \$552,300,000,000.00 (Quinientos Cincuenta y Dos Mil Trescientos Millones de Pesos 00/100 Moneda Nacional), Acción Nacional, a través de la iniciativa de ley que por este conducto se somete a la consideración de esta Honorable Cámara de Diputados, propone los siguientes objetivos:

1. Una solución integral que considere los diferentes aspectos del problema y que beneficie al país a corto y largo plazo. En particular, que la solución evite la quiebra del sistema financiero y las consecuencias nocivas para la vida de todos los mexicanos. Ciertamente que, además de la iniciativa de ley, deberán tomarse otras medidas legislativas para lograr tal propósito.

2. Evitar en lo futuro crisis como éstas.

3. Mediante las auditorías que la Cámara de Diputados está practicando a Fobaproa, identificar las irregularidades y errores en el manejo del rescate, así como identificar a los responsables y lograr que sean sancionados.

4. Reducir el costo fiscal a partir de distribuir, con justicia y equidad, las cargas derivadas de su solución entre los diversos actores del problema.

5. Aliviar la condición de millones de mexicanos que son pequeños deudores que no han podido hacer frente a sus compromisos bancarios por causas verdaderamente ajenas a

su voluntad y evitar, al mismo tiempo, que aquéllos que estén en posibilidad de pago se aprovechen de los contribuyentes para ignorar sus compromisos.

En cumplimiento de los objetivos antes mencionados, Acción Nacional a través de la presente iniciativa de ley y de otras que en su momento serán presentadas, se propone lo siguiente:

Primero. Garantía de Protección al Ahorro y a los Depósitos Bancarios

El objeto principal de la iniciativa es establecer un seguro de depósito a favor de quienes realicen cualquiera de las operaciones de préstamo, ahorro y depósito en el sistema bancario, excluyendo desde luego ciertas obligaciones tales como los pasivos en favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras; obligaciones en favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al que pertenezca, en su caso, el banco; obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos del banco y, en general, aquellas operaciones celebradas en contravención a las disposiciones legales. Asimismo, también es objeto de la ley regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a quienes se protege su inversión, depósito o ahorro, y en salvaguarda del sistema nacional de pagos. El seguro de depósito es un mecanismo importante para mantener la confianza de los agentes en el sistema financiero, por lo que también la iniciativa da las bases para una recapitalización del seguro de depósito. En la iniciativa se propone que el monto máximo que se garantice sea el equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión, por persona física o moral, y a cargo de una misma institución.

La recapitalización del seguro de depósito prevé que las instituciones estarán obligadas a aportar al instituto, tanto cuotas ordinarias como extraordinarias, siendo las primeras no menores al cuatro al millar del importe a que asciendan las operaciones pasivas de las instituciones, en un año, cuya fijación individual de las cuotas a las diferentes instituciones estará en función del riesgo a que se encuentran expuestas. También se prevé la posibilidad de establecer una cuota extraordinaria del tres al millar sobre las operaciones pasivas de las instituciones, también en un año, para recapitalizar al sistema bancario cuando se advierta que los recursos sean insuficientes para hacer frente a sus obligaciones.

Por otro lado, bajo los principios de seguridad, certeza y transparencia, la iniciativa de ley contempla de manera excepcional, el otorgamiento de apoyos financieros para sanear alguna institución que enfrente algún problema de liquidez o solvencia, cuyos mecanismos de apoyo deberán ser preponderantemente cubiertos con los propios recursos del instituto y, excepcionalmente, con recursos públicos, que sólo podrán otorgarse con autorización del Congreso de la Unión.

La misma iniciativa prevé una administración cautelar por parte del instituto cuando la institución enfrente problemas financieros cuyo objetivo es rescatar a la institución y, en caso de que tuviere que recibir apoyos financieros, las acciones de la propia institución quedarán garantizando tales apoyos, de manera que en primer término quienes deban sufrir los efectos de la pérdida sean los propios accionistas.

La iniciativa establece mecanismos para la administración, enajenación y control de los bienes que integren su patrimonio procurando se realicen en términos económicos y financieros más convenientes a fin de optimizar la recuperación de recursos.

Para dotar al instituto de una autonomía orgánica y funcional, al igual que de gestión, se propone que su gobierno y administración esté a cargo de una junta de gobierno y de un secretario ejecutivo. La junta de gobierno estará integrada por seis miembros, tres de ellos ex officio por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Gobernador del Banco de México y el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como por tres vocales designados por el Ejecutivo y aprobados por las dos terceras partes de los presentes en la Cámara de Senadores, teniendo el carácter de Presidente un miembro de los ciudadanos, quien tendría voto de calidad.

Segundo. No a Fobaproa ni a la Deuda Pública

No a FOBAPROA porque las operaciones realizadas son contrarias a la Constitución y a las diversas leyes aplicables; no a FOBAPROA porque la forma y términos en que se llevó a cabo el rescate financiero, como ya quedó señalado, es contrario a los principios justos y equitativos sobre los cuales descansa un rescate de esa índole; no a FOBAPROA porque muchas de sus operaciones durante el rescate han sido celebradas de manera fraudulenta. Por ello, no se admite ni reconoce, en el esquema transitorio de la iniciativa, como deuda pública el monto de los pasivos que FOBAPROA asumió, con la garantía y la obligación solidaria del gobierno.

Tercero. Reasignación Equitativa de los Costos del Fobaproa con Apego a Derecho

Salvando las inversiones y derechos de quienes, de buena fe, sean nacionales o extranjeros, participaron en las operaciones realizadas por Fobaproa, en el régimen transitorio se dan las bases de reasignación de tales costos que, prudencialmente, reducen el costo social y fiscal incurrido por el Ejecutivo, de conformidad con lo siguiente:

1. EL FOBAPROA subsistirá, en fase de liquidación, mientras se pasan al instituto los activos vis a vis pasivos, una vez que como resultado de las auditorías, se determine que son operaciones válidas y legítimas.

2. Las operaciones que dieron lugar a la compra de cartera, por el origen inconstitucional e ilegal de las mismas, se revertirán, devolviendo a los bancos que hubieren participado en dichas operaciones la cartera contra la cancelación de los pagarés suscritos por Fobaproa y avalados por el gobierno federal. Sin embargo, tal como ya se mencionó con antelación, y en salvaguarda de los intereses y derechos de quienes de buena fe celebraron tales operaciones y en virtud de que de declararse como no reconocidos los pasivos asumidos por el gobierno federal se causarían mayores daños y perjuicios que al reconocerlos, inmediatamente se constituye la garantía del instituto sobre el valor de tal cartera en favor de los deudores y en beneficio de los bancos, de manera que si el deudor de la cartera no paga, el instituto cubrirá el importe del riesgo compartido al banco hasta por el monto efectivamente no cubierto. Igualmente, como una medida que comprometa a los bancos en la efectividad de la cobranza, se propone que asuman un porcentaje como mínimo de recuperación de cobranza.

3. Si como consecuencia de las auditorías fueren detectadas operaciones ilegales, ilícitas o fraudulentas, o contrarias a los sanos usos y prácticas bancarias, los bancos tendrán que cubrir el importe de dichas operaciones mediante la disminución de la garantía que para tal cartera se haya constituido como garante el instituto.

Al mismo tiempo, los mecanismos antes mencionados deben permitir que se transparenten las decisiones tomadas por la autoridad de manera discriminatoria y detectar deficiencias, irregularidades y discrecionalidad en el manejo de la crisis.

4. Adicionalmente, se contempla una aportación extraordinaria que venga a resarcir en parte el costo incurrido por FOBAPROA.

5. Para darle viabilidad a la banca mexicana, las anteriores medidas permitirán que los bancos emitan títulos valor con garantía del propio instituto.

6. Los ingresos del instituto estarán integrados por los siguientes rubros:

a) El importe de la recuperación obtenida a través de la cobranza, licitación pública, venta o remate de los bienes y créditos de los bancos intervenidos y vendidos que se encuentren en su poder.

b) Las cuotas del seguro de depósito que aporten los bancos al instituto, sean ordinarias o extraordinarias.

A su vez, los egresos estarán determinados por las obligaciones de pago asumidas por el instituto y que se encuentren en poder de los bancos o de terceros.

c) Anualmente, el Congreso otorgará al instituto los recursos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. El instituto estará supervisado permanentemente por el Congreso a quien deberá proporcionar información periódica y detallada de sus actividades.

Esta iniciativa de ley difiere de las del Poder Ejecutivo en varios aspectos:

1. Se trata de una propuesta plenamente apegada a la Constitución y a las leyes vigentes.

2. No requiere de la emisión de deuda pública directa por los \$552,300,000,000.00 (Quinientos Cincuenta y Dos Mil Trescientos Millones de Pesos 00/100 Moneda Nacional) más accesorios.

3. No requiere la creación de otras entidades burocráticas tales como la COREBI o el FOGADE.

4. Permite reducir significativamente el costo social (fiscal) de la crisis bancaria, lo que no ocurre con los proyectos de ley del Ejecutivo Federal.

5. Se regresan a los bancos la cartera y a cambio el instituto se constituye como garante del pago de la misma.

6. Bajo las condiciones anteriores, los bancos tendrán la opción de renegociar las condiciones de los préstamos con sus deudores, sobre todo mediante la ampliación de plazos, facilitando el pago por parte de los deudores. La propuesta del Ejecutivo, en cambio, aunque también se tiene dicha opción, el beneficio va directamente a los bancos y, por ende, con un mayor costo fiscal para la población.

Por todo lo anteriormente expuesto, con fundamento en el Artículo 71, Fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta H. Cámara de Diputados el siguiente Proyecto de:...

III. Proceso de negociación reflejado en el dictamen y debate legislativos

A. Dictamen legislativo.

En la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados correspondiente al año II, número 178, del sábado 12 de diciembre de 1998, aparece publicado el dictamen legislativo de la Comisión de Hacienda y Crédito Público, con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras.

Este dictamen muestra, a partir de considerar la posición del Ejecutivo Federal y, sobre todo, la de la fracción panista, las negociaciones a que llegaron, principalmente, los partidos revolucionario institucional y de acción nacional, incluso se evidencia la exclusión de otras fuerzas políticas como las representadas por el Partido de la Revolución Democrática:

"Honorable Asamblea:

A la Comisión de Hacienda y Crédito Público que suscribe, fueron turnadas para su análisis, estudio y dictamen, tres iniciativas con proyectos de decreto, mismas que se describen en el capítulo de antecedentes del presente dictamen.

En tal virtud, los integrantes de la Comisión Dictaminadora, de conformidad con las facultades que le otorgan los artículos 42, 43, fracción II, 48, 56 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 60, 65, 87, 88 y demás aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta

Honorable Asamblea el presente dictamen, de acuerdo con los siguientes antecedentes y consideraciones.

Antecedentes

I. Para su estudio y dictamen, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó a esta Comisión la iniciativa por la 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, presentada por el titular del Ejecutivo Federal a esta Cámara de Diputados, en su carácter de cámara de origen, con fecha 26 de marzo de 1998, de conformidad con las facultades que le otorga la fracción I, del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. De igual forma, la Mesa Directiva de este Órgano Legislativo turnó a esta Dictaminadora, la iniciativa por la que se expiden la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la 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, enviada por el Ejecutivo Federal el día 31 de marzo pasado, con base en el fundamento legal señalado en el apartado anterior.

III. Asimismo, fue turnada a esta Comisión la iniciativa con proyecto de decreto por la que se expide la Ley de Protección al Ahorro, presentada por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fecha 19 de noviembre de 1998, en ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II, del artículo 71 constitucional.

Iniciativa del Ejecutivo

1. Según se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo Federal, la crisis económica que dio inicio a finales de 1994, la más grave de la historia contemporánea en nuestro país, trajo consigo una profunda recesión económica, reflejada sobre todo en el aumento de las tasas de interés, lo que provocó de manera colateral que tanto familias como empresas dejaran de cumplir con sus obligaciones frente a las instituciones bancarias, lo cual contribuyó a deprimir aún más la actividad económica.

2. En este contexto, señala la iniciativa, se puso en peligro no sólo a la banca comercial, al crearse un entorno propicio para el surgimiento de un riesgo sistémico, sino que los recursos depositados en ella por los ahorradores también quedaron en una situación precaria. Ante este reto, el Gobierno Federal decidió actuar con prontitud y asumir los costos económicos y políticos de salvaguardar el ahorro de los mexicanos y evitar el colapso del sistema financiero.

3. Continúa señalando el Ejecutivo Federal en su argumentación, que la protección del sistema financiero derivó en la preservación del sistema de pagos, sin el cual se hubiera generado una quiebra masiva de empresas con el consecuente aumento del desempleo. Debiéndose dejar en claro que el apoyo vertido sobre el sistema bancario, producto del esfuerzo de la sociedad en su conjunto, no pretendió de manera alguna respaldar al sistema financiero como un fin en si mismo, sino para que coadyuvara a la reactivación económica del país. De la misma manera, los apoyos otorgados fueron dirigidos a los ahorradores y deudores, más no a los accionistas de las instituciones de banca múltiple,

los cuales han visto mermada su participación en ellas, o han sido obligados a aportar capitales notablemente mayores para sostener sus posiciones en la banca.

4. Hace notar que el daño sufrido por el sector real de la economía, de no haber apoyado a ahorradores y deudores, hubiere 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.

5. También hace ver que en tales circunstancias se hubiere presentado una quiebra en cadena de empresas, mayores pérdidas de empleos que las que sufrimos 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 pueden reducir sensiblemente el costo que inevitablemente las crisis bancarias tienen para un país.

6. Enfatiza en su argumentación el hecho de que el único medio para elevar en forma firme y sostenida el bienestar de la población es aumentando la capacidad productiva de la economía y señala que no puede haber crecimiento económico si no hay inversión. A su vez, no puede haber inversión si no hay recursos para financiarla, por ello la estrecha relación que a nivel internacional se observa entre el desarrollo del sistema financiero y el crecimiento económico.

7. Por otro lado indica que el incremento en el ahorro interno debe ser una de las prioridades de la política económica. Dicho ahorro solo puede promoverse si la población percibe que el sistema bancario es sólido y tiene la capacidad para respaldar los recursos que le son confiados. De ahí, que resulta evidente la importancia que tiene un sector bancario fuerte, como mecanismo para transformar el ahorro en inversión y promover, el crecimiento y mejores condiciones de vida.

8. Manifiesta que la reciente crisis ha mostrado la necesidad de mejorar el funcionamiento del sistema financiero y la obligación de generar incentivos más adecuados en la conducta de los participantes en este mercado, así como el requerimiento impostergable de establecer las bases para que los intermediarios sean más eficientes y menos vulnerables. Insiste en la prioridad de contar con un marco legal que reduzca las posibilidades de que el país enfrente una nueva crisis bancaria, mediante el fortalecimiento de la supervisión financiera, mecanismos de mercado que impongan mayor disciplina a la administración de los bancos, un régimen legal que facilite su capitalización así como una mayor participación del Congreso de la Unión en los procesos de apoyo y liquidación de bancos, así como en el seguimiento de la recuperación de los activos ahora en poder del Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

9. En atención a lo anterior propone crear dos organismos descentralizados, uno denominado Fondo de Garantía de Depósitos y otro llamado Comisión para la Recuperación de Bienes, que se encarguen de los activos y las funciones que hoy en día tiene el Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

10. Señala que este cambio de régimen es alternativo para los inversionistas de las instituciones, que tendrán la libertad de decidir la forma términos y plazos en que, en su

caso, admitirán nuevos accionistas extranjeros o nacionales, abriendo así posibilidades de capitalización para sus instituciones que ahora les están vedadas, fortaleciendo con ello su capacidad de operación y la garantía que ellas mismas ofrecen a los ahorradores.

11. Para el caso de las filiales de instituciones financieras del exterior, el régimen continuaría vigente, por lo que se debe solicitar la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y Valores para que únicamente las entidades financieras del exterior puedan adquirir la mayoría del capital de los intermediarios nacionales.

Iniciativa del grupo parlamentario de Acción Nacional

12. Por su parte, en la exposición de motivos de la iniciativa de Decreto de la Ley de Protección al Ahorro Bancario promovida por los diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional con fecha 19 de noviembre de 1998, indica que el Ejecutivo Federal solicitó, en un artículo transitorio de una de las iniciativas presentadas, para la aprobación por parte del H. Congreso de la Unión de un monto de \$552,300...000,000.00 (Quinientos Cincuenta y Dos Mil Trescientos Millones de Pesos 00/100 Moneda Nacional) como deuda pública directa proveniente del rescate financiero aplicado por el Gobierno Federal, a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, como consecuencia de la crisis bancaria.

13. De acuerdo con la exposición de motivos de la iniciativa del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional que difiere substancialmente, de la propuesta presentada por el titular del Ejecutivo Federal, según señala, la misma plantea a la consideración de este

Órgano Legislativo una solución integral y justa para resolver el problema de dicho rescate bancario, en beneficio del público ahorrador.

14. Manifiesta que desde los años setentas y hasta la fecha muchos países han experimentado crisis bancarias. Estos fenómenos, ocasionados por un conjunto de factores macro y microeconómicos, tanto externos como internos, han tenido lugar en países desarrollados o en vías de desarrollo. Dichas crisis han puesto en evidencia la enorme vulnerabilidad del sistema financiero debido principalmente a su crecimiento desmesurado y al desarrollo complejo y sofisticado de instrumentos financieros.

15. Señala también que no se debe olvidar que el fenómeno de las crisis bancarias coincide, en su mayor parte, con el proceso de integración de los mercados de capitales y el crecimiento en el volumen de transacciones internacionales dentro del marco de globalización económica, colocando a las instituciones financieras en un escenario mucho más interdependiente, de manera que se acentúa el riesgo sistémico y su contagio. Además, establece que una crisis bancaria puede tener efectos negativos en el desempeño del sector real de la economía

16. No obstante lo anterior, señala que también influyeron en la crisis de la banca mexicana factores internos provenientes de decisiones equivocadas como: una política económica errática en materia monetaria y cambiaria; el financiamiento del déficit público del Gobierno Federal a través de la banca nacionalizada; ineficiente administración de la banca; la forma en que se llevó a cabo la privatización bancaria y el hecho de que los nuevos banqueros hayan resultado sin la solvencia moral y técnica requeridas; así como una desregulación excesiva del sistema, aunado a acciones de corrupción y fraude en el propio sistema bancario o cometidas a través de él.

17. Por otra parte, señala que como consecuencia de lo anterior, la crisis bancaria mexicana derivó en un problema de carácter sistémico, es decir, que el sistema de pagos en su conjunto corría peligro de colapsarse debido al efecto en cascada por la incapacidad de uno o varios bancos de cumplir con sus obligaciones.

18. Cuestiona la forma en que se enfrentó la crisis bancaria, tanto en los aspectos constitucionales y legales como técnicos y al muy amplio margen de discrecionalidad e inequidad en el tratamiento de los problemas. Afirma que desde el punto de vista estrictamente constitucional y jurídico, el Gobierno Federal carecía de facultades expresas en la Constitución y en la ley para intervenir y tomar acciones en el rescate financiero, salvo los créditos de emergencia que en moneda extranjera otorgó el Banco de México a la banca mediante el establecimiento de una ventanilla de liquidez, en dólares, a fin de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en moneda extranjera.

19. También afirma que la asunción de las obligaciones solidarias en los contratos de compra de cartera, al igual que el aval otorgado en los pagarés que documentan tal compra de cartera, y las operaciones derivadas del programa de saneamiento financiero, se hicieron al margen de la Constitución, por haber asumido obligaciones frente a la banca en violación flagrante al artículo 73, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige la previa autorización y aprobación del Congreso para contraer deuda pública. Asimismo, indica que ninguna ley en el tiempo en que el gobierno ejerció las acciones conducentes al rescate bancario, preveía o prevé actualmente de manera expresa, la atribución del Estado para realizar este tipo de acciones, por lo tanto, las mismas violentaron no sólo la Constitución, sino el principio de legalidad estricta a que está sujeto todo órgano del Estado.

20. Respecto a los programas de capitalización, compra de cartera y saneamiento financiero, asegura que no se cumplió con los principios a los cuales debió haberse sujetado el gobierno, como lo son: un apoyo transparente; gasto gubernamental mínimo, debiendo recaer principalmente en los dueños de los bancos el mayor peso posible para recapitalizarlos y, en última instancia, ser los primeros en asumir las pérdidas, adoptar acciones inmediatas para que los bancos con problemas no aumentaran su crédito a deudores de alto riesgo o que hubieran incurrido en cartera vencida; sólo dar apoyo gubernamental a los bancos a condición de que éstos implementaran políticas de racionalización en sus transacciones tanto activas como pasivas; y en los casos de los bancos que recibieron apoyo gubernamental, supervisar de manera intensa y permanente a los mismos por parte de las autoridades competentes.

21. Establece que las medidas planteadas por el Ejecutivo en sus iniciativas son inaceptables, ya que, transformar la cantidad de 552,300 millones de pesos más accesorios en deuda pública directa, significaría una carga extraordinaria para el pueblo mexicano, además de que la misma como se afirma en su iniciativa, contravino la Constitución y las leyes que regulan el sistema financiero. Asimismo, la propuesta en comentario conduce a maximizar los costos fiscales para la sociedad, sin resolver, a fondo, el sistema de incentivos perversos que ha generado el rescate del sistema bancario y por el contrario, estimula el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los créditos, toda vez que tanto el acreedor como el deudor encuentran motivos para no cubrir el crédito, a sabiendas de que la pérdida final será pagada hasta en un 75% en promedio por los contribuyentes.

22. Manifiesta también que el programa de saneamiento financiero en el que participaron trece bancos ha sido notoriamente ineficiente y en muchos aspectos con claros visos

fraudulentos. La iniciativa presidencial en su conjunto afirma tampoco ha resuelto los problemas de los pequeños deudores.

23. Señala que su iniciativa significa una solución integral a los diferentes aspectos del problema generado por la crisis bancaria, evita la quiebra del sistema financiero, así como las consecuencias nocivas para la vida de todos los mexicanos y atenuará la condición de millones de ellos que son pequeños deudores que no han podido hacer frente a sus compromisos bancarios por causas ajenas a su voluntad, y evitará que aquellos que estén en posibilidad de pago se aprovechen de los contribuyentes para ignorar sus compromisos.

24. Asimismo, manifiesta que el esquema planteado en la iniciativa conducirá, mediante las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados, a identificar las irregularidades y errores en el manejo del rescate, así como a los responsables para que sean sancionados.

25. Del análisis de la iniciativa del ejecutivo Federal, correspondiente a la Ley Federal de Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, así como del que corresponde a la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, relativa a la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se advierte lo siguiente:

a) Las iniciativas del Ejecutivo Federal prevén dos organismos descentralizados, en tanto que la del Partido Acción Nacional solo un ente público.

b) Las iniciativas del ejecutivo Federal solicitan la consolidación como deuda pública directa del monto de \$552,300...000,000.00 de pesos de manera incondicional, en tanto que la iniciativa del Partido Acción Nacional declara la no consolidación como deuda pública de dicho monto.

c) La iniciativa de Acción Nacional plantea un esquema de reasignación, del costo fiscal y un esquema de reducción importante del mismo.

d) La iniciativa de Acción Nacional plantea la práctica de auditorías integrales a los programas de rescate financiero y, en su caso, el fincamiento de las responsabilidades a quienes hubieren incurrido en actos contrarios a la ley, y

e) Por último la iniciativa del Partido Acción Nacional de manera detallada y precisa prevé el esquema de auditoría integral a las operaciones del rescate financiero para su transferencia al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

26. Por lo que toca al esquema accionario se propone para sustituir a las series "A" y "B" en los intermediarios financieros bancarios y bursátiles el establecimiento de una serie única de acciones de libre suscripción denominada serie "O", que permita a los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, participar hasta con el cien por ciento del capital social de cualquiera de los intermediarios financieros señalados.

No obstante lo anterior, los inversionistas del exterior quedarán sujetos a los mecanismos de control y límites de participación accionario, por persona o grupos de personas, que se encuentran vigentes a la fecha para inversionistas nacionales y cuyo límite es del 20% del capital de las instituciones.

Esta Comisión Dictaminadora estima que la iniciativa para la expedición de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, es el instrumento legal más adecuado para lograr de manera integral la protección de los ahorros bancarios.

El presente dictamen constituye la suma de aportaciones de los distintos Grupos Parlamentarios que han participado en su elaboración incluyendo a funcionarios del ejecutivo Federal.

De conformidad con los antecedentes expuestos, la Comisión que dictamina pasa a exponer las consideraciones siguientes,

CONSIDERACIONES

Los integrantes de esta Comisión juzgan conveniente dictaminar respecto de la iniciativa de 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 del Crédito, del Mercado de Valores, y de Sociedades de Inversión, solo lo relativo a las modificaciones que inciden directamente en el presente dictamen, así como aquéllas tendientes a sustituir las series accionarias "A" y "B" de los intermediarios financieros citados, por una serie única de acciones de libre suscripción denominada serie "O", en virtud de la relevancia que esta reforma tendría para el fortalecimiento del sistema financiero mexicano.

Los demás aspectos de las iniciativas, dado los temas que en especial refieren, como son las atribuciones que se pretenden otorgar al Banco de México en materias de política

monetaria y cambiaria, la naturaleza de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y sus nuevas funciones, así como las reformas a diversas leyes de carácter financiero con motivo de las reformas propuestas para dicha Comisión, se ha estimado necesario que se dictaminen por separado.

Finalmente, y recogiendo el sentir de las diversas fracciones parlamentarias representadas en esta Soberanía, se estima que las reformas a la Ley General de Deuda Pública, planteadas en su oportunidad por el Ejecutivo Federal en las iniciativas antes señaladas, deben inscribirse dentro de una revisión constitucional y legal del marco jurídico del endeudamiento público, realizada de forma integral, que responda a las nuevas necesidades de financiamiento del gobierno federal, y en la que participen los poderes Legislativo y Ejecutivo, por lo que es conveniente diferir el examen de ese ordenamiento.

DICTAMEN

Resulta indudable que el tema de las iniciativas que nos ocupan se encuentra enmarcado en un proceso profundo de renovación de las normas y procedimientos vinculados con el Sistema Bancario Mexicano.

Es claro que el objetivo principal de dicho proceso es el de imprimir la solidez necesaria a este importante sector, para lograr un equilibrio firme y de largo plazo en el desarrollo de nuestra economía, además de que se pretenden precisar los apoyos otorgados para este fin, así como la recuperación que de los mismos tenga el Gobierno Federal.

Por otra parte, los integrantes de la Comisión que dictamina comparten el criterio de que el ahorro interno representa el único medio para aumentar la capacidad productiva de la economía. En este sentido, la confianza del público ahorrador se convierte en un elemento vital para la implementación de estrategias que coadyuvan al crecimiento del ahorro interno.

Por ello, ha sido consenso mayoritario de los integrantes de la Dictaminadora, así como de los diversos Grupos Parlamentarios, que la protección del ahorro debe ir más allá de la creación de estructuras administrativas, que desde luego, son necesarias para la operación de las políticas de protección al ahorro.

En este sentido, se considera adecuado el que para lograr estos objetivos prioritarios, se necesita, con base en las experiencias recientes, una ley que no sólo regule la organización y funciones de una unidad administrativa encargada de la operación de un sistema de garantía de depósitos bancarios, sino que se requiere un marco jurídico que norme todo un sistema de protección al ahorro bancario.

En efecto, los integrantes que dictaminan tienen la firme convicción de que la salvaguarda de los depósitos, que constituyen para la mayoría de los mexicanos el fruto del esfuerzo de toda una vida de trabajo, así como la seguridad del patrimonio familiar, es una función de Estado que requiere de un marco jurídico sustantivo, que otorgue certeza y seguridad a los propietarios de dichos depósitos.

En el terreno de la economía nacional, el ahorro interno representa una de las fuentes más importantes de promoción y creación de empleos. Dado que la intermediación

financiera se realiza de manera significativa con los recursos provenientes de ese ahorro, es una razón más para protegerlo y asegurarlo.

Ante dichas circunstancias, resulta unánime el acuerdo de que proteger los depósitos en el Sistema Bancario Mexicano, no sólo favorece a los ahorradores, inversionistas o público en general usuario de la banca, sino en un amplio contexto, a todo el pueblo de México.

Se concuerda en que resguardar los depósitos bancarios se traduce en el mantenimiento de nuestra estructura económica, estabilidad de la moneda y preservación del sistema nacional de pagos.

La experiencia internacional reciente, nos demuestra que los países que no lo han hecho así, atraviesan por una severa y dramática crisis económica, que en el muy corto plazo, se convierte, irremediamente, en un colapso social generalizado.

De ahí, que con el acuerdo mayoritario de los integrantes de esta Comisión que dictamina, y con base en las diversas posiciones y opiniones de partidos políticos, legisladores y autoridades, que durante meses se han recogido en un diálogo abierto, analítico, constructivo y serio, se propone a la Honorable Asamblea expedir la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Dicho ordenamiento constituye un sistema integral de protección al ahorro, en beneficio del pueblo mexicano que garantiza en forma subsidiaria y limitada, las obligaciones a cargo de las instituciones de banca múltiple a que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito; regula los apoyos financieros que excepcionalmente se otorguen a dichas

instituciones, en beneficio de los intereses de dichas personas, y da las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.

Estas importantes funciones se encomendarían, de aprobarse en sus términos el proyecto, a un organismo público descentralizado, con avanzadas características, las cuales a través del presente dictamen se especifican, que además se encargaría de administrar, en términos del propio proyecto, los programas de saneamiento financiero que, en su caso, el Gobierno Federal desarrolle en beneficio de los ahorradores y deudores de las instituciones de banca múltiple.

De igual forma, los integrantes de la Comisión que dictamina, por acuerdo mayoritario, ha considerado prudente que sea un organismo público descentralizado denominado Instituto de Protección al Ahorro Bancario la entidad responsable de garantizar los ahorros del público en las instituciones bancarias.

Asimismo, que ese organismo administre y, en función de los resultados de las auditorías instruidas por la Cámara de Diputados, concluya los programas de saneamiento financiero que el Gobierno Federal desarrolló en beneficio de los ahorradores, deudores y usuarios de las instituciones de banca múltiple.

En el proyecto a consideración, se establece con toda claridad quiénes son los sujetos que tienen derecho a que se aplique este mecanismo de protección, cuando se determine la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de una institución de banca múltiple.

De esta forma se dispone que tendrán derecho a la aplicación del sistema de protección al ahorro, con las excepciones que la Ley prevé, las personas que hayan realizado

cualquiera de las operaciones a las que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Vital significado tiene para los Integrantes de la Comisión que dictamina, resaltar la activa participación del Poder Legislativo en el proceso de evaluación y control de este organismo, dada su importancia social.

Así, a continuación enunciamos los diversos aspectos en los que este órgano del Estado participa, independientemente del desarrollo que de dichos aspectos se hace a través del presente dictamen.

La Cámara de Diputados proveerá en un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación, a propuesta del Ejecutivo Federal, la asignación presupuestaria correspondiente que, en su caso, requiera el Instituto para hacer frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos que en los términos de la propia Ley contrate.

La Cámara de Diputados, conjuntamente con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio correspondiente, recibirá del Ejecutivo Federal un ejemplar, con el detalle de las operaciones al 31 de diciembre, de la memoria de las enajenaciones de los bienes que realice el Instituto en cumplimiento del objeto de la Ley.

La Cámara de Senadores y en sus recesos, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, aprobará a los cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal para conformar la Junta de Gobierno del Instituto.

Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, podrán citar a comparecer al Secretario Ejecutivo del Instituto cuando se analice o estudie un negocio concerniente a las actividades del mismo, así como cuando se integren comisiones para investigar su funcionamiento.

La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados vigilará, dentro del marco de sus atribuciones todas las operaciones y ejercicio de los recursos, que lleve a cabo el Instituto.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro permanecerá en operación, con el único objeto de administrar las operaciones del programa conocido como de capitalización de "compra de cartera", a fin de que se concluyan las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados.

.....La Cámara de Diputados y el ejecutivo Federal y tomarán las medidas pertinentes para que las auditorías concluyan en el plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

.....La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ejercerán directamente, respecto de las actividades a que se refieren los artículos anteriores, las atribuciones que las leyes les confieren, respecto a la fiscalización de los bienes provenientes de los Fondos Bancario de Protección al Ahorro y de Apoyo al Mercado de Valores.

Igualmente, los integrantes de la Comisión que dictamina consideran adecuado que el Instituto proteja las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y

accesorios, hasta por el importe equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona en cada Institución. Esa garantía se aplicará por ahorrador, sea persona física o moral y cualquiera que sea el número y clase de obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución.

De esta manera, se gradúa la cobertura ilimitada que contempla el esquema actual y la protección se concentra en los pequeños y medianos ahorradores.

Esta medida también alentará la práctica de operaciones bancarias sanas, a la vez que promoverá en el inversionista el análisis de la condición financiera del sector, motivando a los bancos a incrementar sus niveles de capital y provisiones para captar a un número mayor de depositantes.

En este sentido, los integrantes de esta Comisión coinciden en que el excedente de las obligaciones a cargo de la institución de que se trate, que no hubiese sido cubierto por el Instituto, sea reclamado por los interesados a la institución de banca múltiple de que se trate, así como con el hecho de que las personas que no estén dispuestas a recibir del Instituto el importe respectivo a las obligaciones garantizadas a su favor, puedan reclamar el monto relativo a la totalidad de las obligaciones directamente a la Institución, conforme al contrato o título respectivo y en términos de las disposiciones aplicables.

También se está de acuerdo con las operaciones que no se garantizarán, como son, entre otras, las operaciones irregulares, en las que exista mala fe del titular y las relacionadas con actos u operaciones ilícitos que se ubiquen en los supuestos del artículo 400 Bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la

República en Materia de Fuero Federal, las cuales por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia pueden quedar garantizadas.

Por lo que hace a las cuotas que las instituciones de banca múltiple deben cubrir para la operación del sistema de protección al ahorro, los integrantes de la Comisión que dictamina consideran acertada la obligación del Instituto de publicar trimestralmente el monto de los pagos efectuados por cada Institución por concepto de las cuotas y remitir además a ambas Cámaras, el informe financiero del Instituto y un ejemplar de dicha publicación, a fin de que la mismas tengan elementos de juicio suficientes para evaluar y hacer las observaciones correspondientes, cuando se les soliciten recursos presupuestarios para el apoyo de las instituciones en beneficio del público ahorrador.

Es preocupación particular de los integrantes de la Dictaminadora la procedencia de los recursos con los cuales eventualmente se apoyarían las actividades del Instituto, por lo que se concuerda en el énfasis en que los recursos básicos con que el mismo contaría serían las cuotas pagadas por las propias instituciones.

Además, al poder ser dichas cuotas diferenciadas en función del riesgo que representa cada institución, se crea una evidencia adicional para generar sanas prácticas bancarias.

De igual manera, estima necesario establecer una disposición expresa que ordene que los recursos provenientes de las cuotas deben invertirse, en tanto el Instituto dispone de ellos para el cumplimiento del objeto de la Ley, en valores gubernamentales de amplia liquidez o en depósitos en el Banco de México, además de que los mismos, sólo podrán ser utilizados con la autorización previa de la Junta de Gobierno.

Los integrantes de la Comisión que dictaminan coinciden con el procedimiento para otorgar excepcionalmente, apoyos financieros destinados para mantener en operación a una institución de banca múltiple.

Asimismo, se considera adecuado y necesario que los apoyos que el Instituto otorgue mediante crédito a las instituciones se garanticen con las propias acciones representativas del capital social de la institución apoyada, las cuales en caso de incumplimientos de los programas de saneamiento, podrían ser adjudicadas por el Instituto o ver disminuido su valor en perjuicio de los mismos accionistas. Es importante señalar que, para cumplir mejor sus funciones como garante de los intereses del público, esta Entidad podría desempeñar funciones de liquidador o síndico.

Para los Integrantes de la Comisión que dictamina es muy importante resaltar que de acuerdo al planteamiento que se somete a consideración de esta Soberanía, los apoyos sólo podrán otorgarse por parte del Instituto cuando se cumpla por parte de la institución apoyada, entre otras condiciones, con de la de otorgar las garantías en los términos y supuestos previstos en la Ley, o bien, el Instituto tome las medidas necesarias a fin de que los accionistas de dichas instituciones absorban el mismo costo que les hubiere correspondido de no haberse dado el apoyo.

Por lo que hace a la intervención que el Instituto podría llevar a cabo de las instituciones de banca múltiple, se ha considerado conveniente que se denomine como administración cautelar toda vez que, éste término precisa con mayor exactitud la acción que llevará a cabo el Instituto, además de que evita confusión con la intervención a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Asimismo, se concuerda con el único supuesto en que debe proceder la misma, que se concreta a aquel en que el Instituto otorgue apoyos financieros. También ve con agrado las facultades de las personas encargadas de la administración cautelar y las obligaciones que se les han impuesto, en virtud de que éstas tienden a acotar la discrecionalidad en el manejo de los recursos a su cargo.

Acorde con lo anterior, los integrantes de la Comisión opinan favorablemente respecto a las condiciones a que estarán sujetos los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple, en especial al establecimiento de la inspección, con independencia de la administración cautelar, que tendrá como finalidad específica el supervisar la correcta aplicación de dichos recursos, así como el exacto cumplimiento del programa de saneamiento.

Especial significado tienen las disposiciones referentes a la participación del Poder Legislativo en la autorización de los recursos públicos de los cuales el Instituto podrá disponer para el cumplimiento del objeto de la Ley, en virtud de que acota cuando y bajo que circunstancias el Instituto puede contratar financiamientos y disponer de recursos presupuestarios adicionales para apoyar a las instituciones del Sistema Bancario Mexicano.

La participación del Legislativo en las futuras acciones que se requieran para el apoyo de instituciones bancarias, en beneficio de los ahorradores, constituirá un proceso corresponsable entre ambos Poderes sin un régimen discrecional como el que actualmente existe.

De esta manera, se coincide plenamente en que en el caso de que el Instituto no se encuentre en condiciones de hacer frente a sus obligaciones, el Congreso de la Unión dicte las medidas que juzgue convenientes para el pago de las obligaciones garantizadas y los financiamientos a su cargo, así como que esta garantía se haga constar en los títulos de crédito u otros instrumentos en que estén documentadas dichas obligaciones.

El proyecto a consideración plantea que cuando se presente una situación de emergencia que afecte la solvencia de alguna institución y que además el Instituto no cuente con los recursos necesarios para cubrir las obligaciones garantizadas o para otorgar apoyos o bien, para desarrollar programas de capitalización o de saneamiento financiero de alguna institución, la Junta de Gobierno lo informe inmediatamente al Ejecutivo Federal y adopte las precauciones o medidas estrictamente necesarias para hacer frente a dicha situación de emergencia.

Sobre el particular, los integrantes de la Comisión a cargo del dictamen, concuerdan en que como parte de dichas medidas, el Instituto pueda contratar financiamientos cuyos montos en ningún caso excederán, del 6% cada tres años, de los pasivos totales de las Instituciones, que haya publicado la Comisión en el mes inmediato anterior.

Asimismo, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, el Poder Legislativo refuerza su función de velar por los recursos públicos al proponer que en el proyecto se contenga una disposición que señale que en el evento de que los recursos que integren el patrimonio del Instituto y los que obtenga por financiamientos, no fueren suficientes para hacer frente a las obligaciones que con las limitaciones establecidas en la Ley pueda asumir el mismo, la Cámara de Diputados, a requerimiento del Ejecutivo Federal, incluirá en el correspondiente Presupuesto de Egresos de la Federación, con cargo a un ramo

presupuestario específico, los recursos que anualmente se requerirán para hacer frente a las citadas obligaciones.

En relación con el régimen aplicable a la administración y venta de los bienes del Instituto, esta Comisión considera necesario, en aras de una mayor transparencia en el manejo de los mismos que la enajenación de los bienes sea mediante subasta pública, a menos que por su naturaleza o condiciones de venta de bienes específicos, la Junta de Gobierno considere que ese procedimiento no permita obtener las mejores condiciones económicas para el Instituto, caso en el que el propio Órgano Colegiado podrá autorizar que las ventas se realicen por licitación pública con las reglas, términos y condiciones que la misma establezca.

En la enajenación de acciones representativas del capital de las Instituciones, se seguirán los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior preferentemente con instituciones financieras.

Cuando se trate de la enajenación de bienes para el cumplimiento de la Ley que, por sus características específicas, no sea posible la recuperación a valor comercial, debido a las condiciones imperantes en el mercado, la Junta de Gobierno podrá autorizar la enajenación a precio inferior. Esto, si a su juicio, es la manera de obtener las mejores condiciones de recuperación, una vez consideradas las circunstancias financieras prevalecientes.

Por lo tanto, se estima procedente que de la realización de dichas enajenaciones, el Instituto remita un informe detallado a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de

Contraloría y Desarrollo Administrativo, en plazo máximo de treinta días hábiles posteriores a su formalización.

De igual forma, que de dichas operaciones, el órgano de control interno del Instituto haga un seguimiento puntual, así como el que las áreas operativas formulen una memoria circunstanciada de cada una de ellas.

En el mismo sentido, los integrantes de la Comisión Dictaminadora están de acuerdo en que el Instituto envíe anualmente a la Cámara de Diputados, un ejemplar de la memoria, con el detalle de las operaciones al 31 de diciembre, dentro de los diez primeros días de iniciado el segundo período de sesiones correspondiente, ya que con ello se reafirman las facultades de supervisión a cargo del Poder Legislativo.

También se somete a consideración de este Pleno, que se apruebe una disposición dentro del proyecto, que establezca con toda precisión que los financiamientos y recursos presupuestarios que reciba el Instituto, no podrán ser utilizados, bajo ninguna circunstancia para un fin distinto al autorizado, y el incumplimiento a esta disposición sea sancionado en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Los Integrantes de la Comisión que dictamina estiman adecuado que el Órgano de Gobierno del Instituto esté conformado por siete vocales, a saber, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como cuatro vocales que serían designados por el Ejecutivo Federal y en su caso, aprobados por las dos terceras partes de los

miembros de la Cámara de Senadores y en sus recesos, por la misma proporción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Todos ellos llevarían a cabo sus tareas en un ejercicio de retroalimentación y corresponsabilidad. Adicionalmente, los informes que presentaría ese organismo ante esta Soberanía, y la comparecencia de su Secretario Ejecutivo ante la misma, serían congruentes con el establecimiento de una política económica de Estado, en el que los Poderes Legislativo y Ejecutivo tendrían una participación complementaria y corresponsable.

La designación de los cuatro vocales aprobados por la Cámara de Senadores, sin duda alguna, reafirmará la confianza del público ahorrador y de las instituciones bancarias por lo que hace al desempeño del Instituto.

Se considera acertada por los integrantes de la Comisión que dictamina la inclusión de un capítulo de infracciones y sanciones administrativas, ya que con ello se otorga seguridad y certeza jurídica a las instituciones, y hace el proyecto acorde con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer los elementos necesarios para individualizar dichas sanciones.

De especial importancia consideran los integrantes de la Comisión Dictaminadora, por los aspectos delicados que contempla, el régimen de transitoriedad plasmado en los artículos inherentes del presente dictamen.

En razón de lo anterior, los integrantes de la Comisión que dictamina han considerado necesario que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro permanezca en operación, con

el objeto de administrar las operaciones del programa de capitalización conocido como de "compra de cartera", a fin de que se concluyan las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados. Para ello se propone que el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados tomarán las medidas pertinentes para que las auditorías concluyan en plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Con el proceso planteado, en caso de que la auditoría reporte irregularidades, se procederá inmediatamente a deslindar las responsabilidades a que hubiere lugar y los infractores asumirán su plena responsabilidad legal y económica. Asimismo, una vez concluidas las auditorías, las instituciones de banca múltiple podrán optar por dar por terminados los contratos y cancelar las operaciones que mantenían con el Fondo, para lo cual deberán regresar al mismo los títulos de crédito que éste hubiere emitido a su favor y a cambio, el Fondo les deberá devolver los derechos de cobro de la cartera objeto del Programa de Capitalización y Compra de Cartera.

En acto simultáneo Instituto otorgará a las citadas personas una garantía o instrumento de pago que cubra los referidos derechos de cobro, en los términos y condiciones que se indiquen en las Reglas Generales que para su efecto emita la Junta de Gobierno del Instituto.

Otro aspecto que desean destacar los integrantes de la Comisión que dictamina, es la inclusión del ordenamiento que establece que caso de que durante las auditorías se detecten créditos ilegales el Instituto, mediante resolución de la Junta de Gobierno, podrá optar por rechazar y devolver los mismos a las Instituciones, mismas que deberán designar otros activos por un monto equivalente al de los créditos devueltos a satisfacción del Instituto.

En caso contrario, éste reducirá el monto respectivo de la garantía o instrumento de pago respectivo. Sin embargo, cuando la ilegalidad del crédito sea atribuible a la administración de la institución de que se trate, esta deberá absorber el costo de dicho crédito, al efecto el Instituto reducirá el monto de la garantía o instrumento de pago, devolviéndose el crédito respectivo.

Asimismo, el Instituto y las instituciones de banca múltiple participantes en el nuevo programa, convendrán una fórmula que obligue a las Instituciones a obtener los mejores resultados de los procesos de administración y cobranza de los créditos designados dentro del referido programa. El convenio respectivo preverá sanciones aplicables a las Instituciones, que no acrediten haber adoptado las medidas y providencias para efectuar una diligente administración y cobranza de tales créditos.

Por otro lado, se procurará que el mecanismo acordado por el Instituto y las instituciones de banca múltiple, sea propicio para que el costo derivado de los créditos a que se refiere el párrafo anterior, que no fueran cubiertos totalmente, se absorba preferentemente con cargo a las Instituciones y por el sistema financiero, lo que abatirá el costo fiscal que pudiera corresponder.

Se establecen incentivos para que los deudores realicen un pronto pago, así como los mecanismos que induzcan, preferentemente, el pago de los grandes deudores que cuenten con activos para hacer frente a sus compromisos derivados de los derechos de cobro que han sido garantizados por el Instituto.

Es muy importante para los integrantes de la Dictaminadora llamar la atención en el hecho de que para participar en el nuevo programa, la institución de banca múltiple de que se

trate, deberá cumplir con los niveles de capitalización establecidos por las disposiciones aplicables.

Se ha introducido una disposición específica que ordena al Instituto cuidar que durante la vigencia de las garantías o de los instrumentos de pago, las Instituciones cuenten con un nivel de capitalización adecuado para la promoción de la actividad crediticia del país.

Con objeto de dar la debida transparencia al proceso de transición del nuevo sistema para la protección al ahorro bancario, el Instituto, sujeto a la condición resolutoria de que se lleven a cabo las auditorías correspondientes, para el fincamiento de las responsabilidades jurídicas y económicas que, en su caso procedan, o a la transmisión a terceros de los bienes que asuma, en protección de los derechos de terceros de buena fe, y para proveer a la más expedita recuperación de dichos bienes, asumiría la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento, diferentes a aquellos de capitalización por compra de cartera, realizadas por los Fondos de Protección al Ahorro Bancario y de Apoyo al Mercado de Valores, así como las correspondientes a las instituciones intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, salvo las operaciones que fueron exceptuadas por acuerdo de los Comités Técnicos de los fideicomisos señalados.

A las operaciones cuya titularidad asuma el Instituto les será aplicable, de aprobarse el dictamen en los términos planteados, lo dispuesto en los artículos 45 y 47 de esta Ley.

De igual forma, si de las auditorías realizadas aparecen operaciones de mutuo o préstamo otorgados por las instituciones auditadas cuyos recursos se hayan donado o aportado por los acreditados, directamente o por interpósita persona, a entidades de interés público que reciban financiamiento público y que por tal motivo hayan generado quebrantos

financieros a las instituciones acreditantes, dichas entidades deberán devolver el monto de las operaciones de crédito involucradas con cargo a los financiamientos públicos que, conforme a las leyes que las rigen, reciban ordinariamente.

Dentro del contexto general del proceso aludido en el párrafo anterior, se tiene contemplado que el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, realizarán los actos necesarios para la extinción del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores y del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, en este último caso con sujeción a lo establecido en el Quinto Transitorio del presente Decreto.

Una de las consecuencias fundamentales de la extinción de los fideicomisos aludidos es que no se aprueba la solicitud de consolidar a la deuda pública las obligaciones contraídas por los Fondos señalados, ni los avales u obligaciones solidarias otorgados al efecto por el Gobierno Federal, presentada en el artículo Cuarto Transitorio del Artículo Segundo de la Iniciativa de fecha 31 de marzo del presente año.

Los integrantes de la Comisión encargada del dictamen han considerado indispensable la inclusión de una disposición transitoria que con base en la Sección Cuarta del Resumen Ejecutivo de las Operaciones realizadas por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, entregado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, prevea los montos y garantías o instrumentos de pago necesarios para las operaciones de saneamiento financiero correspondientes a Banco del Atlántico, S.A., Banca Promex, S.A. y BanCrecer, S.A. y que a la fecha no se han finalizado. Una vez concluidas las operaciones, el Instituto deberá remitir un informe pormenorizado al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal detallando los términos y condiciones de tales operaciones.

Sobre el particular, los integrantes de la Comisión a cargo del dictamen han estimado prudente incluir una disposición que contenga las reglas indispensables a las que el instituto deberá sujetarse para llevar a cabo estas operaciones. Entre dichas reglas destaca la que el Instituto podrá otorgar las garantías o instrumentos de pago que se requieran a juicio de la Junta de Gobierno, las cuales estarán sujetas a lo dispuesto en el artículo 45 la Ley que se somete a su consideración.

En este caso, una vez concluidas las operaciones, el Instituto deberá remitir un informe pormenorizado al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal detallando los términos y condiciones de tales operaciones.

Importante es resaltar para los integrantes de la Comisión a cargo del dictamen que para concluir las operaciones mencionadas en párrafos anteriores, el Instituto deberá aplicar íntegramente el capital de las Instituciones que correspondan a cubrir sus pérdidas, y la suma de las garantías o instrumentos de pago, no podrá exceder del monto total actualizado conforme a la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE), dado a conocer en la sección cuarta del resumen ejecutivo de las operaciones realizadas por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

En la liquidación de las operaciones de los Fondos Bancario de Protección al Ahorro y de Apoyo al Mercado de Valores, se prevé que el Instituto pueda disponer de las tres cuartas partes de las cuotas que por la prestación del sistema de protección al ahorro paguen las instituciones; los provenientes de la recuperación de sus activos y aquellos derivados de los costos que al efecto se hayan convenido asuman las instituciones apoyadas.

Se ha considerado necesario por parte de los integrantes de esta Comisión, que el Instituto administre y enajene los bienes, con el fin de obtener el máximo valor de recuperación posible, siguiendo al efecto los procedimientos a que esta Ley se refiere, en un plazo máximo de cinco años a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, con excepción de la venta o delegación de la administración de los activos de las instituciones intervenidas por la Comisión, que sean objeto de procesos de liquidación, el cual deberá concluirse en un plazo no mayor de tres años.

Como se mencionó, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ejercerán directamente, respecto de las actividades a que se refieren los artículos anteriores, las atribuciones que las leyes les confieren, respecto a la fiscalización de los bienes provenientes de los Fondos Bancario de Protección al Ahorro y de Apoyo al Mercado de Valores.

SUSTITUCION DE LAS SERIES ACCIONARIAS

Por otra parte, los integrantes de la Comisión están de acuerdo en que la participación del capital extranjero es un factor que puede contribuir a fortalecer y aumentar la eficiencia del sistema financiero. En este sentido, es de considerar que la existencia de un sistema financiero sólido no debe buscarse como un fin en sí mismo sino como un medio para promover el crecimiento económico a través de la asignación de recursos a las actividades productivas.

La reciente experiencia de inversión extranjera de la banca en nuestro país por parte de intermediarios financieros internacionales de primer orden, ha demostrado que estas instituciones cuentan con la capacidad de aportar capital adicional cuando las

instituciones enfrentan pérdidas. Ello reduce los riesgos de que los mecanismos de protección y, en última instancia, el gobierno, tengan que destinar recursos para proteger los ahorros de los depositantes. Además la banca extranjera contribuye con tecnología, mayor competitividad y un mayor nivel de supervisión.

De conformidad con la información proporcionada a petición de los integrantes de esta Comisión por las autoridades financieras, se puede observar que en otros países equiparables al nuestro, un nivel muy superior de inversión extranjera. Así, por ejemplo, en Argentina y Chile la legislación no prevé ninguna restricción al capital del exterior. En Brasil, aún cuando la participación extranjera mayoritaria en el capital de los bancos requiere la aprobación del banco central, en la práctica se ha adoptado la política de autorizar todas las adquisiciones e inversiones solicitadas por intermediarios extranjeros. También Colombia, Perú y Venezuela presentan niveles de inversión extranjera mucho más altos que los que tenemos en nuestro país.

Por lo anterior, es conveniente que se tenga presente que la soberanía financiera se apoya en la Ley y en las facultades para regular y supervisar a los intermediarios financieros y no en la nacionalidad del capital de éstos.

Los integrantes de la Comisión han considerado que en nuestro país los bancos, independientemente de la nacionalidad de sus accionistas, son sociedades mexicanas sujetas a la legislación nacional en todos los aspectos. Por tanto, requieren la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para constituirse y operar y están sujetos a las reglas que en materia de capitalización y calificación de la cartera expida dicha dependencia. Igualmente en su operación, tanto en actividades crediticias como cambiarias, deben ajustarse a las reglas que dicte el Banco de México.

Por su parte, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores está facultada para inspeccionarlas y vigilar el cumplimiento de las normas que los rigen. En caso de que no observen las disposiciones aplicables, las autoridades tienen facultades para sancionarlas e incluso revocar su autorización para operar al igual que con cualquier institución de capital mayoritariamente mexicano.

Por lo anterior, se puede afirmar que la definición y conducción de la política financiera corresponde a las autoridades, quienes a través de la legislación cuentan con los instrumentos para dictar dicha política sin perjuicio de la nacionalidad del capital de los intermediarios participantes.

Otro punto a considerar por parte de los integrantes de la Comisión a cargo del dictamen es que de conformidad con el Tratado de Libre Comercio entre nuestro país, Canadá y los Estados Unidos de América, actualmente ya es posible la participación mayoritaria del capital en algunas instituciones, y que las restricciones hoy vigentes conforme a dicho tratado desaparecerían como máximo en el año 2003.

Asimismo, es de observarse que hoy en día las posibilidades de capitalizar a la banca con inversión nacional son muy limitadas. En primer término porque los accionistas bancarios han sufrido grandes pérdidas y las actuales condiciones financieras y jurídicas reducen el potencial de rentabilidad de la banca respecto de otros sectores y, en segundo lugar porque dada la ausencia del crédito bancario es predecible que los inversionistas mexicanos utilicen sus excedentes para financiar sus negocios no bancarios.

Por los motivos expuestos y considerando que nuestro sistema bancario requiere de inyecciones importantes de capital para estar en condiciones de financiar la actividad

productiva los integrantes de la Comisión, estima conveniente dar mayor flexibilidad a nuestro régimen legal para permitir la inversión extranjera.

Es de resaltar que la propuesta contenida en el presente dictamen facilita tanto la inversión doméstica como la extranjera. Conforme a la propuesta existiría una sola serie de acciones ordinarias, de libre suscripción, con lo cual se ampliaría la gama de posibles accionistas. Por otra parte, se fomentaría la bursatilidad de estos títulos. Actualmente, la existencia de diversas series de acciones, algunas con restricciones respecto de posibles adquirentes, limita las operaciones con estos títulos y genera la existencia de precios distintos para las diferentes acciones en su cotización en bolsa.

Adicionalmente, la eliminación de las restricciones a la inversión extranjera mayoritaria en los bancos de mayor tamaño dejaría a éstos en igualdad de condiciones respecto a sus competidores para obtener capital.

Por último, considerando que la banca se encuentra en una etapa de consolidación se propone que en función de la situación particular de los bancos se pueda ir modulando en el tiempo la decisión de la apertura total al capital extranjero dentro de un plazo máximo de cinco años.

Por lo anterior, se somete a consideración de esta H. Asamblea el siguiente ...”

B. Debate (en el Pleno de la Cámara de Diputados)

El debate para la aprobación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, con base en el dictamen legislativo correspondiente, se llevo a cabo en la Cámara de Diputados en la sesión del 12 de diciembre de 1998.

Participaron 21 oradores y según el diario de debates la iniciativa se voto a favor con 325 votos y con 159 votos en contra. Hecho el cómputo, se ordenó pasarla a la Cámara de Senadores para los efectos de continuación del proceso legislativo. En esta fue aprobada la iniciativa sin mayores problemas, pues fue evidente que en la cámara de origen se llevaron a cabo las negociaciones que se reflejan en el dictamen legislativo y en el debate.

A continuación se reproducen las participaciones que consideramos más significativas.

1. Verónica Velasco Rodríguez (Partido Verde Ecologista)

"Verónica Velasco Rodríguez:

Con su permiso, señor Presidente; compañeras y compañeros diputados:

El Partido Verde Ecologista de México, siempre ha mantenido una postura congruente en torno al rescate bancario y su instrumentación a favor del Fobaproa. En un sentido de responsabilidad como partido político con la sociedad, presentamos una propuesta el pasado agosto, propuesta que nunca fue escuchada por las autoridades hacendarias,

quienes supuestamente se encontraban dispuestas a analizar a fondo todas y cada una de las opiniones de los diferentes partidos políticos.

Hoy, como siempre, nos manifestamos en contra por la forma en que se violó el artículo 74 en su fracción IV de nuestra Constitución Política, al contratar deuda pública sin el consentimiento de la representación nacional: la Cámara de Diputados.

Nunca estuvimos de acuerdo en la iniquidad del rescate bancario. Preguntaría yo entonces, ¿a quién se benefició, a 550 familias? El hecho de que haya mil 325 créditos superiores a 20 millones de pesos y concentren más de 140 mil millones de pesos, nos habla de que nunca hubo tal protección a los pequeños ahorradores y en cambio deja bien clara la enorme discrecionalidad y corrupción con que se manejó el Fobaproa. ¿Es ésta la mejor opción?

En una de mis primeras intervenciones ante esta honorable tribuna expresaba que yo formaba parte de una generación que había nacido y crecido en un país con crisis económicas, una generación que empezaba a cuestionar las causas de éstas. Hoy esta decisión alcanzará inevitablemente a los mexicanos de las siguientes generaciones.

Es inaceptable para nuestro partido que esta operación, la cual consideramos ilegítima, inequitativa e injusta, vaya a ser convalidada el día de hoy. Estamos en contra de la impunidad de esos pocos beneficiarios del saneamiento financiero. Estamos en contra de la iniciativa a discusión porque creemos que no solucionará el problema financiero en el que se encuentra nuestro país y se elimina la oportunidad de acotar la discrecionalidad con que se maneja la economía nacional y fortalecer el equilibrio de poderes. Finalmente nuestro sistema financiero sigue en una profunda crisis.

Nuestro voto es en contra por razones de fondo; en la iniciativa se siguen dando garantías públicas amparadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación a la deuda del instituto. Aunque se trata de disminuir el costo fiscal con las aportaciones futuras de los bancos, en caso de que tuviésemos otra emergencia financiera se repetiría la historia, al tener que intervenir el erario público para salvar nuevamente a los bancos.

Nuestro voto es en contra porque no se resuelve la peor de las operaciones del Fobaproa: la nación sigue siendo deudora de los bancos, y no los bancos deudores de la nación.

Adicionalmente, en el artículo quinto transitorio no se proponen incentivos explícitos para que los bancos inicien una verdadera recuperación efectiva de los créditos. El costo de este rescate, 15.7 puntos del producto, no ha beneficiado ni beneficiará a la población mexicana. Sus costos ya están aquí, al tener el gasto programable más bajo de la historia moderna de este país. Su costo, que tendremos que pagar cuando menos dos generaciones de mexicanos, nos limita la oportunidad de desarrollarnos como país.

Hoy el horizonte para todos los jóvenes mexicanos se acorta y desde ahora sabemos que les dejaremos un país más pobre, más desigual y con muy pocas oportunidades de crecimiento para nuestros hijos.

No hay una explicación convincente para votar a favor, se deja la rendición de cuentas para mañana. El mejor ejemplo es que no se han iniciado las auditorías, y el Gobierno se sigue negando aún a dar información.

Con este acuerdo hay ya muy pocas esperanzas de castigar los actos de corrupción y mala fe y en cambio se garantiza la impunidad.

En el Partido Verde Ecologista de México, aspiramos a un mejor país, un país con justicia e igualdad de oportunidades, con un gobierno que establezca como prioridades aquellas que demanda la población.

Nuestro voto es en contra porque se ha malogrado la oportunidad histórica de llegar a arreglos institucionales importantes y tan sólo se logró llegar a un acuerdo parcial.

Aun y cuando al final del día el resultado no nos convenciera, el Partido Verde Ecologista de México reitera su lucha incondicional por un mejor México.

Muchas gracias"

2. Ricardo Cantú Garza (Partido del Trabajo)

"Ricardo Cantú Garza

Con su venia, diputado Presidente; compañeras y compañeros diputados:

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo, acude a esta tribuna a fijar su posición en torno al dictamen del paquete de iniciativas relacionadas con la creación de un nuevo organismo encargado de garantizar los depósitos bancarios.

Desde nuestro punto de vista se trata de una nueva entidad que viene a sustituir al Fobaproa, con la diferencia de que este último asumió, asumirá de facto el quebranto de los banqueros al amparo de la impunidad y de una serie de ilícitos e irregularidades.

Con antelación, el Partido del Trabajo y su grupo parlamentario en esta Cámara de Diputados rechazamos la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública contingente, por considerar que el procedimiento seguido por el Poder Ejecutivo no se apegó a las disposiciones constitucionales y legales que rigen los aspectos de la deuda pública.

El Ejecutivo violó el contenido de la fracción VIII del artículo 73 constitucional y el artículo noveno de la Ley General de Deuda Pública.

El titular del Ejecutivo Federal, en la iniciativa presentada ante esta soberanía al 31 de marzo de este año, propone la conversión en deuda pública directa de 552 mil 300 millones de pesos.

Ante esta situación en que la propuesta de apoyo a los banqueros se daba a costa de sangrar la ya de por sí precaria economía de millones de mexicanos, nuestro partido se opuso terminantemente a dicha aprobación.

Pese a esa grave violación constitucional por parte del Ejecutivo, nuestro grupo parlamentario asumió una actitud de responsabilidad al participar en los diferentes grupos de trabajo, con el propósito de solucionar el problema del Fobaproa.

Al mismo tiempo, el Partido del Trabajo propuso que los costos del rescate bancario lo cubrieran los banqueros con porcentajes de sus utilidades, presentes y futuras, como sucedió en Chile, pero desgraciadamente esta propuesta no encontró eco ni en el Gobierno ni en las bancadas de la Cámara de Diputados.

Compañeras y compañeros diputados: no podemos ni debemos permitir que se hipoteque el futuro de millones de mexicanos, que se cancele la esperanza de una vida mejor, que se decida a privilegiar a unos cuantos a costa del desarrollo educativo del país, que se deje de invertir en gasto social para rescatar con recursos públicos a los banqueros.

Es pertinente recordar que no sólo fue la crisis económica de 1994 la que afectó a los banqueros, sino que ellos incumplieron la obligación que les impone el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Además, si los bancos tuvieron problemas financieros, todos ellos forman parte de grupos financieros y en términos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, atentos a lo dispuesto por la fracción primera del artículo 28 de dicho ordenamiento, la sociedad controladora tiene la obligación de responder subsidiaria e ilimitadamente de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo. Por tanto, compañeros legisladores, se pretende hoy que esta soberanía avale un dictamen para que el costo de la corrupción de banqueros, empresarios y funcionarios públicos lo cargue el pueblo de México y que la impunidad siga siendo una norma histórica para que cualquiera la continúe practicando al amparo de leyes elaboradas y aprobadas en el pasado por quienes han favorecido siempre a los grandes capitalistas de este país.

Por otra parte resulta inadmisibles que quienes apenas ayer tachaban de inconstitucional la contratación de esa deuda, hoy con algunas modalidades pretendan avalar este grave ilícito.

El grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con algunas honrosas excepciones, en un acto que históricamente lo sitúa al margen de los intereses de la mayoría de la

población, no tuvo ningún empacho en sumarse esencialmente a la propuesta del PRI. A fin de cuentas el saldo de esta negociación nos arroja como resultado el que ambos privilegien los intereses de la alta burguesía a costa de los recursos del pueblo de México.

Para nosotros, el dictamen que hoy se presenta sobre la creación del Instituto de Protección al Ahorro, adolece de varias fallas. Una gran falla es que intenta por la vía de subterfugios legales hacer que en la práctica esta soberanía apruebe el reconocimiento en los pasivos del Fobaproa como obligaciones que el pueblo debe pagar, en tanto que en el dictamen se señala que el instituto fungirá como garante de las obligaciones derivadas del Fobaproa.

Lo anterior no sólo contradice la idea de resolver la crisis devolviendo a los bancos la administración de la cartera vencida, sino que de hecho cierra esa vía. Además, no debemos olvidar que al ser un organismo descentralizado dicho instituto requerirá de recursos públicos que la Cámara de Diputados tendrá necesariamente que aprobar si se acepta el dictamen que hoy se presenta demagógicamente como la salvación de México y de su sistema financiero.

Para nosotros no es suficiente negar la conversión de los pasivos del Fobaproa en deuda pública y mucho menos que una institución pública los absorba bajo cualquier modalidad, pensamos que esos pasivos deben devolverse a los bancos para que los administren y cobren. En el caso de los bancos insolventes, se deberá proceder a su nacionalización con el propósito de fortalecer a la banca de desarrollo, la cual por cierto requiere de mayor representación en el espectro bancario mexicano.

Los bancos nacionalizados serían la base de un nuevo brazo financiero del Estado mexicano, que sin ser monopolio, contribuirían a la sana competencia del sistema bancario, con el propósito de abaratar los recursos crediticios y posibilitar el acceso al crédito de los pequeños y medianos productores.

Consideramos que la creación de un nuevo seguro de depósito cumple una función necesaria, pero dicha medida sólo se concretará si al mismo tiempo se cierra el capítulo del Fobaproa de una manera justa y equitativa para los sectores mayoritarios de la sociedad. Si no se respeta esta correspondencia, se propiciará la gestación de una futura crisis financiera, porque los agentes que se mueven en ese sector, tenderán a incrustarse en los vacíos legales, asumiendo en los periodos de euforia, riesgos descomunales que se convertirán en pérdidas sociales cuando sobrevenga la inevitable bancarrota.

Por esa razón, no vemos por qué junto a la creación de un seguro de depósito se propenga un nuevo mecanismo para apoyar a las instituciones financieras en problemas, consistente en rescatar a los bancos cuando estén en problemas. Proceder de esta manera equivale a perder de vista la lección más importante detrás del fracaso del Fobaproa, la tendencia a ofrecer una excesiva protección a los agentes económicos que asumen riesgos. La función pública y el uso de los recursos de los contribuyentes deben deslindarse a crear un fondo que proteja a los depositantes, no a los bancos, de modo que los últimos no puedan usar a los primeros como rehenes para salvar sus negocios, una vez que éstos demuestren ser inviables.

Si los banqueros tienen la información de que existe un mecanismo legal para protegerlos de sus propios errores, estamos alentando lo que hoy se denomina "riesgo moral", que está en la base de todas las crisis financieras pasadas y presentes.

Si un banco demuestra ser inviable, debe quebrar y lo poco que quede de su valor, debe de ser subastado entre sus acreedores.

Pretender, como quiere el dictamen, que se ofrezca en tales casos un rescate, es simplemente echar dinero bueno al malo, ya que las acciones de los bancos en estado de prequiebra, siempre tenderán a desplomarse.

La semilla de un nuevo Fobaproa se sembrará siempre y cuando esta soberanía apruebe un dictamen que brinde las posibilidades de construir un puente entre las pérdidas privadas y los recursos públicos.

Por ello pensamos que los recursos públicos deben limitarse a proteger a los depositantes y no al rescate de los banqueros, tal y como una parte del dictamen lo plantea.

El dictamen, para crear un seguro de depósito, no contempla al menos cuatro condiciones generales para evitar crear riesgos morales.

Para nosotros, la primera de esas condiciones es que los bancos deben efectuar una contribución sustancial a su propio fondo, para obligarlos a tener un desempeño racionalizador de sus actividades, inclusive esa aportación debe realizarse en función del nivel de riesgo de cada banco.

La segunda, es que debe contener un articulado donde se haga obligatorio clasificar a las instituciones bancarias por el riesgo que ofrecen a los usuarios del crédito, con el propósito de evitar futuras sobrecargas sobre el fondo de cobertura y que evite que el

comportamiento comercial imprudente quede tras bambalinas y se convierta en un cáncer.

Una tercera debe contemplar la ejecución de una política bancaria que se sustente en la propiedad y control de ciertos bancos comerciales, pero también de la ejecución de medidas que eviten la excesiva fragilidad del sistema bancario.

También debe considerar que la administración del fondo de cobertura, debe efectuarse conjuntamente y en condiciones de igualdad entre representantes del sector privado bancario, del Ejecutivo Federal y de esta honorable Cámara de Diputados.

No vemos por qué el dictamen de la iniciativa para crear un depósito bancario promueva la idea de crear una burocracia que no tenga un carácter paritario, para administrar el nuevo fondo de cobertura. La práctica ha demostrado que si la burocracia administrativa no es paritaria, entonces se alienta la constitución de un nuevo núcleo de poder, que termina actuando a la larga, con un alto grado de discrecionalidad informal e inevitable, entrará en negocios con los grupos de presión del sector privado, que cabildan por apoyos adicionales, se les debe obligar a que actúen como administradores y no como estrategas.

Por todas las consideraciones señaladas, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo rechaza tajantemente el dictamen y se opone abiertamente al reconocimiento de que los pasivos del Fobaproa, sean respaldados por el instituto.

Insistimos, los banqueros no deben ser los únicos en este país, que cuando tengan pérdidas no las absorban. Este ha sido un sector privilegiado a costa del pueblo de México y ya es hora de que alguien les ponga un alto.

Pero también deseamos formular una pregunta: ¿por qué los tecnócratas del Gobierno y los legisladores del PRI critican los subsidios a los sectores populares y pelean por este tipo de apoyos, para favorecer a sectores reducidos económicamente poderosos?

El Partido del Trabajo está convencido de que la memoria histórica del pueblo mexicano no olvidará esta traición que hoy se consuma en su contra y que en un futuro no muy lejano, hará valer el peso de la verdad.”

3. Santiago Creel Miranda (Partido Acción Nacional)

“Santiago Creel Miranda

Con su venia, señor Presidente; compañeras y compañeros diputados:

A nombre del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional vengo a hablar con razones, con argumentos a favor del dictamen, del proyecto de decreto, por el cual se propone la creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

En un debate, compañeras y compañeros, lo primero es determinar cuáles son los puntos de controversia, y para ello es fundamental establecer, en este caso muy particular, lo que es y lo que no es el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Déjenme explicarles qué es el instituto que hemos propuesto. Este instituto, como ha sido planteado, como ha sido propuesto, a iniciativa del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, tiene una doble finalidad: primero, proteger a futuro los depósitos de los usuarios bancarios y, por consecuencia, fortalecer el sistema financiero y propiciar el desarrollo económico del país. En segundo lugar, además, establece las bases para resolver con legalidad y cumplimiento, los preceptos constitucionales, con equidad social, además con transparencia pública, con rendición de cuentas y como consecuente deslinde de responsabilidades jurídicas y económicas, la crisis bancaria que tanto ha afectado a todos, pero, compañeras y compañeros, ha afectado sobre todo al bienestar general y más a quienes menos tienen.

La ley propuesta plantea una protección al ahorro bancario hasta por un límite de 400 mil unidades de inversión, algo aproximado a los 900 millones de pesos. Asimismo establece la posibilidad de que el instituto otorgue de manera excepcional y limitada, apoyo financiero a la banca, lo que permitiría en un futuro, el mejor resguardo del ahorro nacional.

En ambos casos, es decir, en el de las obligaciones que garantiza y en el de los apoyos financieros que otorgaría el instituto a la banca, se plantean diferencias fundamentales con las operaciones llevadas a cabo por el Fobaproa, que ciertamente no deben pasarse por alto estas diferencias.

Primero, el Fobaproa garantizaba operaciones de todo tipo, sin límite de monto. El nuevo instituto, como ya se mencionó, garantiza operaciones sólo hasta un cierto monto y excluye, entre otras, las operaciones interbancarias, las que realicen los bancos con sus filiales, con sus accionistas, con los miembros de su consejo de administración o con sus

altos funcionarios, además de que explícitamente no cubre ninguna operación que se haya contratado de manera ilegal.

A diferencia de lo que ocurría con el Fobaproa, los apoyos financieros a las instituciones de crédito sólo se realizarían de manera excepcional y limitada. La institución de crédito que requiera un apoyo de esta naturaleza tendrá:

1. Que tener viabilidad financiera y ello lo deberá de justificar.
2. Que el apoyo financiero que tenga deberá poderse otorgar sólo si el costo es menor al pago de las obligaciones que el instituto garantiza.
3. Que los accionistas, en caso de estos apoyos financieros, deberán de recibir y entregar a cambio en garantía sus acciones.

Adicionalmente, la institución que recibe estos apoyos, podrá estar sujeta a una administración cautelar por parte del instituto.

Los apoyos que otorgó el Fobaproa a los bancos fueron ilimitados; la gran mayoría de ellos no tenían viabilidad financiera, como fue, por ejemplo, el caso de Banco Unión. Si se hubiera puesto un límite a lo que el Fobaproa garantizaba, era claro que lo más conveniente hubiera sido pagar los ahorros de los depositantes y no como sucedió en algunos casos, que inclusive se llegó al beneficio de algunos accionistas.

Si el nuevo instituto otorga un apoyo financiero a un banco, éste no podrá ser por un plazo que se prorrogue más allá de un año. Además, si el crédito no es pagado, los accionistas perderán su banco y no como ha sucedido en el caso del Fobaproa. Así lo establece claramente el Capítulo IV de la ley que se plantea a aprobación el día de hoy de todos ustedes.

El instituto cuenta con un patrimonio propio para hacerle frente a las operaciones que garantiza y a los apoyos financieros que lleve a cabo. Su patrimonio se integra con las cuotas que los bancos le paguen con la recuperación de los activos que realice y con las partidas presupuestales que en su caso apruebe esta soberanía.

Su capacidad de crédito también es perfectamente limitada y no podrá rebasar el límite en un trienio del 6% sobre los depósitos bancarios, es decir, del 2% por año, si se dispone en partes iguales, lo que equivale actualmente alrededor de 20 mil millones de pesos.

Habrà que recordar que con el esquema del Fobaproa, en menos de cuatro años el Titular del Ejecutivo intentó consolidar en deuda pública 30 veces más, es decir, una cantidad alrededor de 600 mil millones de pesos, lo que por cierto el proyecto de decreto rechaza de manera enfática en su artículo octavo transitorio, al establecerse de manera muy clara que no se aprueba la solicitud del titular del Ejecutivo consistente en convertir en deuda pública todos los pasivos del Fobaproa.

Con el nuevo instituto se plantea una fórmula de responsabilidad limitada, que en todo caso ratifica las facultades que tiene el Congreso de la Unión para dictar las medidas que juzgue conveniente cuando el instituto no se encuentre en condiciones de hacer frente a

sus obligaciones. Así lo establece de manera clara y precisa el artículo 45 del proyecto de decreto.

Nunca más el pueblo de México será sorprendido con posibles cargas a los contribuyentes, que primero no sean conocidas, estudiadas, debatidas y aprobadas por esta soberanía.

La participación del Congreso en este proyecto de ley que hoy se propone es determinante y fundamental. Son seis los asuntos que el Congreso de la Unión tendrá a su cargo:

1o. Se plantea que esta soberanía apruebe un apartado dentro del Presupuesto de Egresos, para que el instituto haga frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos que contrate en términos de ley.

2o. Asimismo, el Congreso dictará las medidas que juzgue convenientes, en caso de que el instituto no se encuentre en condiciones de hacer frente a sus obligaciones contratadas en términos de ley.

3o. Por otra parte, esta soberanía deberá recibir junto con la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal, un informe del Poder Ejecutivo, con el que se detallen las operaciones de las enajenaciones de los bienes que vaya a realizar el nuevo instituto.

4o. La Contaduría Mayor de Hacienda de esta Cámara vigilará las operaciones y el ejercicio de los recursos que lleve a cabo el instituto. De igual forma el Congreso estará facultado para citar a comparecer al secretario ejecutivo del instituto.

5o. Y por último, el Senado será el facultado para aprobar la designación que realice el Ejecutivo, de los vocales de la junta de gobierno. El máximo órgano del gobierno del instituto será integrado por siete vocales: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el gobernador del Banco de México, el presidente de la Comisión Bancaria y de Valores y cuatro vocales. Los primeros tres solamente podrán nombrar suplentes en la medida que puedan fungir como vocales...

Señor Presidente, yo le pediría a usted rogar el respeto de mis compañeras y compañeros, para poder proseguir con el documento.

El Presidente:

Señores diputados hasta el momento la participación de los compañeros que se están manifestando ha sido respetuosa. También la tolerancia que se ha tenido por los demás grupos parlamentarios, nos demuestra que podemos llevar a cabo un debate de manera civilizada dentro de los límites que la democracia y la pluralidad permite.

Agradeceré que continuemos en este mismo orden de ideas. Esta Presidencia no ha limitado la manifestación que se ha realizado. Solicito que no se exceda y permita al orador que continúe en el uso de la palabra.

Continúe el orador.

El diputado Santiago Creel Miranda:

Muchas gracias, señor Presidente:

Decía yo que los primeros tres vocales, los funcionarios públicos solamente podrán nombrar suplentes en la medida que éstos puedan fungir como vocales.

Al respecto el artículo segundo transitorio no deja duda que quien haya sido Secretario de Hacienda y Crédito Público, gobernador del Banco de México o presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y en tal carácter hayan participado como miembros del comité técnico del Fobaproa, entre 1995 y 1997, no podrán ser integrantes de la junta de gobierno ni fungir como secretario ejecutivo del instituto.

El nuevo instituto no repite personas del Fobaproa y menos aún sus prácticas, como tampoco hereda o es causahabiente de ningún pasivo que no haya pasado por el proceso de validación de las auditorías ordenadas por esta soberanía.

El proyecto de ley que está a su consideración rompe tajantemente con el pasado... así lo establecen claramente y los tienen en la Gaceta Parlamentaria para su lectura, así lo establecen claramente sus artículos quinto, séptimo, octavo y decimonoveno transitorios. Si quieren debatir, podemos debatir sobre ellos...

Por lo que afirmar que el nuevo instituto se parece aunque sólo fuera en algo al Fobaproa... es, por decirlo en los mejores términos de cortesía parlamentaria, un dicho que se aleja totalmente de la realidad...

Las auditorías son un dique que rompen con el pasado, si resultan operaciones ilegales del programa conocido como compra-venta y capitalización de cartera, los bancos que

hubieren participado en ellas pagarán en su totalidad y quiero repetir, en su totalidad los quebrantos ocasionados.

"Artículo quinto transitorio. Las operaciones que aprueben las auditorías deberán regresárseles a los bancos para que realicen una cobranza eficaz y los costos que finalmente se incurran deberán ser cubiertos preferentemente por las propias instituciones de crédito y por el sistema financiero en su conjunto."

Por último, me parece importante mencionar el artículo séptimo transitorio que leeré a continuación y que dice así: "si de las auditorías realizadas aparecen operaciones de mutuo préstamo otorgados por instituciones auditadas, cuyos recursos se hayan donado o aportado por acreditados directamente o por interpósita persona a entidades de interés público que reciban financiamiento público y que por tal motivo hayan generado quebrantos financieros a las instituciones acreditantes, dichas entidades devolverán el monto de las operaciones de crédito involucradas a cargo a los financiamientos públicos, que conforme a las leyes que las rigen reciban ordinariamente. Con lo cual se asegura que los contribuyentes no pagarán un solo peso de los gastos incurridos en campañas políticas que hayan generado quebrantos y que hubieren sido asumidos por el Fobaproa".

Deja muy claro que la iniciativa... Yo le pediría al Presidente...

El Presidente:

Quisiera recordarles a todos los miembros de esta Asamblea que el orden que debemos de guardar...

¡Señores diputados: cumplimos una responsabilidad en el momento en que nos encontramos en este lugar y ésta no está en funciones de impedir el debate, sino participar en el mismo de manera responsable!

Termine el orador, en función de que su tiempo se ha terminado.

El diputado Santiago Creel Miranda:

Es claro que nuestra legislatura no puede eludir sus responsabilidades públicas. Hoy con el dictamen y el proyecto de decreto que se pone a su consideración, tenemos la gran oportunidad de empezar a resolver una crisis que se ha vuelto permanente y que pone también, desafortunadamente, en duda los avances políticos logrados en los últimos años...

El Presidente:

¡Concluya el orador! ¡Se ha terminado su tiempo!

El diputado Santiago Creel Miranda

Demostremos que la Cámara de Diputados...

El Presidente:

¡Permítame el orador, permítame el orador!..

Compañeros diputados, compañeros diputados: no me permiten, no me permiten hacer que el orador concluya. Por favor permitan...

¡Concluya el orador!

El diputado Santiago Creel Miranda:

Compañeras y compañeros:

En su voto favorable al proyecto de decreto está la respuesta del bienestar del país.

Muchas gracias.

El Presidente

Señores diputados: de nueva cuenta exhorto a que conservemos las condiciones adecuadas para el desarrollo de un debate de carácter legislativo.

Permítame el orador, que continúa en el turno, hasta en tanto las condiciones sean óptimas para poder continuar con el debate."

4. Pablo Gómez Álvarez (Partido de la Revolución Democrática)

"Pablo Gómez Álvarez

El diputado Pablo Gómez Álvarez

Señoras diputadas; señores diputados:

A propósito, en el momento, quiero decir, de la instalación de esta legislatura, poco a poco, conforme pasaban las primeras semanas fuimos indagando y dando una lucha los grupos parlamentarios de la oposición, para conocer las operaciones del Fobaproa. La lucha fue muy dura, no ha terminado, no conocemos todavía la mayor parte de estas operaciones, de la situación de los bancos intervenidos, del contenido de los pagarés, de los contratos, de algunas condiciones pactadas; seguimos, seguiremos en la lucha por saber la verdad de este caso tan extraordinario en la historia de México que se llama Fobaproa.

Todo ello se hizo a espaldas de la opinión pública y del Congreso. Todo ello fue un manejo de operaciones organizadas y dirigidas por el Presidente de la República, con el propósito de que el pueblo mexicano pagara la totalidad del quebranto bancario, del que no tiene, nunca tuvo la menor responsabilidad.

El quebranto bancario fue producto de una combinación de dos principales factores: una política económica completamente equivocada y la corrupción que llegó al sistema bancario privado del país. El Estado corrupto mexicano contaminó severamente las estructuras bancarias y pasamos a tener, gracias a la privatización organizada por el señor Salinas, una banca en gran medida, en buena parte dirigida y conducida por delinquentes asociados al poder y al partido oficial.

La propuesta presidencial para admitir la deuda del Fobaproa como deuda pública, generó un movimiento muy importante de los partidos políticos, no todos, algunos, los de oposición, de la sociedad y de los medios de comunicación, que han jugado un papel importante en el impulso de esta lucha por evitar que el pueblo pague las consecuencias de la crisis bancaria.

Surgió la esperanza de revertir las operaciones hechas por el Presidente sin la aprobación del Congreso. Surgió la esperanza de que los causantes de los hechos de corrupción en el Gobierno y en la banca fueran castigados, que se recuperara al máximo las pérdidas y que se abriera un proceso de paulatina recuperación del sistema bancario a través de décadas, sin que el pueblo tuviera que pagar las consecuencias de la crisis.

Creo que debemos mantener la esperanza. Creo que a pesar de este dictamen que tenemos enfrente, habrá que seguir luchando para revertir los transitorios de este nuevo instituto que son un empeoramiento del Fobaproa; habrá que seguir luchando por echarlos abajo; habrá que seguir luchando por deshacer un Fobaproa, apenas disfrazado con otro nombre pero que se ha tragado entera la ignominiosa deuda que constituye el fraude del siglo en este país.

Todo en este instituto es el Fobaproa, pero en los artículos transitorios solamente, para no mencionar al Fobaproa, como no lo pudo mencionar con esas siglas el Presidente en su informe ante el Congreso de la Unión, se dice con la vergüenza de quienes han escrito esos artículos: "el fideicomiso al que se hace referencia en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente hasta el momento de entrar en vigor el presente decreto".

Se llama eso: Fobaproa y quienes han escrito así los artículos en esta ley lo han hecho para no pronunciar el Fobaproa, para tratar de eliminar para siempre esa palabra que el pueblo ha rechazado y seguirá condenando hasta enterrar la ignominiosa deuda que representa para él el Fobaproa.

Esto lo digo, no obstante, que en el proyecto de decreto que tenemos frente a nosotros hay cosas peores que el Fobaproa mismo. ¿Cuáles son, diputado Creel? A partir de la aprobación de esta ley, la Cámara tendrá que cubrir los quebrantos, los del Fobaproa y los nuevos; artículo 47, que es además inconstitucional, dice: "de conformidad con lo establecido en el artículo 74 fracción IV de la Constitución, la Cámara de Diputados proveerá en un ramo específico del presupuesto, a propuesta del Ejecutivo, la asignación presupuestaria correspondiente que en su caso requiera el instituto para hacer frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos contratados a que se refiere el artículo anterior...", y se refiere, por lo tanto, al Fobaproa completo, que ha ingresado a las entrañas del instituto nuevo del seguro.

Y esto, esto es tragarse la deuda entera del Fobaproa y obligar a la Cámara a pagarla desde ahora y para siempre. Pero la Cámara cambiará de composición y el Congreso también y tendrá que reivindicar la soberanía popular para impedir este atraco que hoy va a cometerse.

Yo quisiera que después los oradores se refirieran a esta cuestión, con claridad y sobre todo espero que con honradez.

El nuevo instituto asume todas las obligaciones del Fobaproa y la Cámara tendrá que abrir un ramo... ¿y cuál es ese ramo, para este año, el año próximo?,... 18 mil millones de

pesos para los siguientes bancos: Bilbao Vizcaya, Santander, City Bank. Para que estos bancos puedan hacer una inversión en México, hay que entregarles de contado durante el próximo año, 18 mil millones de pesos en agradecimiento de un pueblo que les abre las puertas a la banca extranjera para que vengan aquí a actuar como empresas.

Bueno, este es el presupuesto para 1999, si no tienen la información algunos, bueno sería que la consiguieran, todavía tienen tiempo.

Se dice, se ha dicho aquí... quiero decir antes, que esta discusión en realidad es con el Gobierno, esta discusión en el fondo no es con el PAN. El PAN no ha hecho aquí más que una cosa: hacer viable el proyecto más antipopular de pasarle al pueblo toda la deuda del Fobaproa. El PAN, lo único que ha hecho es apoyar al Gobierno que había organizado el robo contra el pueblo, pero quien ha hecho el robo es el PRI y es el Gobierno. Quien organizó el Fobaproa es el PRI y es el Gobierno y teníamos la posibilidad de impedir la consumación del atraco, estaba en las manos de un partido que no está a la altura de las exigencias, de este momento, del pueblo y de la nación mexicanas, pero nada más, absolutamente nada más bien diría: rompe con el pasado, quien toma toda la deuda del Fobaproa obliga a la Cámara a servirle en un ramo específico, ¿y todavía pide al país que se le aplauda? todavía dice que la conquista más grande es que el señor director del Banco de México no va a ser miembro de la junta de Gobierno del nuevo instituto, sino que tendrá que mandar a un empleado suyo, bajo sus órdenes, a representarlo en la sede del instituto y que el señor Gurriá, que es el representante del Presidente que hizo el Fobaproa, estará en la junta de gobierno del Banco de México, convirtiendo la exigencia, dizque absolutamente imprescindible de la salida de Ortiz del Banco de México en un ridículo adicional de quien lo exigió y después claudicó respecto de su propia exigencia.

Y la respuesta, la respuesta del Gobierno no es más que una sonrisa...

El Presidente:

Permitame el orador.

Señores diputados, vuelvo a hacer un llamado y una exhortación y es evidente a quien me refiero, un llamado y una exhortación al debido comportamiento y a la adecuada civilidad, a efectos de demostrar la formación política que cada uno de nosotros tenemos y que venimos aquí a manifestar, para que se pueda llevar a cabo el debate de manera adecuada.

Les agradeceré que guardemos la compostura y el silencio suficiente para que el orador pueda seguir haciendo uso de la palabra, en el entendido de que esta Presidencia ha sido tolerante con las emisiones y comportamientos que se han tenido mientras no excedan o impidan este debate.

Continúe el orador.

El diputado Pablo Gómez Álvarez

Gracias, diputado Presidente.

En la medida de lo posible diremos cosas.

¿Cuál es una de las grandes enseñanzas de esta operación de darle oxígeno al Fobaproa y al fraude del siglo? Primero, que no es posible confiar en una supuesta actitud de apertura de negociación y de diálogo de un gobierno que no es capaz de rectificar, de un gobierno completamente dogmático que no entiende que puede haber soluciones a la crisis bancaria diferentes a las que él mismo le ha impuesto al país, que no entiende que hay otro tipo de caminos, como los que se llevan a cabo en otros países.

Y la otra enseñanza es que el pueblo no puede, no debe, no tiene por qué confiar en aquellos que proclaman su oposición y a la hora buena no saben demostrar más que su mansedumbre, más que su incondicionalidad, más que la aceptación de las condiciones impuestas por el poder y me refiero a Acción Nacional, que ha jugado el más triste papel en la historia del Fobaproa y del gran robo del siglo al pueblo de México. "

5. Alfredo Phillips Olmedo (Partido Revolucionario Institucional)

"El diputado Alfredo Phillips Olmedo

Con su venia, señor Presidente:

Compañeras y compañeros diputados. Venimos a esta tribuna, a nombre de los diputados de mi partido, a expresar nuestro apoyo al dictamen que hoy tenemos bajo consideración y que sin duda nos obliga a ver hacia el futuro y no a recriminarnos con información falsa sobre cuestiones que no entienden algunos de los aquí presentes.

La crisis económica que se manifestó en diciembre de 1994, puso en peligro no sólo a la banca, al crearse un entorno propicio para el surgimiento de un riesgo sistémico, sino que

también puso en peligro a los depósitos que en ella se encontraban y que pertenecen a la mayoría de los mexicanos, a los ahorradores pequeños, a quienes se hubiere dejado en una situación precaria.

Mi partido considera, ante esta situación, que el Gobierno legítimamente decidió actuar con prontitud y asumir los costos económicos y políticos de salvaguardar el ahorro de los mexicanos y evitar el colapso del sistema financiero.

Pero veamos al futuro...

El Presidente:

Permitame el orador.

Compañeros diputados: esta Presidencia les agradecería que pasen a ocupar los lugares que tienen asignados, para que podamos continuar con un debate, como hasta el momento me felicito lo hemos podido llevar a cabo.

Continúe el orador en el uso de la palabra.

El diputado Alfredo Phillips Olmedo

Gracias, Presidente.

La preservación del sistema financiero y de pagos, no es un fin en sí mismo, sino que es un medio para apoyar el desarrollo del país, para evitar quiebras masivas de empresas, para evitar el desempleo y promover el empleo bien remunerado y así también coadyuvar a la reactivación económica del país.

El sostenimiento del sistema financiero, con la acción tomada por el Gobierno, permitió que el sector productivo continuara operando.

La única manera de fomentar el desarrollo del país es con inversión productiva, misma que requiere de recursos, que sin un buen sistema financiero no es posible lograr.

La solidez del nuestro es indispensable para incrementar nuestro ahorro y por lo tanto es una de las prioridades de nuestra política económica y lo debe de ser también de este Congreso.

Por ello, apoyamos una solución integral a los diferentes aspectos del problema generado por la crisis bancaria, queremos evitar la quiebra del sistema; aquí se ha hablado de ello, efectivamente, se establece un ramo específico para que el Congreso de la Unión, con análisis previo y vigilancia detallada, provea los recursos que requiere el nuevo instituto para cubrir las obligaciones que éste garantice, incluyendo créditos contratados por esa misma institución. Así se atenúa la condición de millones de pequeños deudores inmobiliarios y agropecuarios que no han podido hacer frente a sus compromisos por causas ajenas a su voluntad y evita que aquéllos que estén en posibilidad de pago no se aprovechen de esta situación.

El dictamen que hoy se pone a consideración, constituye la suma de aportaciones de los distintos grupos parlamentarios que han participado democráticamente en su elaboración, así como de funcionarios, grupos empresariales y otros sectores de la sociedad mexicana que han actuado con responsabilidad y compromiso. Un objetivo principal es imprimir y asegurar a un sector financiero que actúe con solidez, sin subsidios, para lograr un equilibrio firme de largo plazo para nuestra economía. Fortalecer el ahorro interno es un único medio para aumentar de manera sostenida la capacidad productiva sin depender de los recursos del extranjero.

Por ello se fortalece el marco jurídico que norma el sistema de protección al ahorro de los mexicanos. Dado que la intermediación financiera es indispensable para la promoción y creación de empleo y que aquélla depende del ahorro, es indispensable salvaguardar los depósitos de millones de mexicanos. La experiencia internacional demuestra que los países que no han seguido esta política, atraviesan por una severa, dramática y prolongada crisis, que en el muy corto plazo se puede convertir en un colapso social.

México, ha sorteado la crisis con solidez. La Ley de Protección al Ahorro Bancario, tiene además la virtud de ser el resultado de un diálogo abierto, analítico, constructivo y serio, que se ha llevado muchos meses. Se propone que sea un organismo público descentralizado denominado Instituto de la Protección al Ahorro Bancario y sea el responsable de garantizar los ahorros que nosotros depositamos en instituciones bancarias.

Un aspecto del nuevo esquema, es que limita gradualmente sólo la cobertura de depósitos y no los pasivos que la banca decida contratar para otros fines.

Además permite la concentración de la protección en los pequeños y medianos ahorradores...

El Presidente:

Permitame el orador.

Compañeros diputados: esta Presidencia los exhorta a que guardemos la compostura y ocupemos los lugares que tenemos asignados. Si alguno de ustedes necesita dialogar con algunos otros, puede ocupar los espacios laterales de esta sala. Pero les agradeceríamos que ocupen su lugar a efecto de que pueda llevarse a cabo el debate de manera ordenada. De igual manera, las personas que están distribuyendo, lo hagan también de manera adecuada.

Continúe el orador.

El diputado Alfredo Phillips Olmedo

Gracias, señor Presidente:

Se alienta la práctica de operaciones financieras sanas al promover entre el público el análisis de la condición financiera y administrativa de cada institución. Adicionalmente, y como resultado de ello, se motiva a las mismas instituciones a incrementar sus niveles de capital, a no otorgar créditos riesgosos y a operar gradualmente dentro de la reglamentación en vigor.

Cabe destacar que el dictamen que hoy discutimos, hace énfasis que de ninguna manera se garantizarán operaciones irregulares o ilícitas.

Los recursos con los que contará el instituto, serán las cuotas pagadas por las instituciones bancarias. Pero también tienen especial significado las disposiciones relacionadas con la participación del Poder Legislativo en la autorización de recursos públicos, de los cuales el instituto podrá disponer para el cumplimiento de la ley, en virtud de que acota cuándo y bajo qué circunstancias el instituto puede contratar financiamientos y claro, disponer de recursos presupuestarios adicionales para apoyar al sistema. De ninguna manera se solaparán conductas irregulares e ilegales.

Por ello mi partido propuso y apoya las auditorías para determinar responsabilidades, pero sin linchamientos. En aras de una mayor transparencia en la administración y venta de los bienes del instituto, consideramos necesario que la enajenación de los mismos sea a través de subasta pública y total transparencia.

En cuanto al origen de la inversión en la banca, el dictamen considera que en nuestro país los bancos, independientemente de la nacionalidad de sus accionistas, son sociedades mexicanas sujetas a la legislación nacional.

Aceptamos que se requieren recursos para capitalizar la banca, cerca de 50 mil millones de pesos y que en las circunstancias actuales no es posible depender, por completo, del ahorro interno. No obstante, es indispensable que la totalidad de las instituciones estén sujetas a las leyes de nuestro país.

Debemos de recordar que de acuerdo con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las restricciones actuales al capital extranjero...

El Presidente:

Permitame el orador.

Compañeros diputados: agradeceríamos que las manifestaciones que pretenden realizarse, no obstruyan el debate que esta Cámara se encuentra llevando a cabo. Agradeceríamos que permitan la libre circulación de los pasillos, esencialmente el de la izquierda y el central, a efecto de que el debate continúe de manera ordenada.

Adelante el orador.

El diputado Alfredo Phillips Olmedo

Debemos recordar que de acuerdo con el Tratado de Libre Comercio de América del norte, las restricciones actuales al capital extranjero, prescribirán en el año 2003. Por ello, se propone diversificar el origen de las inversiones, con el fin de dar una mayor flexibilidad a las posibilidades y asociaciones estratégicas de inversión.

En consecuencia, y considerando que la banca se encuentra en una etapa de consolidación, se propone que en función de la situación particular de las instituciones de crédito, se pueda ir modulando en el tiempo, la decisión de la apertura de capital a un plazo máximo de cinco años.

Insistimos, la existencia del sistema financiero sólido, no es un fin en sí mismo, sino un medio para promover el crecimiento de nuestro país, a través de la canalización de recursos a actividades productivas.

Mi partido apoya el dictamen que sintetiza y plasma un periodo de construcción de consensos que han tenido como objetivo fundamental el interés de la nación. En este proceso, cada grupo parlamentario, cada sector de la sociedad, ha aportado puntos de vista y ha asumido su responsabilidad en este momento histórico.

El dictamen a nuestra consideración permite preservar la integración e integridad y el adecuado funcionamiento del sistema financiero, columna vertebral del sector productivo de la nación.

Pero, compañeras y compañeros, veamos hacia el futuro, la aprobación de este dictamen permitirá afrontar los retos que nos plantea un nuevo siglo, un nuevo milenio. Al votar afirmativamente para ese dictamen, estamos votando por México.

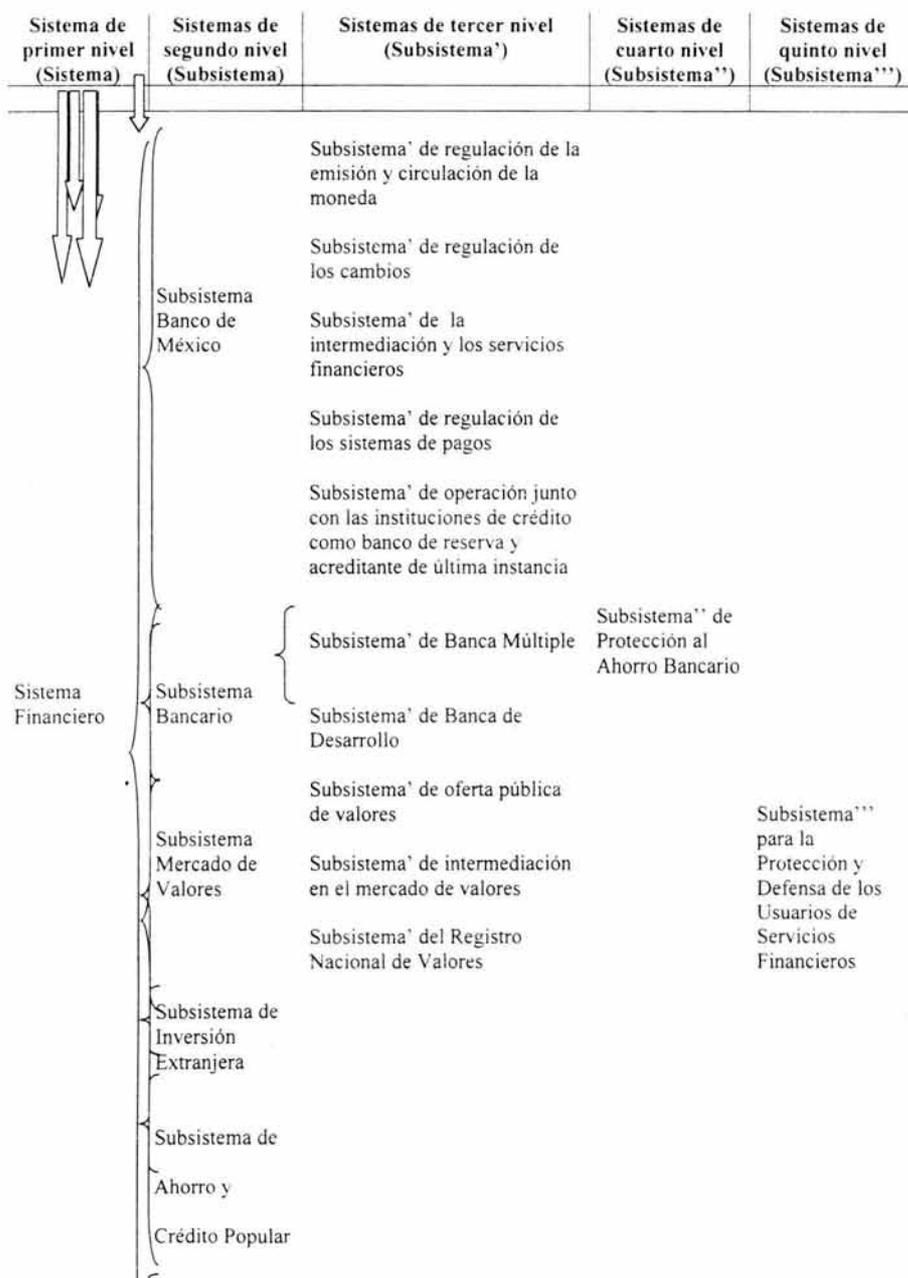
Muchas gracias."

IV. La regulación del Sistema de Protección al Ahorro Bancario: objeto y sistematicidad de la ley.

1. Incorporación y ubicación del Sistema de Protección al Ahorro Bancario en el Sistema Financiero Mexicano.

Una vez enviada al Ejecutivo Federal, La Ley de Protección al Ahorro Bancario fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 19 de enero de 1999. Su inserción en el sistema normativo está en el ámbito de la legislación del Sistema Financiero y dentro de éste en el Sistema Bancario.

Gráficamente lo exponemos así:



Nota bene: Con esta gráfica no pretendemos presentar la totalidad de los componentes del Sistema Financiero, sino mostrar gráficamente la ubicación del Sistema de Protección al Ahorro Bancario.

2. Objeto de la ley que regula el Sistema de Protección al Ahorro Bancario

Conforme a lo establecido en el artículo 1° de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, la misma tiene un triple objeto:

- Establecer un sistema de protección al ahorro bancario a favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas;
- Regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, y
- Establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.

Por lo que a la relación de la ley con otros ordenamientos que inciden en el objeto que regula la Ley de Protección al Ahorro Bancario, observamos que existe falta de sistematicidad.

Al considerar la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal, vemos que el diseño institucional era el de crear dos entidades: una que atendiera el problema de la garantía de las obligaciones de depósito, préstamos y créditos de manera limitada y otra que resolviera el problema del Fobaproa, es decir, la

recuperación de cartera vencida y transferencia de recursos de la crisis financiera que estalló en diciembre de 1994.

Si contrastamos los objetos de las leyes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de Protección al Ahorro Bancario y de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, vemos que poco se hizo por establecer correlaciones entre tales ordenamientos.

El problema real del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, que se regula en la ley del mismo nombre y en la que se crea el Sistema de Protección al Ahorro Bancario, es haberlo responsabilizado de la atención de todo el problema del Fobaproa.

LEY DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES	LEY DE PROTECCION AL AHORRO BANCARIO	LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS
<p>ARTICULO 1.- Se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de esta Ley.</p>	<p>ARTICULO 1o.- La presente Ley tiene por objeto establecer un sistema de protección al ahorro bancario en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina; regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.</p>	<p>ARTICULO 1o.- La presente Ley tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones.</p>
<p>ARTICULO 2.- La Comisión tendrá por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.</p>	<p>Esta Ley es de orden público e interés social y reglamenta las disposiciones constitucionales conducentes.</p>	<p>ARTICULO 2o.- Para los efectos de esta Ley, se entiende por:</p>
<p>También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás</p>	<p>Se aplicarán supletoriamente a</p>	<p>I. Usuario, en singular o plural, la persona que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tenga algún derecho frente a la Institución Financiera como resultado de la operación o</p>

personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero.

ARTICULO 3.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I. Comisión, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores;

II. Junta de Gobierno o Junta, a la Junta de Gobierno de la Comisión;

III. Presidente, al Presidente de la Comisión, y

IV. Entidades del sector financiero o entidades financieras, a las sociedades controladoras 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, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales, instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia, personas que operen con el carácter de entidad de ahorro y crédito popular, así como otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión.

esta Ley, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Código de Comercio y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ARTICULO 2o.- El sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

ARTICULO 67.- El Instituto tiene por objeto:

I. Proporcionar a las Instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la presente Ley, a cargo de dichas Instituciones, y

II. Administrar, en términos de esta Ley, 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.

servicio prestado;

II. Comisión Nacional, a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros;

III. Comisiones Nacionales, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro;

IV. Institución Financiera, en singular o plural, a las sociedades controladoras, instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, instituciones de seguros, Patronato del Ahorro Nacional, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, administradoras de fondos para el retiro, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro, y cualquiera otra sociedad que realice actividades análogas a las de las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezca un producto o servicio financiero.

ARTICULO 4o.- La protección y defensa de los derechos e intereses de los Usuarios, estará a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de

<p>V. Organismos de integración: A las Federaciones y Confederaciones a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular.</p>		<p>los Usuarios de Servicios Financieros, con domicilio en el Distrito Federal.</p> <p>La protección y defensa que esta Ley encomienda a la Comisión Nacional, tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los Usuarios y las Instituciones Financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas.</p> <p>ARTICULO 5o.- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros tendrá como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos.</p>
--	--	--

CONCLUSIONES

1. Es evidente que el legislador pretende crear un sistema de protección al ahorro bancario, pero al no respetar el diseño institucional original y replantearlo adecuadamente, incurre en irracionalidad jurídico-formal. En efecto, varias instituciones continúan incidiendo en el control de las instituciones bancarias como el Banco de México, el propio Instituto de Protección al Ahorro Bancario, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, la Entidad Superior de Fiscalización, por lo que el problema se presenta en que sea crean zonas difusas

de actuación de cada una de las instituciones, es decir, problemas de competencia que afectan el adecuado funcionamiento de cada una de esas instancias

2. Por otra parte no se desarrolla con mayor detalle el Sistema de Protección al Ahorro Bancario, ya que solamente se menciona su creación, pero no se establecen cuáles son sus componentes, de qué manera se relaciona con otros sistemas de protección como es el caso del sistema de protección directo que establece la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, pues este implica una forma de protección del usuario del sistema financiero, en el que se incluye el sistema bancario.
3. La falta de diseño institucional, que se refleja como irracionalidad jurídico formal, afecta, a su vez, la racionalidad teleológica, ya que los fines bajo los que se concibe la ley no se consiguen porque los medios seleccionados no son los adecuados.
4. Es importante revisar las funciones del Instituto para Protección al Ahorro Bancario, ya que la carga que implica el fobaproa es un problema financiero y no bancario en el sentido de que si lo que se busca es proteger al ahorrador de la banca múltiple, no tiene mucho sentido que la institución responsable de operar el sistema de protección atienda, además, el problema financiero derivado del fobaproa. En este aspecto destaca que la concepción del Sistema de Protección al Ahorro Bancario es vista como un problema de garantía de pago limitada

cuando entren en crisis las instituciones bancarias, incluso como un problema de apoyo ante la falta de liquidez de las propias instituciones. Esta concepción de protección es parcial, ya que otra forma de protección es la que se da a través de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financiero, conocida por sus siglas CONDUSEF.

5. De aquí que sea necesario plantear la revisión de los sistemas de protección de los usuarios de los bancos, ya que la protección que prevé la Ley de Protección al Ahorro Bancario opera cuando entró en crisis un banco y no cuando está en operación, situación que atiende la mencionada comisión.
6. Por otra parte, otras instituciones, como el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, inciden en los controles de la banca múltiple, pero lo hacen desde una óptica general, ya que solamente establecen lineamientos.
7. Desde la perspectiva de la técnica legislativa es indispensable fortalecer los órganos técnicos de asesoramiento de la Cámara de Diputados, ya que no se realizan estudios de viabilidad legislativa y, por ende, las deficiencias son muchas.

Bibliografía

- Alchourron, Carlos E. y Buligyn, Eugenio, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales* (Título original *Normative Systems*) , Ed. Astrea, Colección mayor, Filosofía y Derecho, número 1, Buenos Aires, Argentina, 1987.
- Atienza, Manuel y Manero Ruíz, Juan, *Las piezas del Derecho, Teoría de los enunciados jurídicos*, Barcelona, Ariel, 1996
- Atienza Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Ed. Civitas, Madrid, España, 1997
- Atienza, Manuel, "Contribución para una Teoría de la Legislación", en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, (coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, México, UNAM, 2000
- Bobbio, Norberto, "La razón en el Derecho (Observaciones preliminares)", en *Doxa N° 2, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, España, 1985, pp. 18-19.
- Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, trad. José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1986

- Catenacci, Imerio Jorge, *Introducción al derecho. Teoría general. Argumentación. Razonamiento jurídico*, Ed. Astrea, Colección mayor, Filosofía y Derecho, número 7, Buenos Aires, Argentina, 2001
- Diario de Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, versión estenográfica del día 12 de diciembre de 1998.
- Díaz, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, 9ª ed., Madrid, Taurus, 1998
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, año I, número 14, miércoles 1 de abril de 1998
- Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, año II, número 161, jueves 19 de noviembre de 1998
- García Máynez, Eduardo, *Filosofía del Derecho*, 5ª ed., Ed. Porrúa, México, 1986.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, vol. 1, *El Debate Contemporáneo*; Vol. 2. *Los Problemas Clásicos*, Ed. Alianza Universidad, México, 1989
- Tarello, Giovanni, *Cultura jurídica y política del derecho*, tr. Isidro Rosas Alvarado, FCE, Sección de Obras de Política y Derecho, México, 1995.

- Villa Aguilera, Manuel, *¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y alternativas del pacto social*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1988

Leyes y Disposiciones:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Entidades Paraestatales
- Ley de Protección al Ahorro Bancario
- Estatuto Orgánico del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
- Disposiciones relativas a las Cuotas Ordinarias
- Programa por el que se dan a conocer las obligaciones garantizadas en el período de transición
- Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley del Banco de México