

documento

Exposición de Motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito

PODER EJECUTIVO FEDERAL

Consciente de la necesidad de contar con una legislación adecuada y moderna, que propicie la participación más eficiente del sistema financiero en el logro de los grandes propósitos nacionales, el Ejecutivo Federal a mi cargo está presentando un conjunto de iniciativas, integrado por cuatro nuevas leyes: Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; Orgánica del Banco de México; General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y de Sociedades de Inversión. Asimismo, se proponen

importantes reformas a las leyes del Mercado de Valores; General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas.

Con estos nuevos ordenamientos se promoverá un adecuado desenvolvimiento del sistema financiero, así como una mayor complementariedad entre las instituciones bancarias y no bancarias, públicas y privadas.

En el ámbito del desarrollo económico, los mercados, institu-

El Poder Ejecutivo Federal sometió a la consideración del Congreso de la Unión en su período de sesiones correspondiente a 1984 un grupo de modificaciones a la legislación del sistema financiero. El Ejecutivo Federal presentó iniciativas para cuatro nuevas leyes: Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; Orgánica del Banco de México; General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y de Sociedades de Inversión. También propuso reformas a las leyes

del Mercado de Valores; General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas. En el D.O. del 14 de enero de 1985 se publicó la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, una vez aprobada por el Congreso de la Unión. Se reproduce a continuación el texto íntegro de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de esa Ley, enviada por el Poder Ejecutivo Federal.

ciones e instrumentos financieros tienen un papel esencial por su contribución a los procesos de ahorro e inversión, e indispensable en la reasignación de recursos a las diversas actividades socioeconómicas.

Durante las últimas cuatro décadas la evolución institucional del sistema financiero ha sido relativamente rápida y, en buena medida, ha respondido al desenvolvimiento de la economía en su conjunto. Los instrumentos y las instituciones registraron profundos cambios cuantitativos en las diversas fases del desarrollo del país, aunque los avances no fueron homogéneos. La nacionalización de la banca, en septiembre de 1982, marcó el fin de una época del sistema financiero y el inicio de una nueva etapa institucional.

La medida trascendental de la nacionalización bancaria permite orientar, de mejor manera, la transferencia de recursos financieros. Con el principio de rectoría del Estado en el desarrollo nacional, el instrumento bancario adquiere una mayor significación y se le confirma como palanca decisiva de la estrategia gubernamental. Por ello, el papel que debe desarrollar es de fundamental importancia y sus actividades deben orientarse al logro de los grandes objetivos nacionales.

El Plan Nacional de Desarrollo, así como los programas sectoriales que de él se derivan, constituyen la referencia obligada para las instituciones bancarias. En particular, la vinculación y congruencia global del sector financiero con el resto de la economía se establece a través del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

Esa incorporación de la banca al Sistema Nacional de Planeación Democrática le permite definir un orden de prioridades a su operación y naturaleza propias, que a su vez da rumbo a la contribución bancaria en los planes y programas de desarrollo. Esta mayor responsabilidad se refleja en el marco jurídico que ahora se propone.

En la actualidad el sistema financiero se encuentra integrado básicamente por las instituciones de crédito y los intermediarios financieros no bancarios, que comprenden a las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión, así como las organizaciones auxiliares de crédito.

Históricamente los intermediarios financieros no bancarios estuvieron ligados a las instituciones de crédito, lo cual limitó su desenvolvimiento y propició que el otorgamiento de créditos se condicionara a la contratación o realización de operaciones con intermediarios no bancarios filiales de los bancos. Esto implicaba un conflicto de intereses, ya que las operaciones atadas restringían los alcances y orientación de una sana competencia, en perjuicio de los usuarios del servicio.

Por todo lo anterior, es necesario reestructurar las funciones de los diferentes intermediarios financieros, de tal manera que se establezca el equilibrio que requiere nuestro sistema de economía mixta, con total apego a lo preceptuado por el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, que confiere al Estado, de manera exclusiva, la prestación del servicio público de banca y crédito.

El sano desarrollo de los mercados financieros, las instituciones

que lo integran y sus instrumentos, y la protección de los intereses del público, requieren de estructuras equilibradas, las cuales en gran medida dependen de la desvinculación de las instituciones de crédito con respecto a ciertos intermediarios financieros no bancarios, posibilitando que cada sector pueda hacer su mejor contribución al proceso de desarrollo del país.

Al respecto, en las iniciativas correspondientes para reformar las leyes que regulan las casas de bolsa, instituciones de seguros e instituciones de fianzas, se dispone que no podrán participar en su capital tanto instituciones de crédito como cualquier intermediario financiero no bancario. La presencia del sector público se dará a través de otras entidades de la administración pública federal o en forma directa por el Gobierno federal.

Sin embargo, la operación de almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y sociedades de inversión, por razones técnico-financieras, hace recomendable su relación con las instituciones de crédito. Por ello, la legislación correspondiente posibilita la participación bancaria en su capital.

Con la estrategia de desarrollo financiero diseñada y la legislación propuesta, se podrán ampliar las opciones e instrumentos disponibles para inversionistas y ahorradores, así como la estructura de financiamiento de empresas y gobierno.

De esa manera, también las entidades del sistema financiero, bancarias y no bancarias, públicas y privadas, operarán en forma complementaria, ya que sus servicios cubrirán diferentes necesidades de los usuarios.

Por otra parte, la banca múltiple sigue constituyendo el centro de la actividad financiera. Es por esto fundamental que tenga una estructura adecuada que confirme su papel clave en el proceso de ahorro-inversión y se convierta en un activo promotor del cambio estructural. También se requiere mantener los principios de sana competencia bancaria y de desarrollo armónico del sistema.

Es necesario, asimismo, continuar con la racionalización de las sociedades nacionales de crédito, planteada en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Con los lineamientos del Subprograma Bancario se seguirá el proceso de fusiones, para atender de manera más eficiente las necesidades del financiamiento y la promoción equilibrada del desarrollo económico y social.

Nuestro sistema bancario se encuentra regulado por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, vigente a partir de enero de 1983, y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, promulgada en 1941. Esta misma ley permitió la adecuada operación del sistema durante su desarrollo. Sin embargo, las múltiples reformas, adiciones y derogaciones de que ha sido objeto a través de más de 40 años, hacen difícil su análisis, interpretación y aun su aplicación. Sus disposiciones fueron concebidas para normar la operación de un sistema bancario concesionado y su objeto de regulación contempla figuras jurídicas obsoletas o en desuso.

Por otro lado, la vigente Ley Reglamentaria del Servicio Públi-

co de Banca y Crédito, concebida como un ordenamiento de carácter transitorio, estableció las bases jurídico-administrativas que permitieron al Estado iniciar la adecuación de la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones de banca múltiple.

Se propone un nuevo marco jurídico para el sistema bancario, con el fin de adecuar sus estructuras y funciones y facilitar su contribución al desarrollo y a la tarea rectora del Estado. La presente iniciativa define las directrices que dan rumbo a la participación de las entidades bancarias en el esquema de desarrollo del país, y cada institución las ejecutará conforme a estos lineamientos y a sus propias características.

En síntesis, esta Iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que someto a la consideración de esa Soberanía tiene por objeto el cumplimiento del mandato establecido en el quinto párrafo del artículo 28 constitucional y la instauración de un régimen jurídico integral del sistema bancario mexicano, orientado por los principios de la rectoría económica del Estado, economía mixta, y planeación democrática, consagrados en nuestra Carga Magna.

El proyecto de ley contempla la regulación de la naturaleza del servicio público de banca y crédito; los objetivos, organización, funcionamiento, actividades y operación de las instituciones que lo prestan; la inspección y vigilancia de las mismas; el régimen sancionador y punitivo del derecho bancario, y la protección de los intereses del público.

Se establecen como objetivos de carácter general, fomentar el ahorro nacional; facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito; la canalización eficiente de los recursos financieros; la participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales; el desarrollo equilibrado del sistema bancario; la sana competencia entre las instituciones de banca múltiple, así como la promoción y financiamiento de las actividades y sectores que corresponden a la banca de desarrollo.

Para dar cumplimiento a lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina que sólo las sociedades nacionales de crédito podrán dedicarse a la captación de recursos del público en el mercado nacional y su colocación rentable en el público, mediante la realización habitual, por cuenta propia o ajena, de actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal, y en su caso, accesorios financieros de los recursos captados.

Las instituciones de crédito tendrán el carácter de sociedades nacionales de crédito, con la expresa distinción por su función particular, de modo que existirán instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo.

En este contexto, se reordenan y depuran las disposiciones aplicables a la banca múltiple, y se incorpora a la banca de desarrollo al régimen general de esta Ley. Sin embargo, se señala que las respectivas leyes orgánicas de los bancos de desarrollo determinarán su especialización en la promoción y financiamiento de los diferentes sectores y actividades; su creación, transformación, fusión y disolución; la integración de sus órganos de gobierno,

así como las modalidades operativas que requiera su especialización sectorial y el origen fiscal de una parte considerable de los recursos que manejan.

La prestación del servicio público de banca y crédito y la operación y funcionamiento de las instituciones que lo realicen, se ajustará de acuerdo a lo establecido en esta Iniciativa, a las sanas prácticas y a los usos bancarios, para la consecución de los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo y de su programa de financiamiento.

El régimen de supletoriedad legal señala, en su orden, a la legislación mercantil, los usos bancarios y mercantiles, y el Código Civil para el Distrito Federal.

Se reitera la obligación del Ejecutivo de informar anualmente a esa Soberanía de la operación de las sociedades nacionales de crédito.

Se mantiene la regulación prevista en el artículo 6º. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, para el establecimiento en la República de oficinas de representación de entidades financieras del exterior, mismas que no pueden realizar en el país actividades que impliquen el ejercicio de la banca y del crédito.

La organización y funcionamiento de las sociedades nacionales de crédito es semejante al de la vigente Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Se preserva la existencia y forma de integración y facultades de los consejos directivos, las comisiones consultivas, los comisionarios y el director general, incorporándose tales figuras a los esquemas de organización de las instituciones de banca de desarrollo, con las modalidades que esa H. Soberanía prevea en las respectivas leyes orgánicas. También se mantiene la forma de integración del capital.

Con el objeto de garantizar la administración eficiente y profesional de las instituciones de crédito, se precisan los requisitos que deberán reunir los directores generales de las sociedades nacionales de crédito y los servidores públicos que ocupen cargos directivos.

Las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas, y de servicios, así como las operaciones con oro, plata y divisas, que realicen las instituciones de crédito y la inversión obligatoria de su pasivo exigible, se sujetarán a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia.

Las medidas que dicte el Banco de México en este ámbito se sujetarán a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y a las directrices de política monetaria y crediticia que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio de las atribuciones que le asignan las leyes respecto a la dirección de dicha política, así como para planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario.

Las reglas generales de operación señalan medidas para invertir los recursos captados del público en condiciones adecuadas de seguridad y liquidez; mantener los recursos de capital neto necesarios conforme al monto de los activos sujetos a riesgo; diversificar los riesgos en las operaciones pasivas y activas, y determinar las inversiones con cargo al capital pagado y reservas de capital.

Las operaciones y servicios que presten las instituciones podrán llevarse a cabo mediante la utilización de equipos y sistemas automatizados, a fin de continuar la modernización del sistema bancario de acuerdo con los avances tecnológicos, así como para responder a las exigencias de su clientela.

Las sociedades nacionales de crédito tendrán un papel importante en el desarrollo del mercado bursátil. Al respecto las operaciones con valores que realicen se sujetarán a las disposiciones de esta Ley y a las de la Ley del Mercado de Valores. Como principio general, deberán llevarse a cabo con la intermediación de casas de bolsa. Cuando se realicen por cuenta de terceros se apegarán a las disposiciones generales que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con vistas a procurar el desarrollo ordenado del mercado de valores.

En capítulos especiales se regulan las operaciones pasivas, activas, los servicios y la actividad fiduciaria que realizarán las instituciones de crédito, mismas que deberán encuadrarse en el marco de la legislación mercantil aplicable, y por las disposiciones de esta Ley.

En las operaciones pasivas destaca la adecuación para la entrega del saldo de las cuentas de ahorro a los beneficiarios de acuerdo con las cifras previstas, así como para que no estén sujetas a embargo.

La captación de recursos es la base sobre la que se constituye la capacidad de financiamiento y es en uso de esta última como la banca hace su contribución más decisiva al desarrollo del país. Las operaciones activas de la banca, principalmente créditos, se ven complementadas por la inversión en el capital de sociedades industriales, comerciales y de servicios. Se mantiene la función de promover la creación y desarrollo de empresas.

Sin embargo, la Ley establece limitaciones y temporalidad para evitar riesgos excesivos y propiciar una sana revolvencia que beneficie a un mayor número de proyectos.

Considerando que las inversiones que realicen las instituciones de banca múltiple provienen de sus pasivos con el público y son transitorias, éstas no se computarán para calificar a las empresas emisoras como entidades de la administración pública federal. La facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dictar medidas al respecto evitará que se puedan desvirtuar los principios señalados. La banca múltiple no será instrumento del Estado para el control de empresas. La intervención del Gobierno federal en esta materia se hará con recursos presupuestales y a través de la banca de desarrollo.

La inversión en títulos representativos del capital social de organizaciones auxiliares de crédito, de intermediarios financieros no bancarios y de entidades financieras del exterior, se sujetará

a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien al ejercer sus facultades, independientemente de atender las disposiciones legales y administrativas, se apoyará en los principios y objetivos que al respecto señala la planeación nacional del desarrollo y, en especial, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

El mecanismo de protección de créditos a cargo de las instituciones de banca múltiple, que en la iniciativa recibe la denominación de Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, y el fideicomiso que el Gobierno federal constituirá en el Banco de México para su operación, tienen por objeto contar con un instrumento de apoyo financiero interinstitucional, que garantice su solvencia y liquidez y evite afectar el erario federal.

Se establecen las reglas de contabilidad que deberán observar las instituciones de crédito y las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para dictar normas complementarias sobre la materia.

Se establecen disposiciones que tipifican diversas conductas como infracciones a la Ley, así como sus correlativas sanciones administrativas. Comprenden la normatividad de los delitos en que pueden incurrir los particulares y los servidores públicos de las instituciones de crédito, estableciéndose que se procederá en su contra a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En lo referente a la protección de los intereses del público, se mantienen inalterables las trascendentes figuras de los secretos bancario y fiduciario, soportes esenciales de la confianza de los usuarios del servicio, sin que, por otra parte, se obstaculice la impartición de la justicia en los casos procedentes.

Se ratifica la aplicación del instrumento administrativo concebido en la vigente Ley Reglamentaria para dirimir las controversias que se susciten entre las instituciones de crédito y los usuarios del servicio, perfeccionándose su procedimiento.

En lo que toca a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, prevalecen sus facultades de inspección y vigilancia respecto del cumplimiento de las instituciones de crédito de las disposiciones de la Ley. Se define el concepto de vigilancia y se indica que las medidas adoptadas en ejercicio de las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros serán de carácter preventivo y correctivo. Se complementan los órganos de la Comisión con un Comité Consultivo que analizará los principales problemas bancarios para la adopción de criterios de aplicación general.

En los artículos transitorios se señala que el Gobierno federal tomará las medidas conducentes a fin de que las actuales instituciones nacionales de crédito, incluido el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A., se transformen de sociedades anónimas a sociedades nacionales de crédito, como instituciones de banca de desarrollo. Se dejan a salvo las disposiciones en apoyo a las cuales vienen operando el Banco Obrero, S.A., y las sucursales de bancos extranjeros en el país, que cuenten con concesión del Gobierno federal. □