



## CAPÍTULO 9

### COSTO FISCAL DE LA CRISIS FINANCIERA

Este capítulo reviste una especial importancia en el presente Informe. El costo fiscal de la crisis ha sido tema recurrente y objeto de diversos estudios por parte de autoridades nacionales, organismos internacionales y académicos.

Para su integración, se desarrolló una metodología por un grupo de trabajo compuesto por representantes de la CIIPAB apoyado de personal especializado del IPAB, apoyados en las Bases de Colaboración suscritas por ambas partes. Los funcionarios del IPAB aportaron diversas consideraciones metodológicas y proporcionaron copiosa información desagregada que figura como anexo de este informe. Estos datos provienen tanto del propio Instituto como de la SHCP y la CNBV. Una vez establecida la metodología, se realizaron análisis que requirieron de actualizar la información y consolidarla a una fecha predeterminada; además, se hicieron estimaciones de los costos futuros de aquellos programas que aún requieren de apoyo fiscal, trayendo su valor a esta misma fecha. Se fijaron diversos referentes que se explican en el capítulo, para poder tener una visión de conjunto del costo fiscal.

Se parte de reconocer el esfuerzo de las instituciones y académicos mencionados para entender el costo fiscal de la crisis; posteriormente, se determina la definición de costo fiscal. El siguiente apartado desagrega los costos fiscales por programa, siguiendo la descripción y definiciones que se hizo en el capítulo 3, tanto para efectos de programas de ahorradores como de deudores y casos especiales; asimismo, se establece una estimación, denominada "Estimación CIIPAB", del costo fiscal en relación al Producto Interno Bruto. En los siguientes apartados se incluye la distribución de los apoyos por programa y por banco, así como una estimación del efecto que el costo fiscal tendrá en el Presupuesto de Egresos de la Federación para los próximos cinco años. El capítulo culmina con un análisis de otros costos de la crisis financiera que no pueden ser incluidos en la definición de costo fiscal adoptada y/o que no pueden ser calculados, pero que tienen relevancia para la cabal comprensión de la crisis y sus consecuencias.

### 9.1. DIVERSAS ESTIMACIONES DEL COSTO FISCAL DE LA CRISIS FINANCIERA

El costo de la intervención del Gobierno Federal en el rescate a los ahorradores se ha estimado utilizando diversas metodologías. A continuación se presenta una síntesis de dichas estimaciones, con algunos comentarios para entender el contexto en que se hicieron.

El Secretario Ejecutivo del IPAB en la comparecencia ante el pleno de la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (CIIPAB), en su Segunda Reunión Ordinaria de trabajo celebrada el 26 de julio del 2004 en la H. Cámara de Diputados, informó que el costo de todo el rescate a esa fecha representaba el 18% del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>1</sup>. Conviene destacar que dicha estimación fue hecha sin tener los elementos finales del Nuevo Programa, así como la consolidación de costos que varios programas requirieron para la elaboración de la Estimación CIIPAB, que no habían sido elaborados.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), anota en su "Informe 2005, Progreso Económico y Social en América Latina (Desencadenar el Crédito)" (pág. 87), que el costo fiscal de la crisis mexicana se estimó en más del 20% del PIB.

El Sr. Michael W. Mackey, en el informe elaborado para la Cámara de Diputados, estima el costo fiscal, al 30 de junio de 1998, en 633,300 millones de pesos que equivalían en ese entonces al 16.76% del PIB.

Gabriela Nava-Campos en un estudio publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)<sup>2</sup> asienta que el costo fiscal de la crisis en México aumentó de un 5.1% del PIB en 1995, hasta un 19.93% en 1998.

En su reciente Informe, el Banco Mundial menciona una estimación hecha por los Sres Honohan y Klingebiel del costo fiscal en 19.3% del PIB, si bien sumando a una estimación de costo fiscal la baja en reservas que se tuvo en el periodo 1995-1996 lo que aumenta sensiblemente la base de la estimación.

### 9.2. CONDICIONES PARA EL CÁLCULO FINAL DEL COSTO FISCAL DE LA CRISIS FINANCIERA

La estimación CIIPAB que se presenta en este Informe del costo fiscal de la crisis pudo ser elaborada con números consolidados que permitieron realizar un cálculo prácticamente definitivo de dicho costo. Estos cálculos se pudieron realizar debido a que se han dado los siguientes pasos:

<sup>1</sup> Versión estenográfica de la 2ª Reunión Ordinaria de Trabajo de la CIIPAB del 26 de julio del 2004 (respuesta al Senador Fauzi Hamdam, pág. 22) misma que se puede consultar en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LIX/1/Comparecencias/Ipab26Julio.html>

<sup>2</sup> Implicaciones Fiscales del rescate bancario en México 1994-1998.-Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (Gabriela Nava-Campos 03/06/02).

Desde 1999, la SHCP y el IPAB han concluido las operaciones pendientes establecidas en los artículos transitorios de la LPAB., entre otros, las referidas en los artículos Quinto, Séptimo y Noveno Transitorios de la Ley para la Protección al Ahorro Bancario. Para el caso de la banca en liquidación, los procesos muestran un avance superior al 90 por ciento.

La conclusión de las operaciones a las que se refieren estos artículos transitorios es relevante para el cálculo del costo fiscal, ya que los montos asociados a los apoyos a que se refieren estos artículos se presentan como información de hecho.

Asimismo, se han concluido las auditorías y las revisiones que se tenían pendientes de realizar y fueron aplicadas las consecuencias económicas en los casos en los que jurídicamente así procedió.

Por otra parte, las contingencias que aún se tienen por juicios y diferendos asociados a estos programas, hoy no presentan montos que pudieran significar una diferencia sustantiva en los cálculos que se presentan en este documento.

Finalmente, las estimaciones sobre activos por realizar en manos del IPAB, así como los costos de programas que no han concluido se pueden determinar en función de un contexto macroeconómico relativamente estable.

### 9.3. CONCEPTO DE COSTO FISCAL

Para efectos de establecer una definición de costo fiscal se analizaron diversas opciones, tanto en términos de los estudios realizados y descritos en el primer apartado de este capítulo, como en el marco de la información disponible.

Sin embargo, se adoptó como principal factor en la definición el que la resolución de la crisis financiera mexicana de 1994-1995 implicó un costo para la sociedad mexicana que debe asociarse a sus repercusiones en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), toda vez que los compromisos derivados de la crisis se han cubierto preponderantemente con los recursos presupuestales, en un inicio con los asignados en el Ramo 29 (1995-1998), y a partir del año 1999, por la creación del IPAB, con los asignados en el Ramo 34.

En este sentido, en el “Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1996” presentado a la H. Cámara de Diputados el 10 de septiembre de 1998, la Contaduría Mayor de Hacienda precisa que:

“En términos generales, el costo fiscal se refiere a los recursos monetarios que el Gobierno Federal eroga en la producción de un bien o en la prestación de un servicio. Dado que la única vía mediante la cual el Gobierno puede ejercer su gasto es el Presupuesto de Egresos de la Federación, los costos en que incurra para la realización de sus actividades deberán pagarse por disposición de Ley con recursos presupuestales; por tanto, cualquier costo fiscal necesariamente tiene una expresión en el presupuesto.”

“No obstante, la utilización del concepto “costo fiscal” asociado a los programas de saneamiento y capitalización de la banca múltiple, obliga al Gobierno Federal a compromisos de pago derivados de los programas del FOBAPROA, ya que (por) los avales otorgados se constituyen en obligado solidario.”

“.....Técnicamente el FOBAPROA tendría previsto obtener una recuperación parcial del total de los costos que le significó al Fondo la aplicación de programas de saneamiento financiero, la diferencia representada por el segmento de los costos que no pueden ser recuperados, correspondería obligadamente al “costo fiscal”, debido a la calidad de aval u obligado solidario del Gobierno Federal<sup>3</sup>

Así, para efectos de este Informe y de la Estimación CIIPAB, se consideró la definición de la CMH, es decir, *se entiende por costo fiscal aquellas erogaciones presupuestales relacionadas directamente con las transferencias de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación al Fobaproa y posteriormente al IPAB, vinculados con los programas establecidos por el gobierno federal a partir de 1995*, descritos en el capítulo 3 de este Informe.

No obstante la definición anterior, para fines de este documento se incluyen los créditos de Nafin y Banxico, debido a que, aunque no tienen una expresión en el presupuesto, se les ha dado servicio con recursos públicos tal y como lo establece el Artículo Octavo Transitorio de la LPAB. Los créditos de Nafin y Banxico se describen a continuación.

#### *Crédito NAFIN*

El 28 de septiembre de 1995, NAFIN, como agente financiero del Gobierno Federal, otorgó al Fobaproa un crédito por 1,750 millones de dólares con recursos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Se canalizaron recursos por 1,000 millones de dólares con aportaciones del Banco Mundial bajo el Programa de Reestructuración del Sector Financiero, y 750 millones de dólares con aportaciones del Banco Interamericano de Desarrollo en operaciones denominadas de ajuste estructural.

#### *Crédito BANXICO*

A partir del 20 de enero de 1999 el IPAB asumió los créditos otorgados por el Banco de México al Fobaproa y al Fameval, reconociendo un pasivo a favor del Banco de México por 23,987,953,287 UDI's, el cual no devenga intereses, conviniéndose extinguir el saldo insoluto en treinta anualidades vencidas y sucesivas.

Conforme a lo establecido en el artículo Octavo Transitorio de la LPAB, el Instituto asumió los créditos otorgados por el Banco de México a los Fideicomisos a que se refieren los artículos 122 de la Ley de Instituciones de Crédito y 89 de la Ley del Mercado de Valores vigentes hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Protección al ahorro bancario. Estos créditos se han ido extinguiendo sin cargo al Instituto, en la medida en que los resultados del Banco de México así lo han permitido, sin afectar el capital y reservas del propio Banco, de acuerdo con la Ley que lo rige.

Con base en este mismo artículo, el Gobierno Federal, ha ido quebrantando el crédito otorgado por Nacional Financiera, en su carácter de agente financiero del Gobierno Federal, al FOBAPROA.

<sup>3</sup> Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1996.- Contaduría Mayor de Hacienda.- H. Cámara de Diputados.- Septiembre 1988.-Páginas 90 y 91.- El realce y subrayado es de la CIIPAB.

Por tanto, el cálculo del costo fiscal presentado en este documento, incluye el valor de los créditos otorgados por Banco de México y por Nacional Financiera Sociedad Nacional de Crédito, que con fundamento en el artículo octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, están siendo quebrantados por estas instituciones con cargo a sus resultados.

Así, para su cálculo, *el Costo Fiscal se estructura con las erogaciones realizadas por el Gobierno Federal más las estimaciones de apoyos futuros.*

Considerando lo anterior, *el costo fiscal estimado se realizó para una fecha determinada (31 de Diciembre de 2004, denominada Fecha Valor) tanto para los montos ya pagados actualizados considerando las variaciones en la UDI, como para los montos por pagar a esta misma fecha.*

#### 9.4. ESTIMACIÓN DE LA CIIPAB DEL COSTO FISCAL DE LA CRISIS FINANCIERA DE 1995

##### Desagregación por programa del Costo Fiscal

Siguiendo lo establecido en el capítulo 3, se consideraron los siguientes programas:

Se entienden como Programas de Apoyo a los Deudores de la Banca los programas asociados a los siguientes rubros:

- El Esquema de Reestructuración en UDIS (Planta Productiva, Estados y Municipios, Vivienda, Agropecuario, Tarjetas de Crédito, créditos para la Adquisición de Bienes Duradero y Personales).
- Programas con Descuentos en los Pagos (Empresarial, Agropecuario, Vivienda Media y Residencial y Vivienda tipo FOVI).
- ADE
- Retroactividad Planta Productiva.

Estos programas se relacionaron con la parte activa del sistema de intermediación bancaria, diseñados para apoyar a los deudores del sistema que, en razón de los aumentos en las tasas de interés se vieron imposibilitados de cumplir sus compromisos. En este sentido, los apoyos presupuestales permitieron canalizar, bajo los criterios descritos, apoyos presupuestales para aliviar la situación de empresas, personas físicas y gobiernos estatales y municipales.

De los seis Programas de Apoyo a los Deudores de la Banca que fueron implementados a partir de 1995 dos ya han expirado y cuatro continúan vigentes. A continuación se presenta una tabla que señala los periodos de vigencia de cada uno de los tipos de programa.

TIPO DE PROGRAMA	PERIODO DE VIGENCIA
ADE	De 1995 a 1997
Programas de Apoyo a la Vivienda	De 1995 a 2030
Programas de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero	De 1996 a 2006
Programas de Apoyo Empresariales	De 1995 a 2009
Programas de Apoyo a los Estados y Municipios	De 1995 a 2019
Programas de Apoyo para Créditos Provenientes de Tarjetas de Crédito y para la Adquisición de Bienes de Consumo Duradero y Personales	De 1995 a 2001

Asimismo, de acuerdo con la definición adoptada, a partir de 1999 se engloban bajo el concepto de Programas de Apoyo a Ahorradores las transferencias presupuestales relativas a:

- Programas de Saneamiento.
- Programa de Capitalización y Compra de Cartera, hoy Nuevo Programa.
- Refinanciamientos al amparo del artículo 2° de la Ley de Ingresos de la Federación.
- Pasivos de Instituciones en liquidación o concurso mercantil, previamente intervenidas por la CNBV.
- Créditos otorgados al Fobaproa por Nacional Financiera (NAFIN) y por el Banco de México (BANXICO)<sup>4</sup>.

El propósito fundamental de los Programas de Apoyo a Ahorradores fue el evitar una crisis sistémica en la intermediación bancaria, que hubiera causado mayores costos a la sociedad mexicana. En el apartado final de este capítulo se describen otros costos no fiscales. Cabe mencionar que las transferencias presupuestales descritas para efectos de estos programas son aquellas aprobadas por la H. Cámara de Diputados durante los últimos diez años.

El cálculo del costo fiscal de cada uno de los programas se dividió en dos grandes rubros: monto pagado y monto por pagar.

<sup>4</sup> Como se dijo, los créditos otorgados al Fobaproa por BANXICO y por NAFIN se incluyen a pesar de que no existen transferencias presupuestales asociadas en virtud de que su quebranto conforme a lo establecido en el artículo Octavo Transitorio de la LPAB representa un costo fiscal en términos de la metodología adoptada.

Para la estimación de estos dos montos, se consideraron los siguientes agregados:

### I. Montos pagados

#### ( 1 ) Saneamiento y Banca en Liquidación.

Este rubro se constituyó con lo siguiente:

- a) Monto ejercido de los recursos presupuestales, durante el período de 1995 a diciembre de 2004. El monto ejercido se actualizó a diciembre de 2004 utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).
- b) Quebrantos realizados durante el período de 1995 a diciembre de 2004, en la amortización del crédito NAFIN conforme a lo establecido por el artículo Octavo Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. Estos montos se actualizaron a diciembre de 2004 utilizando el INPC
- c) Quebrantos realizados durante el período de 1995 a diciembre de 2004, para amortizar el crédito BANXICO conforme a lo establecido en el artículo Octavo Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. Estos montos se convirtieron a moneda nacional utilizando el valor de la UDI y, una vez en moneda nacional, se actualizaron a diciembre de 2004 utilizando el INPC.

#### ( 2 ) Deudores:

El monto pagado asociado a los Programas de Apoyo a Deudores de la Banca, considera los pagos realizados a los programas de Retroactividad Planta Productiva, ADE, fideicomisos UDIS vencidos y liquidados anticipadamente; así como los apoyos provenientes de los programas con Descuentos en los pagos. Este monto se actualizó desde la fecha de pago hasta el 31 de diciembre de 2004 considerando el cambio en el valor de la Unidad de Inversión (UDI).

### II. Montos por pagar

#### ( 3 ) Saneamiento y Banca en Liquidación:

Este rubro se construyó a partir de los pasivos vigentes del Instituto al 31 de diciembre de 2004, menos el valor de los activos asociados a cada uno de estos programas.

Pasivos:

- a) Programas de Saneamiento.  
Saldo de las obligaciones a cargo del Instituto y a favor de las instituciones de banca múltiple al 31 de diciembre de 2004.
- b) Banca en Liquidación.  
La banca en liquidación o en concurso mercantil no cuenta con una estructura contractual de pagos, por lo que se tomó el saldo contable de los pasivos asociados a estas instituciones, que reflejan los estados financieros del IPAB 31 de diciembre de 2004.

c) Crédito NAFIN.

El saldo insoluto del crédito Nafin al 31 de diciembre de 2004, el cual se convirtió a moneda nacional utilizando el tipo de cambio (pesos/dólar) a esa misma fecha.

d) Crédito BANXICO.

El saldo insoluto del crédito Banxico al 31 de diciembre de 2004, el cual se convirtió a moneda nacional utilizando el valor del la UDI a esa misma fecha.

e) Operaciones de refinanciamiento.

Saldo de los Bonos de Protección al Ahorro y créditos contratados.

f) Pasivos contingentes relacionados con el Programa de Apoyo a Ahorradores.

Se incluyeron los pasivos contingentes relacionados con operaciones del Programa de Apoyo a Ahorradores y para los cuales se han asignado valores con base en su posibilidad de ocurrencia y en el avance procesal que guardan.

Los montos de estos pasivos se expresaron a su valor contable al 31 de diciembre de 2004, con excepción de los BPA's que se expresaron a su valor de mercado.

A lo anterior, se restaron los siguientes rubros:

Activos:

a) Activos líquidos del IPAB.

b) Efectivo en los fideicomisos del Programa de Saneamiento.

c) Efectivo de la Banca en Liquidación.

d) Activos por recuperar (Cartera, Bienes Adjudicados, entre otros).

Los montos de estos activos se expresaron a su valor contable al 31 de diciembre de 2004, con excepción de los activos por recuperar que se expresaron a su valor estimado de realización.

( 4 ) *Nuevo Programa:*

El costo del Nuevo Programa (antes Programa de Capitalización y Compra de Cartera) se determinó asumiendo los pasivos, es decir las obligaciones asumidas, menos los activos, es decir:

a) Efectivo en chequeras de los fideicomisos Nuevo Programa.

b) Valor del Programa de Participación de Pérdidas.

c) Monto del Esquema de Incentivos.

d) Activos por Recuperar.

( 5 ) *Deudores:*

a) Para calcular el monto por pagar asociado al Esquema de Reestructuración en UDIS, se estimaron las amortizaciones mensuales fijas hasta el vencimiento de los fideicomisos afectos a dichos programas, a partir de los saldos de cartera, pasivo fiduciario y CETES Especiales. Con ello se obtuvo el monto por devengar

mes a mes resultante de la aplicación de las reglas correspondientes a cada uno de los programas. Habiendo obtenido el monto por pagar al vencimiento de los fideicomisos, se calculó su valor presente al 31 de diciembre de 2004.

- b) Para calcular el monto por pagar de los Programas con Descuentos en los Pagos, se estimaron los descuentos mensuales que se otorgarán a partir de los saldos de la cartera, asumiendo amortizaciones fijas al vencimiento del plazo de los créditos; a éstos se les calculó su valor presente al 31 de diciembre de 2004.

Como lo señaló la ASF:

*“Los Programas de Apoyo a Deudores se diseñaron para que los acreditados pudieran enfrentar en condiciones más favorables el servicio de su deuda, a través de una reestructuración de los flujos derivados del servicio de las deudas con el sistema bancario. Además de programarse descuentos sobre los saldos insolutos de los adeudos cuando los deudores estuviesen al corriente de sus pagos, con la implementación del Programa, se logró una participación aproximada de 1,322,690 deudores con una cartera asociada de 324,367 millones de pesos<sup>5</sup>”.*

En cuanto a los programas de apoyo a ahorradores, la ASF señaló:

*“Por lo que se refiere a los programas de apoyo a ahorradores de la banca, también han cumplido con el objetivo social para el que fueron creados, sin embargo, el proceso de decisión, en lo general, careció de políticas, procedimientos y reglas de operación, lo que trajo como consecuencia discrecionalidad en la autorización de los apoyos, insuficiente transparencia en las operaciones y ambigüedad de las responsabilidades imputables a los servidores públicos y a las instituciones que participaron en la conducción de los programas<sup>6</sup>”.*

## 9.5. EXPRESIÓN DEL COSTO FISCAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

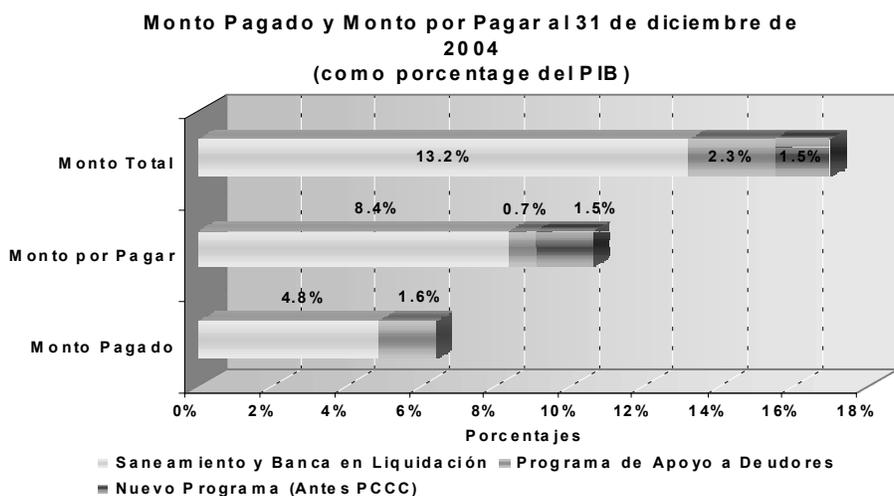
El Costo Fiscal a diciembre de 2004, integrado por la suma de los conceptos Monto Pagado y Monto por Pagar, se expresó en términos del PIB.

Para expresar el costo fiscal como porcentaje del PIB se utilizó el PIB presentado en los Criterios Generales de Política Económica 2005 de la SHCP, cuyo monto es de 7,350.4 miles de millones de pesos.

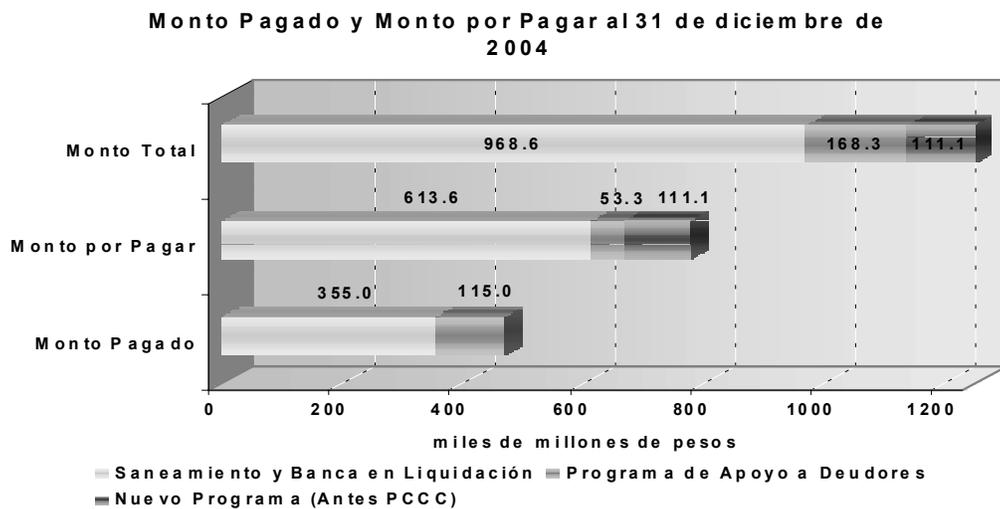
<sup>5</sup> Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004. Informe Integral sobre la fiscalización del rescate bancario 1995 – 2004. Auditoría Superior de la Federación Marzo 2006. Pág. 45.

<sup>6</sup> op cit pág. 340.

## Gráfica



## Gráfica

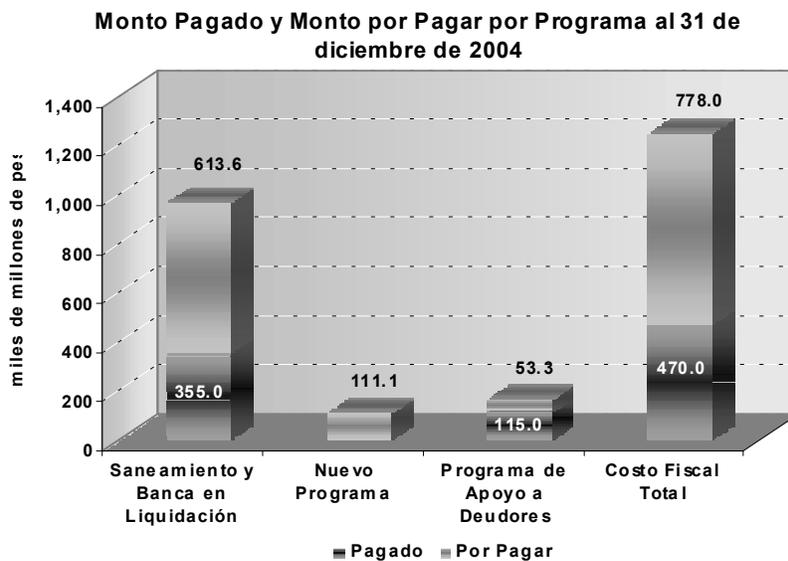


**Tabla**  
**Monto Pagado y Monto por Pagar al 31 de diciembre de 2004**

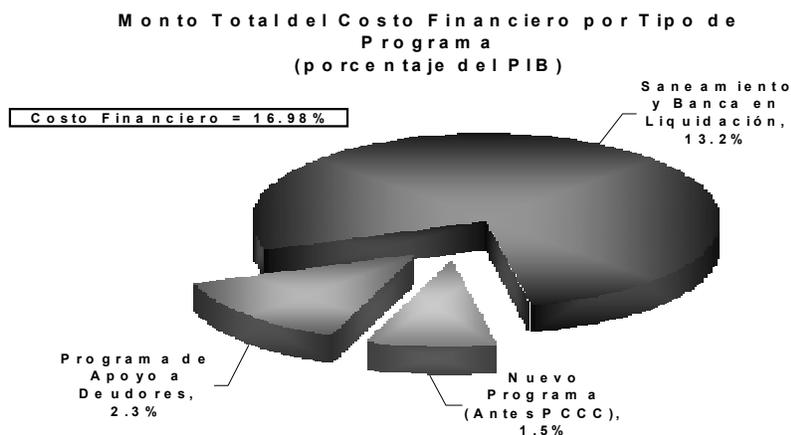
<b>Monto Pagado</b>	Miles de Millones de Pesos	Porcentaje del PIB
Saneamiento y Banca en Liquidación	355	4.83%
Deudores	115	1.56%
<b>SUMA MONTO PAGADO</b>	<b>470</b>	<b>6.39%</b>
<b>Monto por Pagar</b>		
Saneamiento y Banca en Liquidación	613.6	8.35%
Nuevo Programa (antes PCCC)	111.1	1.51%
Deudores	53.3	0.73%
<b>SUMA MONTO POR PAGAR</b>	<b>778</b>	<b>10.58%</b>
<b>TOTAL MONTO PAGADO Y POR PAGAR</b>	<b>1,248.0</b>	<b>16.98%</b>

A continuación se ofrece una expresión diferente de los mismos resultados para efectos de la distinción entre Programas de Apoyo a Ahorradores y Programas de Apoyo a Deudores. Así, se puede agregar lo relativo a los primeros programas en las siguientes gráficas:

**Gráfica**



## Gráfica

**Acciones para reducir el costo fiscal**

Es importante destacar que adicionalmente a lo que ha otorgado el Congreso de la Unión para la implementación de estos programas, los bancos también han absorbido parte del costo fiscal o bien han participado otorgando descuentos en pagos de acuerdo a lo establecido en la normatividad de dichos programas.

En este sentido, al 31 de diciembre de 2004, la banca ha otorgado descuentos en pagos asociados a los Programas de Apoyo a Deudores por 34 mil 347 millones de pesos.

En el caso del Programa de Apoyo a Ahorradores, los bancos que participaron en el Programa de Capitalización y Compra de Cartera, absorbieron una parte del costo total del programa mediante el Programa de Participación de Pérdidas. Bajo este esquema, las instituciones bancarias condonaron, a favor del FOBAPROA, el importe equivalente a una fracción del valor de los instrumentos de pago, al vencimiento. El valor del Programa de Participación de Pérdidas, al 30 de junio de 2005, es de 43 mil 647 millones de pesos, el cual distribuido por institución es el siguiente:

Tabla

<b>Valor del Programa de Participación de Pérdidas al 30 de junio de 2005</b>	
Bancomer	20,768
Banamex	14,066
Bitel (HSBC)	6,562
Banorte	2,251
<b>Total</b>	<b>43,647</b>

*(Cifras en millones de pesos)*

Por otra parte, al celebrarse el Nuevo Programa Banamex, BBVA-Bancomer y HSBC, S.A. (antes Bital) pagaron al Fobaproa los créditos relacionados que fueron observados por la ASF, que en su momento, se incluyeron en el PCCC, sin haber sido aprobados por el Comité Técnico del Fobaproa por un valor de 9 mil 477 millones de pesos.

Además, los bancos pagan cuotas por el seguro de depósitos y conforme a la LPAB, el 75% de estas cuotas sirven para concluir los programas de saneamiento financiero y la liquidación de las operaciones del FOBAPROA y el FAMEVAL. El valor del 75% de las cuotas pagadas por los bancos de 1999 a diciembre de 2004 asciende a 21 mil 450 millones de pesos.

Considerando las cifras anteriormente descritas, se puede establecer que los bancos han contribuido dentro del costo general de la crisis, con un monto aproximado de 87 mil 471 millones de pesos.

### 9.6. DISTRIBUCIÓN DE LOS APOYOS POR PROGRAMAS POR BANCOS

El Costo Fiscal por institución bancaria se definió como el monto de los apoyos otorgados a través de los programas instrumentados por las autoridades financieras, menos las recuperaciones obtenidas por la venta de activos o por los compromisos asumidos por los bancos derivados de estos mismos apoyos.

Como se mencionó anteriormente, el costo fiscal de Programa de Apoyo a Ahorradores al 31 de diciembre de 2004, asciende a 1,079.8 miles de millones de pesos.

Ahora bien, si tomamos el valor de la UDI al 31 de diciembre de 2004 que es de 3.534716, el costo total del Programa de Apoyo a Ahorradores asciende a 926.4 miles de millones de pesos, a esa fecha.

Por tanto, al restar los 926.4 miles de millones de pesos del costo original de los apoyos otorgados, resulta que el costo real de no haber liquidado los programas en el momento en el que se originaron asciende a 153.3 miles de millones de pesos. Dado que la estrategia de refinanciamiento ha sido global, no es posible asignar este costo por institución bancaria.

Por su parte, el costo del Programa de Capitalización y Compra de Cartera (hoy Nuevo Programa) por institución bancaria, se determinó a la fecha en la que se originó la primera compra de cartera. El costo se definió como la diferencia entre la parte pasiva y la parte activa de este programa. Para efectos de este ejercicio y tomando a cada institución por separado, la parte pasiva está representada por el saldo de la contraprestación asociada a la compra de flujos de cartera al 30 de junio de 2005, por lo que se encuentra neta de los efectos económicos de las revisiones que con motivo del Nuevo Programa se realizaron a estos bancos. Por su parte, la parte activa está compuesta por la suma del saldo, al 30 de junio de 2005, del Programa de Pérdidas Compartidas, el valor del Esquema de Incentivos, y el saldo de las chequeras de los fideicomisos. Esta diferencia, que al 30 de junio de 2005 equivale a 115 mil 168 millones de pesos para todas las instituciones, fue descontada de forma individual con las tasas de interés asociadas a la estructura de cada una de las obligaciones de pago que adquirió el FOBAPROA en este programa.

En el Anexo I a este documento se presenta el detalle por banco con las operaciones del Programa de Capitalización y Compra de Cartera.

En el mismo sentido, el costo neto del programa de saneamiento financiero se definió como la diferencia entre los apoyos otorgados por las autoridades financieras y las recuperaciones de activos asociadas a estos apoyos. En la mayoría de los casos, las instituciones recibieron diversos apoyos en la forma de compra de obligaciones subordinadas, suscripción de acciones, otorgamiento de créditos con garantía de las acciones representativas del capital social de la institución, o la compra directa de cartera y/o activos del banco en problemas.

Para cada uno de los apoyos otorgados, se identificaron los flujos de las recuperaciones asociadas, aislando el costo de cada uno de ellos. En efecto, si una institución tuvo como primer apoyo una compra de cartera y como segundo apoyo un crédito con garantía de las acciones, lo que se buscó fue identificar las recuperaciones asociadas a la venta de cartera y por otra parte la recuperación asociada a la venta de las acciones y no sumar estas cantidades sino hasta hacerlas comparables.

Los flujos derivados de las recuperaciones, se llevaron en el tiempo a la misma fecha en que se otorgó el primer apoyo, utilizando como tasa de descuento la tasa de interés asociada a la contraprestación, al pagaré, o cuando fue en efectivo, con inflación. Por tanto, en aquellas instituciones donde se otorgaron varios apoyos, se calculó un costo neto para cada uno de ellos en las distintas fechas en que se originaron. Con el objetivo de poder sumar el dinero en el tiempo, los distintos costos se llevaron con inflación a la fecha del primer apoyo.

En el Anexo II a este documento se presenta el detalle por banco con las operaciones de Saneamiento.

El caso de la banca intervenida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es muy particular. Además de los efectos económicos que deterioraron significativamente el valor de los activos de los bancos, éstos presentaron irregularidades que motivaron una intervención por parte de la autoridad supervisora.

El costo fiscal de estos bancos se puede dividir en: i) pérdidas operativas, ii) pérdidas por el deterioro en el valor de los activos del banco y iii) costo de refinanciarse en el mercado interbancario para apoyar su operación ante una decisión de mantenerlos abiertos.

Para todo efecto práctico, el seguro de depósitos en ese entonces, cubría la totalidad de las operaciones pasivas de los bancos. Con esto, el resto de los bancos del sistema, estaban dispuestos a prestar dinero a estas instituciones ya que su pago estaba garantizado.

Ante este escenario, la metodología que se utilizó para calcular el costo fiscal de estas instituciones fue una vez más, la diferencia entre una parte pasiva y una parte activa. La parte pasiva de estos bancos es sui géneris ya que además de los créditos que se les otorgaron, mantenían un refinanciamiento continuo de sus obligaciones y sus pérdidas acumuladas, a través del mercado interbancario. Por tanto, se decidió que el punto de partida para el cálculo de este costo fuera la fecha en la que el IPAB tomó el cargo de liquidador, y que el monto de los apoyos otorgados fuera el valor de los pasivos que se muestran en el balance inicial de liquidación. Por su parte, los flujos derivados de la recuperación de activos de estas instituciones, fueron llevados a la fecha de inicio de la liquidación para cada una de estas instituciones.

En el Anexo III a este documento se presenta el detalle por banco relacionado con la Banca Intervenida, hoy en Liquidación.

La siguiente tabla sintetiza estos cálculos, los cuales se encuentran desagregados en los anexos antes señalados.

Tabla

**Costo Fiscal por banco** <sup>1/</sup>  
Cifras en millones de Udis

Institución	Mar-95	May-95	Jun-95	Sep-95	Nov-95	Dic-95	Ene-98	Nov-99	Sep-01	Total Udis
Bancomer	-	-	-	-	-	8,881	-	-	-	8,881
Banamex	-	-	-	-	-	6,783	-	-	-	6,783
Bitá( HSBC)	-	-	-	2,973	-	-	-	-	-	2,973
Banorte	-	-	-	-	1,202	-	-	-	-	1,202
Serfin	-	-	34,580	-	-	-	-	-	-	34,580
Inverlat	25,010	-	-	-	-	-	-	-	-	25,010
Banpais	-	18,813	-	-	-	-	-	-	-	18,813
Mexicano	-	-	-	-	-	12,043	-	-	-	12,043
Atlántico	-	-	-	10,419	-	-	-	-	-	10,419
Promex	-	-	-	7,536	-	-	-	-	-	7,536
Bancan	6,743	-	-	-	-	-	-	-	-	6,743
BBV	-	-	3,012	-	-	-	-	-	-	3,012
Confía	-	-	-	-	-	-	12,200	-	-	12,200
Bancrecer	-	-	-	-	-	-	-	37,553	-	37,553
Unión *	-	-	-	-	-	-	-	-	39,877	39,877
Cremiti *	-	-	-	-	-	-	-	-	18,548	18,548
Oriente *	-	-	-	-	-	-	-	-	6,796	6,796
Obrero *	-	-	-	-	-	-	-	-	4,403	4,403
Interestatal *	-	-	-	-	-	-	-	-	2,368	2,368
Capital *	-	-	-	-	-	-	-	-	2,263	2,263
Pronorte *	-	-	-	-	-	-	-	-	93	93

<sup>1/</sup> Las fechas corresponden a la fecha en la que se otorgó el primer apoyo a la institución bancaria.

**Total Udis** **262,096**

\* Para el caso de la Banca en Liquidación, corresponde a la fecha de inicio de la liquidación.

**Valor Udi 31-dic-04** **3,534,716**

**Costo en pesos** **926,434**

**Costo Real del Financiamiento:** **153,318**

**Costo Fiscal Ahorradores Total:** **1,079,751**

Al igual que en los Programas de Apoyo a Ahorradores, el costo fiscal de los Programas de Apoyo a Deudores se integra por la suma de los conceptos Monto Pagado y Monto por Pagar, para los diversos programas que se implementaron, como se muestra a continuación:

Tabla

PROGRAMA	PAGADO											POR PAGAR	TOTAL
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL		
UDIS <sup>1/</sup>	-	-	-	0.0	0.5	-	(0.0)	0.8	0.6	7.9	9.9	1.3	11.2
Vivienda UDIS <sup>2/</sup>	-	-	-	0.0	-	-	-	-	0.5	5.7	6.1	26.1	32.2
Estados y Municipios <sup>3/</sup>	-	-	-	-	-	-	0.1	-	0.1	1.8	1.9	7.0	8.9
Vivienda Descuentos <sup>4/</sup>	-	-	0.2	1.3	4.3	28.2	12.3	6.3	5.8	5.2	63.6	18.8	82.4
Agropecuario <sup>5/</sup>	-	1.0	1.3	1.1	0.7	1.0	0.1	10.5	0.0	0.1	15.9	0.1	16.0
Empresarial <sup>6/</sup>	-	-	0.0	0.5	0.6	0.3	7.5	0.2	0.1	0.0	9.2	0.0	9.2
ADE	2.3	6.4	(0.3)	(0.0)	-	-	(1.3)	-	-	-	7.1	-	7.1
Retroactividad Planta	-	-	0.0	0.2	0.2	0.9	-	-	-	-	1.3	-	1.3
<b>Total</b>	<b>2.3</b>	<b>7.4</b>	<b>1.3</b>	<b>3.2</b>	<b>6.2</b>	<b>30.4</b>	<b>18.6</b>	<b>17.7</b>	<b>7.1</b>	<b>20.7</b>	<b>115.0</b>	<b>53.3</b>	<b>168.3</b>

(Cifras en miles de millones de pesos al 31 de diciembre de 2004)

NOTA: Al estar las cifras redondeadas las sumas son aproximadas.

<sup>1/</sup> UDIS.- Este rubro incluye a los programas de reestructuración en UDIS para los créditos Empresariales, Agropecuarios, Tarjetas de Crédito y al Consumo Duradero y Personales.

<sup>2/</sup> Vivienda UDIS.- Este rubro incluye a los programas de reestructuración en UDIS para créditos para la vivienda.

<sup>3/</sup> Estados y Municipios.- Este rubro incluye a los programas de reestructuración en UDIS para créditos a los Estados y Municipios tanto con la banca múltiple como con BANOBRAS.

<sup>4/</sup> Vivienda Descuentos.- Este rubro incluye los programas con descuentos en los pagos para créditos de vivienda media y residencial y tipo FOVI.

<sup>5/</sup> Agropecuario.- Este rubro incluye los programas con descuentos en los pagos para créditos agropecuarios.

<sup>6/</sup> Empresarial.- Este rubro incluye los programas con descuentos en los pagos para créditos empresarial.

En los Anexos IV y V se presenta el detalle de los dos cuadros anteriores por banco de los montos pagados por el Gobierno Federal y los descuentos en los pagos absorbidos por la banca actualizado al 31 de diciembre de 2004 por año, respectivamente.

### 9.7 IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE APOYO

Como se explicó en capítulos anteriores, cada uno de los programas de apoyo a ahorradores perseguía diferentes objetivos, y se implementaron bajo circunstancias muy diferentes.

Para determinar el impacto y con el objeto de ser consistentes con la metodología de cálculo para determinar el costo fiscal de los programas de apoyo, se determinó el valor del activo, pasivo total y depósitos (cheques, ahorro y plazo) a la fecha que se otorgó el primer apoyo a la institución bancaria o a la fecha inmediata anterior publica mediante boletín estadístico de la CNBV. Para el caso de la banca en liquidación se consideró la última publicación (93, 94 o 95, según el caso), ya que cuando se intervinieron dejaron de reportar información a dicha Comisión

Con base en lo descrito anteriormente se determinó el valor de los pasivos totales a pesos de diciembre de 2004 de las instituciones que integraron cada programa de apoyo, con el objeto de comparar cuanto representó el costo fiscal respecto al balance de las instituciones.

Bajo este contexto, el programa de apoyo que tuvo mayor impacto fue el PCCC (actualmente Nuevo Programa), ya que representó sólo el 10% del monto de los apoyos a ahorradores otorgados y benefició en casi la mitad de activos del sistema.<sup>7</sup> El impacto del costo fiscal del PCCC representó el 9.7% del pasivo de los bancos participantes en este programa.

De la tabla que aparece en la siguiente página se desprende que lo más costoso del rescate (80% aproximadamente) fue el correspondiente a saneamiento y liquidación, que fue directamente causado por: i) malos administradores en los bancos y/o ii) irregularidades en el manejo de los mismos.

Por otra parte, cabe aclarar que bancos que participaron en el PCCC y se mantuvieron en operación después de la crisis financiera (Banamex, Bancomer, Banorte y Bital), mantuvieron los accionistas originales.

En cuanto a los programas para deudores, la ASF señaló que:

*“Los seis programas han logrado sus objetivos. Los deudores han podido honrar sus compromisos; las instituciones de banca múltiple han tenido un costo, pero han consolidado su cartera crediticia; y los apoyos del Gobierno Federal han cumplido con su doble objetivo de apoyar a los deudores y consolidar las instituciones financieras”<sup>8</sup>.*

<sup>7</sup> Se utilizó como base para determinar el impacto de los programas la composición del sistema bancario a diciembre de 1994, fecha en la cual inicia la crisis financiera.

<sup>8</sup> Op cit pág. 333

Tabla

<b>Programa de Apoyo a Ahorradores</b>	Proporción del costo fiscal respecto al pasivo total de los bancos que recibieron apoyos financieros	Proporción del costo fiscal respecto al pasivo de los bancos participantes en el programa	Porcentaje de los pasivos de los bancos que participaron en el programa respecto a los pasivos totales del Sistema a dic 94	Costo para los accionistas
<b>PCCC (Ahora Nuevo Programa)</b>	El costo fiscal del PCCC representó el 3.8% del pasivo total de los bancos que recibieron algún tipo de apoyo	El impacto del costo fiscal del PCCC representó el 9.7% del pasivo de los bancos participantes en este programa	Representó el 44.5% de los pasivos totales del Sistema	Los bancos absorbieron un costo de 43.6 MMDP que representó en promedio el 25% del costo total programa
<b>Saneamiento</b>	El costo fiscal del programa de saneamiento representó el 20.1% del pasivo total de los bancos que recibieron algún tipo de apoyo	El impacto del programa de saneamiento representó el 36.7% del pasivo de los bancos participantes en este programa	Representó el 46.3% de los pasivos totales del Sistema	Los accionistas perdieron su capital al no poder capitalizar sus instituciones
<b>Liquidación</b>	El costo fiscal del programa de liquidación representó el 8.9% del pasivo total de los bancos que recibieron algún tipo de apoyo	El impacto del programa de liquidación representó 1.36 veces más que el pasivo de los bancos participantes en este programa	Representó el 5.6% de los pasivos totales del Sistema	Se intervinieron los bancos por malos manejos fraudes e irregularidades

## 9.9 SITUACIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO

Es importante señalar que tanto las instituciones de Banca Comercial como las instituciones de Banca de Desarrollo tuvieron un costo fiscal, no obstante, la naturaleza y origen fueron diferentes.

Bajo este contexto, los recursos fiscales destinados a las instituciones de Banca de Desarrollo no se integran al monto del costo fiscal derivado por los programas de apoyo a deudores y ahorradores descritos en el presente capítulo.

Sin embargo, en el caso particular de las instituciones de banca de desarrollo, durante la segunda mitad de la década pasada se tuvieron que cubrir, mediante recursos fiscales, las minusvalías al patrimonio de dichas instituciones. Es de señalarse que la situación particular de cada una de las instituciones apoyadas, así como la de los sectores que atendían conforme a sus Leyes y Reglamentos Orgánicos, precipitaron la necesidad de apoyos por parte del Gobierno Federal para cubrir sus obligaciones, tal como se señala a continuación:

### 1. Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (BNCI)

Para 1995, las deficiencias en los sistemas de control, seguimiento de operaciones crediticias y fiduciario, así como el deterioro en la capacidad de pago del sector a que BNCI atendía (pequeño comercio) produjo castigos en operaciones de crédito con cargo a su patrimonio que, bajo la norma vigente entonces de calificación de cartera para la banca de desarrollo, derivaron en un ICAP inferior al mínimo legal. En 1997 y 1998, y como parte de diversos convenios de apoyo financiero suscritos entre el Gobierno Federal y la Institución, se efectuaron aportaciones que se utilizaron, en su mayoría, para el pago de pasivos por captación. En el mismo ejercicio, adicionalmente a los apoyos descritos y ya determinada la estrategia de liquidar a BNCI por las instancias competentes, en función de haberse determinado la inviabilidad de su modelo de negocio, la institución suscribió con el entonces Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito (FIDELIQ), un contrato de crédito para la adquisición de los activos de la Institución.

### 2. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (FINA)

Desde 1994, la principal problemática de FINA radicó en la mala calidad de su cartera crediticia y la alta concentración de riesgo en un número reducido de acreditados, lo que provocó problemas de liquidez y la necesidad de recibir apoyos fiscales, así como la necesidad de llevar a cabo continuas reestructuraciones denominadas en UDIS en sus créditos. Así, la institución recibió diversas aportaciones de capital durante el periodo 1997-2000 que no lograron restablecer su situación financiera, lo que aunado a la incertidumbre relativa a la viabilidad financiera de los principales ingenios y por ende su capacidad para cumplir con sus compromisos de pago orillaron a iniciar el proceso de disolución y liquidación de FINA a mediados de 2000, mismo que se formalizó mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2000.

### 3. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO)

Al cierre del ejercicio de 1994, BANJERCITO presentaba insuficiencia en la constitución de provisiones preventivas para riesgos crediticios, situación que impactó negativamente su capital contable a la misma fecha. Derivado de lo anterior, se suscribió en septiembre de 1995 un

Convenio de Saneamiento Financiero en el que buscaba corregir deficiencias observadas en el otorgamiento crediticio, apoyando financieramente a BANJERCITO con una proporción de los flujos de ingresos que debieron generar sus activos financieros, y en una segunda etapa (1997) con apoyo de la SHCP (asunción de deuda y adquisición por parte del FIDELIQ de derechos sobre activos problemáticos) y la aplicación de una estrategia de saneamiento financiero y redimensionamiento del banco.

#### 4. Sistema BANRURAL

Durante 1993 un número importante de productores del campo, ante la imposibilidad de cumplir con sus compromisos financieros, reestructuró su cartera con BANRURAL. Sin embargo, dichos esfuerzos fueron insuficientes ante las afectaciones producidas a la situación financiera de sus acreditados y los fenómenos climatológicos adversos, lo que impactó negativamente la calidad de los activos del banco. En adición a los riesgos inherentes al sector objetivo de BANRURAL antes descritos, las deficiencias en los sistemas de control interno, registro de operaciones y soporte informático ocasionaron que para tratar de sanear a la institución, el Gobierno Federal instruyera al FIDELIQ a comprar cartera emproblemada a BANRURAL al cierre de 1998.

Dado que las pérdidas observadas en los años subsecuentes derivaron en la conclusión de que el modelo de negocio del Sistema BANRURAL carecía, bajo el entorno financiero y normativo prevaleciente, de viabilidad financiera, el 27 de diciembre de 2002 se constituyó la Financiera Rural como Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, encargado de coadyuvar al impulso del desarrollo de las actividades económicas vinculadas al medio rural, mediante el otorgamiento de créditos a productores e Intermediarios Financieros Rurales, entre otros servicios financieros y de apoyo a dichos agentes económicos.

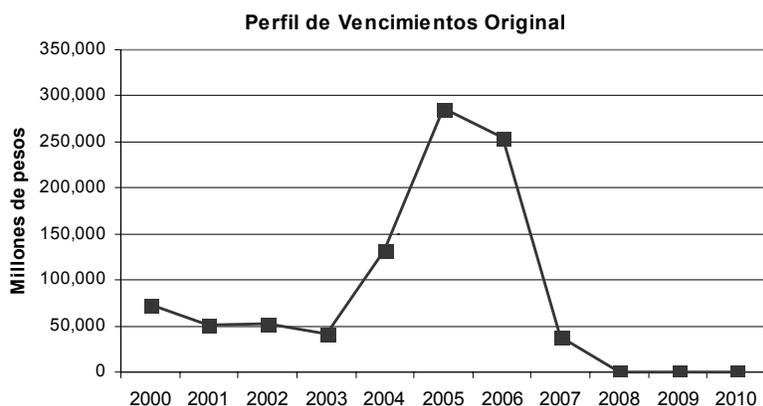
#### 5. Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)

Durante el periodo 1990 – 1994, el número de Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB) creció significativamente y el porcentaje de los recursos institucionales que fueron canalizados a través de dichos intermediarios se incrementó en gran medida. Este crecimiento trajo consigo que los mecanismos de control interno existentes se vieran rebasados, lo que implicó que los procedimientos establecidos no resultasen adecuados para los nuevos niveles de operación crediticia. Por lo anterior, y dado que el registro contable de todas las contingencias surgidas a consecuencia de la situación descrita y de quebrantos en operaciones con valores hubiese llevado a NAFIN a registrar capital contable negativo y obtener un ICAP inferior al mínimo legal, para junio de 1996 se instrumentó la compra de la cartera de crédito descontada con NAFIN por IFNB's considerados como no viables o potencialmente viables a un fideicomiso constituido para tal fin.

### 9.10 EL COSTO FISCAL Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

A principios de 1999, los vencimientos de los compromisos adquiridos por el Instituto mostraban un comportamiento no uniforme lo cual implicaba excesivas necesidades de recursos en los años 2004, 2005 y 2006.

## Gráfica



A partir de 1999, el Instituto, en coordinación con otras autoridades financieras, diseña una estrategia con el objetivo de mantener sus pasivos en una trayectoria sostenible. El diseño de la estrategia debía combinar las diversas fuentes de ingresos del Instituto (cuotas, recuperaciones y recursos fiscales) para contener el crecimiento de los pasivos en términos reales.

Después de analizar diferentes alternativas se concluyó que, en virtud de la magnitud de la deuda y la disponibilidad de recursos para su manejo, lo más adecuado para no distorsionar las finanzas públicas y afectar otros rubros de gasto del gobierno federal, era pagar el componente real de los intereses y otorgar al Instituto la facultad de refinanciar sus obligaciones. Si se hubiera optado por pagar la totalidad de los intereses, las necesidades de recursos presupuestales hubieran sido sustancialmente mayores a las que se tienen actualmente. Asimismo, el Congreso autorizó al Instituto, a través del artículo 2º de la Ley de Ingresos a contratar créditos y emitir valores, con el único objeto de canjear o refinanciar sus pasivos, otorgar liquidez a sus títulos y en general, a mejorar los términos y condiciones de sus obligaciones financieras.

Así, para calcular los requerimientos del Instituto para mantener la deuda en una trayectoria sustentable se requieren de varios componentes: el primero es la base de pasivos para calcular el componente real de los intereses para servirla; el segundo es un pronóstico de la tasa de interés real de acuerdo con la estructura de pasivos del Instituto; el tercero es una proyección de los ingresos que por concepto de cuotas y recuperaciones, obtendrá el Instituto.

Esta Comisión, elaboró un ejercicio para proyectar las necesidades presupuestales del Programa de Apoyo a Ahorradores para los próximos 4 años (2007-2010). El ejercicio utiliza las proyecciones macroeconómicas de Ciemex Wefa para tres escenarios: Básico, Alternativa 1 y Alternativa 2. Adicionalmente, se determinó la proporción de pasivos del Instituto con respecto al PIB nominal proyectado para cada año, a fin de verificar la congruencia de esta estrategia.

*Proyecciones Macroeconómicas de Ciemex Wefa - Julio 2005***Escenario Básico**

Indicadores	2007	2008	2009	2010
PIB Real (M Mill.Pesos 1993)	1,892.41	1,955.77	2,046.76	2,133.69
PIB Nominal (M.Mill.Pesos)	9,757.22	10,844.49	11,622.00	12,704.84
Tasa de Interes (Cetes 28) (%)	8.71	9.36	9.2	9.02
Deflactor del PIB	5.16	5.41	5.88	5.95
Consumidor Nacional	4.80	4.96	5.16	5.35

El escenario Básico representa las proyecciones macroeconómicas con mayor probabilidad de ocurrencia con base en sus indicadores históricos. Este escenario se caracteriza por tener tasas de interés más estables, fluctuando alrededor de 8.5% y 9.5%. La proyección del PIB nominal y real es más conservadora, la tasa de crecimiento del PIB real se encuentra entre 3.0% y 5.0%. La inflación se encuentra en un nivel alrededor del 5%.

Los dos escenarios alternativos al escenario básico corresponden a: i) un escenario con condiciones más favorables que el escenario básico, y ii) un escenario con indicadores macroeconómicos menos favorables que el básico.

**Escenario Alternativa 1**

Indicadores	2007	2008	2009	2010
PIB Real (M Mill.Pesos 1993)	1,926.30	2,015.58	2,112.10	2,217.35
PIB Nominal (M.Mill.Pesos)	9,677.14	10,544.64	11,405.65	12,570.36
Tasa de Interes (Cetes 28) (%)	9.46	9.11	8.01	8.77
Deflactor del PIB	5.02	5.23	5.44	5.67
Consumidor Nacional	4.76	4.92	5.09	5.26

Este escenario se caracteriza por representar proyecciones macroeconómicas más optimistas que las planteadas en el escenario básico. Las tasas de interés son menores a partir de 2008, aunque fluctúan más que en el escenario básico (entre 8.0% y 9.5%); el PIB real presenta un crecimiento mayor; la tasa de inflación es menor, y el deflactor del PIB es menor.

**Escenario Alternativa 2**

Indicadores	2007	2008	2009	2010
PIB Real (M Mill.Pesos 1993)	1,854.67	1,910.82	1,973.71	2,043.05
PIB Nominal (M.Mill.Pesos)	9,971.1	10,941.31	11,991.13	13,163.29
Tasa de Interes (Cetes 28) (%)	10.17	9.57	9.08	9.49
Deflactor del PIB	5.35	5.73	6.08	6.44
Consumidor Nacional	4.9	5.1	5.35	5.65

Este escenario se caracteriza por representar condiciones macroeconómicas menos favorables que el escenario básico. Las tasas de interés son mayores, excepto en 2009, y tienen mayor fluctuación (entre 9.0% y 10.20%); el PIB real presenta un crecimiento menor; el nivel de la inflación y del deflactor del PIB son mayores que los niveles mostrados en el escenario básico.

### *Metodología:*

La base de pasivos para calcular el componente real de los intereses para el ejercicio fiscal de 2006, se mantuvo constante en términos reales durante los 4 años que abarca el ejercicio realizado. Lo anterior implica que el Instituto obtendrá recursos para cubrir el componente real de la tasa de interés año con año, y que se le otorgará la facilidad de refinanciarse a través del mecanismo establecido en el artículo 2° de la Ley de Ingresos de la Federación. Esto resulta congruente con la estrategia de administración de pasivos que sigue el Instituto.

Los saldos de la deuda se multiplicaron por una tasa real de interés a fin de obtener la porción de intereses que corresponde al componente real –en este ejercicio se supone que el Instituto refinancia el componente inflacionario-. A este resultado se le restó el 75% de cuotas que anualmente el IPAB cobra a las instituciones de banca múltiple por el seguro de depósitos. Para efectos de este ejercicio, y en línea con los estados financieros del Instituto, se asumió que la totalidad de los activos remanentes son vendidos durante el 2006.

### *Cálculos:*

Con base en los escenarios planteados se calcularon los requerimientos presupuestales anuales para el período 2007 a 2010. Los cálculos en cada uno de los escenarios se muestran en las tablas de la siguiente página.

### *Consideraciones:*

- El nivel de pasivos con el que se comienzan las proyecciones en cada uno de los escenarios es distinto debido a las tasas supuestas en cada escenario.
- Las tasas utilizadas para calcular el componente real de los intereses corresponde a la tasa real estimada del IPAB, conforme a su estructura de pasivos.
- El monto de cuotas en cada año se incrementa con base en la inflación de cada escenario.
- Conforme a los supuestos, a partir de 2007 se concluye con los procesos de recuperación, por lo que sólo se tienen ingresos por concepto de cuotas.

### *Resultados:*

La proyección de los requerimientos presupuestales del Programa de Apoyo a Ahorradores en los tres escenarios indica que los recursos necesarios para continuar con la estrategia planteada en cuanto a la administración de pasivos del Instituto, oscilarán en un rango entre 20 mil 903 millones y 32 mil 428 millones, en el escenario con mejores condiciones macroeconómicas; y en un rango entre 27 mil 947 millones y 36 mil 935 millones, en el escenario menos favorable.

Del análisis de los escenarios se desprende que el principal elemento que introduce la variación observada en los requerimientos presupuestales es la tasa real de interés. Finalmente, se observa que los pasivos del IPAB, como porcentaje del PIB, disminuyen año con año, en los tres escenarios, lo cual es consistente con la estrategia de administración de pasivos del Instituto.

## CÁLCULOS

## Escenario Básico

Año	Pasivos	Pasivos % PIB	Tasa para calcular intereses	Componente Real de Intereses	Ingresos por Cuotas	Requerimiento Presupuestal
2007	740,110	8.27%	4.36%	32,291	5,923	26,368
2008	777,186	7.97%	4.88%	37,906	6,217	31,689
2009	817,614	7.54%	4.51%	36,896	6,538	30,359
2010	861,707	7.41%	4.14%	35,665	6,887	28,778

## Escenario Alternativa 1

Año	Pasivos	Pasivos % PIB	Tasa para calcular intereses	Componente Real de Intereses	Ingresos por Cuotas	Requerimiento Presupuestal
2007	740,170	8.30%	5.18%	38,348	5,921	32,428
2008	777,228	8.03%	4.66%	36,202	6,212	29,989
2009	817,248	7.75%	3.36%	27,431	6,528	20,903
2010	860,242	7.54%	3.97%	34,152	6,872	27,280

## Escenario Alternativa 2

Año	Pasivos	Pasivos % PIB	Tasa para calcular intereses	Componente Real de Intereses	Ingresos por Cuotas	Requerimiento Presupuestal
2007	741,370	8.15%	5.78%	42,864	5,929	36,935
2008	779,798	7.82%	4.96%	38,646	6,231	32,415
2009	821,538	7.51%	4.20%	34,511	6,564	27,947
2010	867,337	7.23%	4.33%	37,542	6,935	30,607

## 9.11 APARTADO DE COSTOS

## NO FISCALES

La crisis financiera de 1995 tuvo otras expresiones de costos para la sociedad mexicana difíciles de cuantificar. Como se estableció en el capítulo 2, los costos en empleos y producción fueron de la mayor relevancia. En el mismo plano, se puede establecer que diversos agentes económicos perdieron su capital por la reducción drástica de la demanda, el aumento en las tasas de interés, así como por las condiciones del mercado de capitales.

Las empresas, tanto privadas como sociales, sufrieron pérdidas cuantiosas por la disminución en su demanda y por el aumento significativo en los costos del financiamiento, no sólo bancario, sino también de proveedores e incluso del crédito informal. Los gobiernos estatales y municipales por recaudación, por costos financieros de su deuda.

Los accionistas de los bancos perdieron parte o la totalidad de sus inversiones en el capital de los bancos debido a la absorción de las pérdidas originadas por la crisis (créditos incobrables). Asimismo, por una obligación contraída en el PCCC, entre 1995 y 1996, los accionistas aportaron al capital de los bancos, recursos equivalentes a la mitad del precio de la cartera de créditos del programa.

Además, para que los bancos participaran en mayor grado en el costo del rescate, se estableció que pagarían cuotas mayores a los estándares internacionales, y, en consecuencia, el artículo décimo transitorio de la LPAB ordena que dos terceras partes de las cuotas que se pagan al IPAB sean destinadas a cubrir el saldo insoluto de los programas puestos en práctica y transfirieron al Fobaproa/IPAB el derecho a la totalidad de los flujos que generara la cartera designada en el PCCC/Nuevo Programa, a cambio de los correspondientes instrumentos de pago. Actualizados a marzo de 2005, estos derechos produjeron ingresos en efectivo al Fobaproa por 63 mil millones de pesos, con los que se redujo el monto de los adeudos a su cargo.

Además, los bancos están obligados a entregar al IPAB, sin costo adicional para éste, la cartera comercial que no se haya cobrado al terminar el programa. Asimismo están obligados a comprar al IPAB, pagando el valor que se determine, de los créditos hipotecarios que no se hayan cobrado en su totalidad al terminar el programa.

Los bancos también están obligados a condonar a favor del IPAB un monto igual al valor actualizado de las deficiencias en reservas que resulten de la gestión de la cartera durante la vigencia del programa (10 años), denominado reservas en disputa (esquema de incentivos).

El antecedente de este concepto es la auditoría de calificación y provisionamiento de los créditos que formaron parte del PCCC realizada por el gobierno y Fobaproa entre 1996 y 1998. En efecto, como resultado de dicha auditoría, Fobaproa y el gobierno consideraron que el precio del PCCC debía reducirse debido a que las reservas de los créditos designados eran insuficientes o deficientes (el precio se determinó neto de reservas). Los bancos consideraron que las reservas no eran deficientes o no lo eran en el monto determinado por el gobierno.

En consecuencia, al término del programa se conocerá el grado de cobrabilidad de los créditos, lo que permitirá conocer el monto de reservas que debieron tener a la fecha valor del PCCC. Se acordó que al vencimiento del programa, los bancos condonarían un monto por reservas deficientes, inversamente proporcional al porcentaje agregado de cobranza de la cartera designada (calculado con una fórmula que consta en la documentación del PCCC y del Nuevo Programa). La condonación que los bancos tendrán que hacer estimada a marzo de 2005 es por 51.9 miles de millones de pesos, incluyendo la participación en pérdidas.

En otro tema, el IPAB asumió frente a las instituciones de crédito la obligación de pago de los derechos de cobro de la cartera objeto del PCCC, sujetando su monto a los ajustes que, en su caso, se derivaren de las revisiones a la Gestión, a la Legalidad y de Identidad de Objeto, de Existencia y de Legitimidad (GEL). Las auditorías tuvieron, en forma consolidada, los siguientes efectos en el monto de los pagarés y los recursos en las chequeras de los fideicomisos: reducción en el monto de los pagarés: \$215,449,115; ingresos netos a las chequeras de los fideicomisos: \$1,050,223,594.

**ANEXO I**

**PROGRAMA DE CAPITALIZACIÓN Y COMPRA DE CARTERA,  
HOY NUEVO PROGRAMA**

**BBVA BANCOMER, S. A. (BANCOMER)**

Bancomer participó con las compras de cartera siguientes:

<b>Bancomer</b>	<b>Original</b>	<b>Fecha</b>
Bancomer I	6,242	31-Dic-1995
BBV II y III	2,234	31-Jul-1996
BBV Atlas	66	09-Oct-1996
Bancomer II	4,731	31-Dic-1996

El costo fiscal de Bancomer en la fecha del primer apoyo es de 11 mil 882 millones de pesos lo que equivale al 0.56 por ciento del PIB a diciembre de 1995.

**BANCO NACIONAL DE MÉXICO, S. A. (BANAMEX)**

Banamex participó con las compras de cartera siguientes:

<b>Banamex</b>	<b>Original</b>	<b>Fecha</b>
Banamex I	5,639	15-Dic-1995
Banamex II	4,296	31-Dic-1996

El costo fiscal de Banamex en la fecha del primer apoyo es de 8 mil 953 millones de pesos lo que equivale al 0.43 por ciento del PIB a diciembre de 1995.

**HSBC MÉXICO, S.A., ANTES BANCO INTERNACIONAL, S.A.**  
**-BITAL HSBC-**

Bital (HSBC) participó con las compras de cartera siguientes:

<b>Bital (HSBC)</b>	<b>Original</b>	<b>Fecha</b>
Bital I	2,520	30-Sep-1995
Bital II	1,397	01-Abr-1996

El costo fiscal de Bital (HSBC) en la fecha del primer apoyo es de 3 mil 713 millones de pesos lo que equivale al 0.19 por ciento del PIB a diciembre de 1995.

**BANCO MERCANTIL DEL NORTE, S.A. (BANORTE)**

Banorte participó con las compras de cartera siguientes:

<b>Banorte</b>	<b>Original</b>	<b>Fecha</b>
Banorte I.1	271	23-Nov-1995
Banorte I.2	22	29-Dic-1995
Banorte I.3	239	29-Feb-1996
Banorte II	885	30-Jun-1996
Banorte Nuevo Leon	412	31-Dic-1996

El costo fiscal de Banorte en la fecha del primer apoyo es de 1 mil 557 millones de pesos lo que equivale al 0.08 por ciento del PIB a diciembre de 1995.



## ANEXO II

### SANEAMIENTO

El costo neto del programa de saneamiento financiero, se definió como la diferencia entre los apoyos otorgados por las autoridades financieras y las recuperaciones de activos asociadas a estos apoyos.

Para cada uno de los apoyos otorgados, se identificaron los flujos de las recuperaciones asociadas, aislando el costo de cada uno de ellos. En efecto, si una institución tuvo como primer apoyo una compra de cartera y como segundo apoyo un crédito con garantía de las acciones, lo que se buscó fue identificar las recuperaciones asociadas a la venta de cartera y por otra parte la recuperación asociada a la venta de las acciones y no sumar estas cantidades sino hasta hacerlas comparables.

Los flujos derivados de las recuperaciones, se llevaron en el tiempo a la misma fecha en que se otorgó el apoyo utilizando como tasa de descuento, la tasa de interés asociada a la contraprestación, al pagaré, o cuando fue en efectivo, con inflación.

Por tanto, en aquellas instituciones donde se otorgaron varios apoyos, se calculó un costo neto para cada uno de ellos en las distintas fechas en que se originaron. Con el objetivo de poder sumar el dinero en el tiempo, los distintos costos se llevaron con inflación a la fecha del primer apoyo.

**BANCA SERFÍN, S.A. (SERFÍN)**

Los apoyos otorgados y las recuperaciones asociadas fueron los siguientes:

Mes	Apoyos	Recuperaciones
Jun-95	4,940	958
Ene-96	19,824	1,166
Jun-96	2,700	-
Jul-96	2,646	279
Nov-96	1,273	851
Dic-96	3,081	2,497
Ene-97	10,300	3,406
Mar-97	9,043	6,955
Oct-97	2,585	-
Dic-97	2,507	5
Jul-99	13,000	14,693
Sep-99	8,188	-
Dic-99	516	-
Ene-00	7,379	2,787
Feb-00	3,127	-
Mar-00	923	-
May-00	1,303	-

El costo neto de estas cantidades a la fecha del primer apoyo asciende a 40 mil 600 millones de pesos, lo que representa 2.17 por ciento del PIB a diciembre de 1995.

**BANCO INVERLAT, S.A. (INVERLAT)**

Los apoyos otorgados y las recuperaciones asociadas fueron los siguientes:

Mes	Apoyos	Recuperaciones
Mar-95	1,400	-
Jul-96	17,095	2,104
Ago-96	600	-
Sep-96	1,370	-
Oct-96	890	-
Dic-96	2,840	-
Mar-97	3,500	-
Jun-97	2,200	-
Dic-97	7,781	-
Jun-98	1,200	-
Sep-98	950	-
Oct-99	6,230	-
Dic-99	770	-

El costo neto de estas cantidades a la fecha del primer apoyo asciende a 23 mil 535 millones de pesos, lo que representa 1.57 por ciento del PIB a diciembre de 1995.

**BANPAÍS, S.A.**  
**(BANPAÍS)**

Los apoyos otorgados y las recuperaciones asociadas fueron los siguientes:

<b>Mes</b>	<b>Apoyos</b>	<b>Recuperaciones</b>
May-95	693	122
Jun-95	2,202	-
Jul-95	1,996	-
Ago-95	968	-
Nov-95	2,141	-
Mar-96	28	863
Ago-96	14,797	459
Mar-97	5,306	2,332
Dic-97	6,091	3,171
Mar-98	2,313	496
Ago-99	90	-
Abr-01	29	-

El costo neto de estas cantidades a la fecha del primer apoyo asciende a 21 mil 301 millones de pesos, lo que representa 1.18 por ciento del PIB a diciembre de 1995.

**BANCO SANTANDER MEXICANO, S.A.**  
**(MEXICANO)**

Los apoyos otorgados y las recuperaciones asociadas fueron los siguientes:

<b>Mes</b>	<b>Apoyos</b>	<b>Recuperaciones</b>
Dic-95	6,999	2,935
Sep-96	16,162	1,499

El costo fiscal a la fecha del primer apoyo asciende a 16 mil 111, lo que representa 0.76 por ciento del PIB a diciembre de 1995.

**BANCO DEL ATLÁNTICO, S.A.**  
**(ATLÁNTICO)**

Los apoyos otorgados y las recuperaciones asociadas fueron los siguientes:

Mes	Apoyos	Recuperaciones
Sep-95	3,700	365
Jun-96	1,950	185
Jul-96	100	28
Dic-96	340	19
Mar-98	6,600	-
Dic-99	8,957	268

El costo neto de estas cantidades a la fecha del primer apoyo asciende a 13 mil 9 millones de pesos, lo que representa 0.65 por ciento del PIB a diciembre de 1995.

**BANCA PROMEX, S.A.**  
**(PROMEX)**

Los apoyos otorgados y las recuperaciones asociadas fueron los siguientes:

Mes	Apoyos	Recuperaciones
Sep-95	3,030	1,194
Jun-00	16,250	-
Ago-00	717	-

El costo neto de estas cantidades a la fecha del primer apoyo asciende a 9 mil 409 millones de pesos, lo que representa 0.47 por ciento del PIB a diciembre de 1995.

**BANCO DEL CENTRO, S.A.**  
**(BANCEN)**

Los apoyos otorgados y las recuperaciones asociadas fueron los siguientes:

Mes	Apoyos	Recuperaciones
Mar-95	452	-
Nov-96	3,812	2,442
Feb-97	10,459	657

Los apoyos otorgados y las recuperaciones asociadas fueron los siguientes:

El costo neto de estas cantidades a la fecha del primer apoyo asciende a 6 mil 345 millones de pesos, lo que representa 0.42 por ciento del PIB a diciembre de 1995.

**BANCO BILBAO VIZCAYA-MÉXICO, S.A.  
(BBV)**

Los apoyos otorgados y las recuperaciones asociadas fueron los siguientes:

Mes	Apoyos	Recuperaciones
Jun-95	4,910	1,374

El costo neto de estas cantidades a la fecha del primer apoyo asciende a 3 mil 536 millones de pesos, lo que representa 0.19% por ciento del PIB a diciembre de 1995.

**CONFÍA, S.A.  
(CONFÍA)**

Los apoyos otorgados y las recuperaciones asociadas fueron los siguientes:

Mes	Apoyos	Recuperaciones
Ene-98	600	1,217
Feb-98	25,924	-
Dic-99	18	-
Jun-00	15	-

El costo neto de estas cantidades a la fecha del primer apoyo asciende a 24 mil 843 millones de pesos, lo que representa 0.69 por ciento del PIB a diciembre de 1998.

**BANCRECER, S.A.  
(BANCRECER)**

Los apoyos otorgados y las recuperaciones asociadas fueron los siguientes:

Mes	Apoyos	Recuperaciones
Nov-99	102,200	2,857

El costo neto de estas cantidades a la fecha del primer apoyo asciende a 99 mil 343 millones de pesos, lo que representa 2 por ciento del PIB a diciembre de 1999.





## ANEXO III

### **BANCA INTERVENIDA, HOY EN LIQUIDACIÓN**

El caso de la banca intervenida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es muy particular. Además de los efectos económicos que deterioraron significativamente el valor de los activos de los bancos, éstos en particular presentaron irregularidades que motivaron una intervención por parte de la autoridad supervisora.

El costo fiscal de estos bancos se puede dividir en: i) pérdidas operativas, ii) pérdidas por el deterioro en el valor de los activos del banco y iii) costo de refinanciarse en el mercado interbancario para apoyar su operación ante una decisión de mantenerlos abiertos.

Para todo efecto práctico, el seguro de depósitos en ese entonces, cubría la totalidad de las operaciones pasivas de los bancos. Con esto, el resto de los bancos del sistema, estaban dispuestos a prestar dinero a estas instituciones ya que su pago estaba garantizado.

Ante este escenario, la metodología que se utilizó para calcular el costo fiscal de estas instituciones fue una vez más, la diferencia entre una parte pasiva y una parte activa. La parte pasiva de estos bancos es sui géneris ya que además de los créditos que se les otorgaron, mantenían un refinanciamiento continuo de sus obligaciones y sus pérdidas acumuladas, a través del mercado interbancario. Por tanto, se decidió que el punto de partida para el cálculo de este costo fuera la fecha en la que el IPAB tomó el cargo de liquidador, y que el monto de los apoyos otorgados fuera el valor de los pasivos que se muestran en el balance inicial de liquidación. Por su parte, los flujos derivados de la recuperación de activos de estas instituciones, fueron llevados a la fecha de inicio de la liquidación para cada una de estas instituciones.

Tabla

<b>Costo Fiscal por Institución Bancaria Banca Intervenida, hoy en Liquidación (Cifras en pesos y en Udis)</b>			
	<b>Pesos</b>	<b>% PIB</b>	<b>Udis</b>
<b>Unión</b>	<b>01-Sep-01</b> 119,234,137,574	<b>31-Dic-01</b> 2.04%	39,876,677,743
<b>Cremi</b>	<b>01-Sep-01</b> 55,459,200,286	<b>31-Dic-01</b> 0.95%	18,547,780,885
<b>Oriente</b>	<b>01-Sep-01</b> 20,319,316,345	<b>31-Dic-01</b> 0.35%	6,795,594,335
<b>Obrero</b>	<b>01-Sep-01</b> 13,164,494,772	<b>31-Dic-01</b> 0.23%	4,402,735,042
<b>Interestatal</b>	<b>01-Sep-01</b> 7,081,555,622	<b>31-Dic-01</b> 0.12%	2,368,356,221
<b>Capital</b>	<b>01-Sep-01</b> 6,766,477,087	<b>31-Dic-01</b> 0.12%	2,262,981,322
<b>Pronorte</b>	<b>01-Sep-01</b> 277,037,000	<b>31-Dic-01</b> 0.0047%	92,652,284



## ANEXO IV

**COSTO PAGADO POR EL GOBIERNO FEDERAL  
POR CONCEPTO DE LOS PROGRAMAS DE APOYO  
A LOS DEUDORES DE LA BANCA, ACTUALIZADOS  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2004**





Tabla

Monto Pagado de los Programas de Apoyo a Deudores por banco, programa y año  
Cifras en millones de pesos al 31 de diciembre de 2004

BANCO	RUBRO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total general
CREMI	ADE	41.79	50.30	(1.38)	-	-	-	(91.43)	-	-	-	(0.72)
	Agropecuario	-	-	0.18	2.47	4.80	2.53	-	30.03	-	-	40.01
	Empresarial	-	-	-	7.61	14.85	8.55	21.07	0.00	-	-	52.08
	Retroactividad Planta	-	-	-	2.07	1.93	7.35	-	-	-	-	11.35
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	20.51	474.14	-	494.64
	Vivienda Descuentos	-	-	3.19	14.90	37.14	179.71	57.68	26.64	-	-	319.27
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	190.26	190.26
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60.37	60.37
<b>Total CREMI</b>		<b>41.79</b>	<b>50.30</b>	<b>1.99</b>	<b>27.05</b>	<b>58.72</b>	<b>198.14</b>	<b>(12.67)</b>	<b>77.19</b>	<b>724.77</b>	-	<b>1,167.27</b>
FIFOMI	Agropecuario	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Empresarial	-	-	-	0.78	0.88	0.02	0.03	-	-	-	1.71
<b>Total FIFOMI</b>		-	-	-	<b>0.78</b>	<b>0.88</b>	<b>0.02</b>	<b>0.03</b>	-	-	-	<b>1.71</b>
HSBC	Agropecuario	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.50	2.50
	Empresarial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.83	5.83
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	538.85	538.85
	Vivienda Descuentos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	478.21	478.21
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,320.63	1,320.63
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.75	0.75
<b>Total HSBC</b>		-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>2,346.78</b>	<b>2,346.78</b>
INBURSA	ADE	0.17	14.14	0.05	-	-	-	-	-	-	-	14.36
	Agropecuario	-	-	-	6.06	14.76	6.14	-	53.63	-	-	80.59
	Empresarial	-	-	-	1.03	3.23	1.89	17.89	0.37	0.03	-	24.46
	Vivienda Descuentos	-	-	-	-	-	-	0.23	0.13	0.12	0.24	0.72
<b>Total INBURSA</b>	<b>0.17</b>	<b>14.14</b>	<b>0.05</b>	<b>7.09</b>	<b>18.00</b>	<b>8.03</b>	<b>18.13</b>	<b>54.13</b>	<b>0.16</b>	<b>0.24</b>	-	<b>120.13</b>
INDUSTRIAL	ADE	2.55	8.12	-	-	-	-	-	-	-	-	10.67
	Agropecuario	-	-	-	1.10	2.11	1.00	-	7.37	-	-	11.58
	Empresarial	-	-	-	4.45	9.70	5.34	58.35	1.53	0.63	-	80.01
	Retroactividad Planta	-	-	0.01	0.94	0.87	3.63	-	-	-	-	5.45
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	1.57	79.71	-	81.28
	Vivienda Descuentos	-	-	0.12	0.71	2.68	14.80	4.49	1.82	0.38	-	24.99
Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.51	6.51	
<b>Total INDUSTRIAL</b>	<b>2.55</b>	<b>8.12</b>	<b>0.13</b>	<b>7.20</b>	<b>15.36</b>	<b>24.77</b>	<b>62.84</b>	<b>12.30</b>	<b>87.23</b>	-	-	<b>220.50</b>
INTERACCIONES	ADE	-	1.31	-	-	-	-	-	-	-	-	1.31
	Empresarial	-	-	-	0.92	1.94	1.01	9.57	-	-	-	13.44
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.68	15.68
	Vivienda Descuentos	-	-	0.10	0.63	1.79	8.98	1.58	2.12	1.20	1.67	18.07
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.69	0.69
<b>Total INTERACCIONES</b>	-	<b>1.31</b>	<b>0.10</b>	<b>1.55</b>	<b>3.73</b>	<b>9.99</b>	<b>11.15</b>	<b>2.12</b>	<b>1.20</b>	<b>18.04</b>	-	<b>49.18</b>
INTERESTATAL	Agropecuario	-	-	-	1.65	2.83	1.47	-	15.15	-	-	21.10
	Empresarial	-	-	-	5.23	9.26	5.03	64.72	0.31	-	-	84.56
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	0.11	3.08	-	3.20
	Vivienda Descuentos	-	-	0.04	0.95	2.29	13.53	2.59	0.80	-	-	20.21
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	1.56	-	1.56
<b>Total INTERESTATAL</b>	-	-	<b>0.04</b>	<b>7.84</b>	<b>14.38</b>	<b>20.04</b>	<b>67.31</b>	<b>16.37</b>	<b>4.64</b>	-	-	<b>130.62</b>
INVERLAT	ADE	71.09	297.13	14.22	-	-	-	(7.30)	-	-	-	375.15
	Agropecuario	-	-	0.54	12.02	23.92	13.71	-	673.01	2.89	1.99	728.07
	Empresarial	-	-	-	9.60	20.67	11.72	473.24	2.54	1.19	0.61	519.56
	Retroactividad Planta	-	-	1.53	22.53	20.49	84.93	-	-	-	-	129.49
	UDIS	-	-	-	-	8.39	-	-	40.49	-	29.00	77.88
	Vivienda Descuentos	-	-	18.84	104.71	335.66	1,944.62	489.78	433.72	416.02	379.82	4,123.18
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	137.35	137.35
<b>Total INVERLAT</b>	<b>71.09</b>	<b>297.13</b>	<b>35.14</b>	<b>148.86</b>	<b>409.14</b>	<b>2,054.98</b>	<b>955.72</b>	<b>1,149.75</b>	<b>420.10</b>	<b>548.77</b>	-	<b>6,090.68</b>
INVEX	ADE	0.05	0.25	0.00	-	-	-	-	-	-	-	0.30
	Empresarial	-	-	-	0.30	0.73	0.43	3.83	-	-	-	5.28
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	11.01	-	2.08	13.09
<b>Total INVEX</b>	<b>0.05</b>	<b>0.25</b>	<b>0.00</b>	<b>0.30</b>	<b>0.73</b>	<b>0.43</b>	<b>3.83</b>	<b>11.01</b>	-	<b>2.08</b>	-	<b>18.67</b>
IXE	ADE	0.12	0.23	-	-	-	-	-	-	-	-	0.35
	Empresarial	-	-	-	1.38	2.30	1.19	9.06	-	-	-	13.93
<b>Total IXE</b>	<b>0.12</b>	<b>0.23</b>	-	<b>1.38</b>	<b>2.30</b>	<b>1.19</b>	<b>9.06</b>	-	-	-	-	<b>14.28</b>
MIFEL	ADE	0.65	1.68	-	-	-	-	-	-	-	-	2.33
	Empresarial	-	-	-	1.95	3.21	1.60	11.99	-	-	-	18.77
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	6.85	-	-	6.85
<b>Total MIFEL</b>	<b>0.65</b>	<b>1.68</b>	-	<b>1.95</b>	<b>3.21</b>	<b>1.60</b>	<b>11.99</b>	<b>6.85</b>	-	-	-	<b>27.94</b>
NAFIN	ADE	-	164.42	1.58	-	-	-	(5.93)	-	-	-	160.08
	Agropecuario	-	-	-	6.44	59.88	36.69	0.72	0.14	0.16	0.06	104.08
	Empresarial	-	-	-	143.34	59.62	25.96	5.06	1.91	1.39	0.73	238.01
UDIS	-	-	-	-	-	-	0.03	-	0.14	6.21	6.37	
<b>Total NAFIN</b>	-	<b>164.42</b>	<b>1.58</b>	<b>149.78</b>	<b>119.50</b>	<b>62.65</b>	<b>(0.12)</b>	<b>2.05</b>	<b>1.68</b>	<b>7.00</b>	-	<b>508.54</b>

Monto Pagado de los Programas de Apoyo a Deudores por banco, programa y año  
Cifras en millones de pesos al 31 de diciembre de 2004

BANCO	RUBRO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total general
CREMI	ADE	41.79	50.30	(1.38)	-	-	-	(91.43)	-	-	-	(0.72)
	Agropecuario	-	-	0.18	2.47	4.80	2.53	-	30.03	-	-	40.01
	Empresarial	-	-	-	7.61	14.85	8.55	21.07	0.00	-	-	52.08
	Retroactividad Planta	-	-	-	2.07	1.93	7.35	-	-	-	-	11.35
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	20.51	474.14	-	494.64
	Vivienda Descuentos	-	-	3.19	14.90	37.14	179.71	57.68	26.64	-	-	319.27
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	190.26	-	190.26
Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	60.37	-	60.37	
<b>Total CREMI</b>		<b>41.79</b>	<b>50.30</b>	<b>1.99</b>	<b>27.05</b>	<b>58.72</b>	<b>198.14</b>	<b>(12.67)</b>	<b>77.19</b>	<b>724.77</b>	-	<b>1,167.27</b>
FIFOMI	Agropecuario	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Empresarial	-	-	-	0.78	0.88	0.02	0.03	-	-	-	1.71
<b>Total FIFOMI</b>		-	-	-	<b>0.78</b>	<b>0.88</b>	<b>0.02</b>	<b>0.03</b>	-	-	-	<b>1.71</b>
HSBC	Agropecuario	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.50	2.50
	Empresarial	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.83
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	538.85	538.85
	Vivienda Descuentos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	478.21	478.21
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,320.63	1,320.63
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.75	0.75
<b>Total HSBC</b>		-	-	-	-	-	-	-	-	<b>2,346.78</b>	-	<b>2,346.78</b>
INBURSA	ADE	0.17	14.14	0.05	-	-	-	-	-	-	-	14.36
	Agropecuario	-	-	-	6.06	14.76	6.14	-	53.63	-	-	80.59
	Empresarial	-	-	-	1.03	3.23	1.89	17.89	0.37	0.03	-	24.46
	Vivienda Descuentos	-	-	-	-	-	-	0.23	0.13	0.12	0.24	0.72
<b>Total INBURSA</b>	<b>0.17</b>	<b>14.14</b>	<b>0.05</b>	<b>7.09</b>	<b>18.00</b>	<b>8.03</b>	<b>18.13</b>	<b>54.13</b>	<b>0.16</b>	<b>0.24</b>	-	<b>120.13</b>
INDUSTRIAL	ADE	2.55	8.12	-	-	-	-	-	-	-	-	10.67
	Agropecuario	-	-	-	1.10	2.11	1.00	-	7.37	-	-	11.58
	Empresarial	-	-	-	4.45	9.70	5.34	58.35	1.53	0.63	-	80.01
	Retroactividad Planta	-	-	0.01	0.94	0.87	3.63	-	-	-	-	5.45
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	1.57	79.71	-	81.28
	Vivienda Descuentos	-	-	0.12	0.71	2.68	14.80	4.49	1.82	0.38	-	24.99
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	6.51	-	6.51
<b>Total INDUSTRIAL</b>	<b>2.55</b>	<b>8.12</b>	<b>0.13</b>	<b>7.20</b>	<b>15.36</b>	<b>24.77</b>	<b>62.84</b>	<b>12.30</b>	<b>87.23</b>	-	-	<b>220.50</b>
INTERACCIONES	ADE	-	1.31	-	-	-	-	-	-	-	-	1.31
	Empresarial	-	-	-	0.92	1.94	1.01	9.57	-	-	-	13.44
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.68	15.68
	Vivienda Descuentos	-	-	0.10	0.63	1.79	8.98	1.58	2.12	1.20	1.67	18.07
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.69	0.69
	<b>Total INTERACCIONES</b>	-	<b>1.31</b>	<b>0.10</b>	<b>1.55</b>	<b>3.73</b>	<b>9.99</b>	<b>11.15</b>	<b>2.12</b>	<b>1.20</b>	<b>18.04</b>	-
INTERESTATAL	Agropecuario	-	-	-	1.65	2.83	1.47	-	15.15	-	-	21.10
	Empresarial	-	-	-	5.23	9.26	5.03	64.72	0.31	-	-	84.56
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	0.11	3.08	-	3.20
	Vivienda Descuentos	-	-	0.04	0.95	2.29	13.53	2.59	0.80	-	-	20.21
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	1.56	-	1.56
<b>Total INTERESTATAL</b>	-	-	<b>0.04</b>	<b>7.84</b>	<b>14.38</b>	<b>20.04</b>	<b>67.31</b>	<b>16.37</b>	<b>4.64</b>	-	-	<b>130.62</b>
INVERLAT	ADE	71.09	297.13	14.22	-	-	-	(7.30)	-	-	-	375.15
	Agropecuario	-	-	0.54	12.02	23.92	13.71	-	673.01	2.89	1.99	728.07
	Empresarial	-	-	-	9.60	20.67	11.72	473.24	2.54	1.19	0.61	519.56
	Retroactividad Planta	-	-	1.53	22.53	20.49	84.93	-	-	-	-	129.49
	UDIS	-	-	-	-	8.39	-	-	40.49	-	29.00	77.88
	Vivienda Descuentos	-	-	18.84	104.71	335.66	1,944.62	489.78	433.72	416.02	379.82	4,123.18
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	137.35	137.35
<b>Total INVERLAT</b>	<b>71.09</b>	<b>297.13</b>	<b>35.14</b>	<b>148.86</b>	<b>409.14</b>	<b>2,054.98</b>	<b>955.72</b>	<b>1,149.75</b>	<b>420.10</b>	<b>548.77</b>	-	<b>6,090.68</b>
INVEX	ADE	0.05	0.25	0.00	-	-	-	-	-	-	-	0.30
	Empresarial	-	-	-	0.30	0.73	0.43	3.83	-	-	-	5.28
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	11.01	-	2.08	13.09
<b>Total INVEX</b>	<b>0.05</b>	<b>0.25</b>	<b>0.00</b>	<b>0.30</b>	<b>0.73</b>	<b>0.43</b>	<b>3.83</b>	<b>11.01</b>	-	<b>2.08</b>	-	<b>18.67</b>
IXE	ADE	0.12	0.23	-	-	-	-	-	-	-	-	0.35
	Empresarial	-	-	-	1.38	2.30	1.19	9.06	-	-	-	13.93
<b>Total IXE</b>	<b>0.12</b>	<b>0.23</b>	-	<b>1.38</b>	<b>2.30</b>	<b>1.19</b>	<b>9.06</b>	-	-	-	-	<b>14.28</b>
MIFEL	ADE	0.65	1.68	-	-	-	-	-	-	-	-	2.33
	Empresarial	-	-	-	1.95	3.21	1.60	11.99	-	-	-	18.77
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	6.85	-	-	6.85
<b>Total MIFEL</b>	<b>0.65</b>	<b>1.68</b>	-	<b>1.95</b>	<b>3.21</b>	<b>1.60</b>	<b>11.99</b>	<b>6.85</b>	-	-	-	<b>27.94</b>
NAFIN	ADE	-	164.42	1.58	-	-	-	(5.93)	-	-	-	160.08
	Agropecuario	-	-	-	6.44	59.88	36.69	0.72	0.14	0.16	0.06	104.08
	Empresarial	-	-	-	143.34	59.62	25.96	5.06	1.91	1.39	0.73	238.01
	UDIS	-	-	-	-	-	-	0.03	-	0.14	6.21	6.37
<b>Total NAFIN</b>	-	<b>164.42</b>	<b>1.58</b>	<b>149.78</b>	<b>119.50</b>	<b>62.65</b>	<b>(0.12)</b>	<b>2.05</b>	<b>1.68</b>	<b>7.00</b>	-	<b>508.54</b>

Tabla

Monto Pagado de los Programas de Apoyo a Deudores por banco, programa y año  
Cifras en millones de pesos al 31 de diciembre de 2004

BANCO	RUBRO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total general
OBRERO	ADE	3.65	7.07	0.01	0.65	-	-	(5.38)	-	-	-	6.00
	Agropecuario	-	-	-	0.05	0.11	0.06	-	0.88	-	-	1.11
	Empresarial	-	-	-	0.26	0.63	0.35	3.87	0.04	-	-	5.14
	UDIS	-	-	-	-	-	-	(0.01)	0.28	0.91	-	1.18
	Vivienda Descuentos	-	-	2.38	12.10	32.37	202.76	48.37	25.19	-	-	323.16
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	172.86	-	172.86
<b>Total OBRERO</b>		<b>3.65</b>	<b>7.07</b>	<b>2.38</b>	<b>13.06</b>	<b>33.11</b>	<b>203.17</b>	<b>46.85</b>	<b>26.39</b>	<b>173.77</b>	-	<b>509.46</b>
ORIENTE	ADE	0.85	4.50	0.05	-	-	-	(0.78)	-	-	-	4.62
	Agropecuario	-	-	-	0.52	1.09	0.57	-	14.70	-	-	16.89
	Empresarial	-	-	-	0.89	2.60	1.54	28.25	0.08	-	-	33.35
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	5.73	11.35	-	17.08
	Vivienda Descuentos	-	-	0.26	2.65	6.31	56.11	13.73	4.21	-	-	83.27
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	20.24	-	20.24
<b>Total ORIENTE</b>		<b>0.85</b>	<b>4.50</b>	<b>0.30</b>	<b>4.06</b>	<b>10.01</b>	<b>58.22</b>	<b>41.20</b>	<b>24.72</b>	<b>31.59</b>	-	<b>175.46</b>
PROMEX	ADE	46.32	199.54	(17.13)	-	-	-	-	-	-	-	228.73
	Agropecuario	-	-	-	5.80	10.40	5.78	-	-	-	-	21.97
	Empresarial	-	-	-	5.36	13.09	7.41	-	-	-	-	25.86
	Retroactividad Planta	-	-	0.04	7.26	6.95	3.35	-	-	-	-	17.59
	UDIS	-	-	-	-	9.29	-	-	-	-	-	9.29
	Vivienda Descuentos	-	-	-	41.04	126.70	37.23	-	-	-	-	204.97
<b>Total PROMEX</b>		<b>46.32</b>	<b>199.54</b>	<b>(17.09)</b>	<b>59.45</b>	<b>166.43</b>	<b>53.77</b>	-	-	-	-	<b>508.41</b>
PRONORTE	ADE	0.35	0.97	-	-	-	-	-	-	-	-	1.33
	Empresarial	-	-	-	0.65	1.05	0.58	6.55	0.17	-	-	8.99
<b>Total PRONORTE</b>		<b>0.35</b>	<b>0.97</b>	-	<b>0.65</b>	<b>1.05</b>	<b>0.58</b>	<b>6.55</b>	<b>0.17</b>	-	-	<b>10.31</b>
QUADRUN	ADE	0.69	3.60	(0.07)	-	-	-	-	-	-	-	4.21
	Empresarial	-	-	-	3.71	8.00	4.34	43.69	(0.40)	0.03	-	59.37
	Retroactividad Planta	-	-	-	0.89	0.84	3.47	-	-	-	-	5.20
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	16.56	-	16.56
<b>Total QUADRUN</b>		<b>0.69</b>	<b>3.60</b>	<b>(0.07)</b>	<b>4.60</b>	<b>8.84</b>	<b>7.81</b>	<b>43.69</b>	<b>(0.40)</b>	<b>16.58</b>	-	<b>85.33</b>
REPUBLIC	Empresarial	-	-	-	0.08	0.17	0.07	0.64	-	-	-	0.97
<b>Total REPUBLIC</b>		-	-	-	<b>0.08</b>	<b>0.17</b>	<b>0.07</b>	<b>0.64</b>	-	-	-	<b>0.97</b>
SANTANDER	ADE	-	208.70	54.88	-	-	-	-	-	-	-	263.59
	Agropecuario	-	-	-	8.98	15.56	8.85	-	421.08	4.14	3.72	462.32
	Empresarial	-	-	-	5.67	10.87	6.08	203.96	5.96	3.58	1.52	237.64
	Retroactividad Planta	-	-	-	37.31	36.17	149.91	-	-	-	-	223.39
	UDIS	-	-	-	-	6.93	-	-	51.01	(18.96)	927.73	966.71
	Vivienda Descuentos	-	-	-	33.38	83.87	646.10	148.26	110.78	93.76	82.25	1,198.39
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	39.26	-	39.26
<b>Total SANTANDER</b>		-	<b>208.70</b>	<b>54.88</b>	<b>85.34</b>	<b>153.39</b>	<b>810.94</b>	<b>352.22</b>	<b>588.82</b>	<b>82.52</b>	<b>1,054.48</b>	<b>3,391.30</b>
SERFIN	ADE	231.96	751.84	22.51	0.08	-	-	-	-	-	-	1,006.38
	Agropecuario	-	-	-	29.20	60.83	35.17	-	570.22	0.89	1.23	697.54
	Empresarial	-	-	-	22.49	46.53	25.62	346.70	5.62	3.07	1.47	451.50
	Retroactividad Planta	-	-	-	59.83	51.61	214.13	-	-	-	-	325.57
	UDIS	-	-	-	-	261.04	-	-	77.76	-	1,351.33	1,690.13
	Vivienda Descuentos	-	-	8.49	62.18	265.97	2,065.53	517.87	327.14	275.34	273.47	3,795.98
<b>Total SERFIN</b>		<b>231.96</b>	<b>751.84</b>	<b>30.99</b>	<b>173.77</b>	<b>685.97</b>	<b>2,340.46</b>	<b>864.57</b>	<b>980.74</b>	<b>279.30</b>	<b>1,627.50</b>	<b>7,967.10</b>
SURESTE	ADE	1.49	4.54	(0.22)	-	-	-	-	-	-	-	5.80
	Agropecuario	-	-	-	-	-	-	-	1.32	-	-	1.32
	Empresarial	-	-	-	1.04	2.42	1.39	17.33	0.04	-	-	22.21
	Retroactividad Planta	-	-	-	0.91	0.85	3.51	-	-	-	-	5.27
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	2.69	40.02	-	42.71
<b>Total SURESTE</b>		<b>1.49</b>	<b>4.54</b>	<b>(0.22)</b>	<b>1.95</b>	<b>3.27</b>	<b>4.90</b>	<b>17.33</b>	<b>40.06</b>	<b>40.02</b>	-	<b>77.32</b>
UNION	ADE	17.57	66.10	8.08	(1.33)	-	-	(90.89)	-	-	-	(0.47)
	Agropecuario	-	-	-	4.72	9.42	5.41	-	29.04	-	-	48.59
	Empresarial	-	-	-	4.46	10.74	6.76	23.87	0.49	-	-	46.32
	Retroactividad Planta	-	-	0.00	0.17	-	-	-	-	-	-	0.18
	UDIS	-	-	-	-	1.43	-	-	3.07	24.20	-	28.69
	Vivienda Descuentos	-	-	1.75	12.54	27.06	129.53	31.24	17.51	-	-	219.62
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	87.92	-	87.92
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	17.44	-	-	17.44
<b>Total UNION</b>		<b>17.57</b>	<b>66.10</b>	<b>9.84</b>	<b>20.56</b>	<b>48.65</b>	<b>141.70</b>	<b>(35.77)</b>	<b>50.10</b>	<b>129.56</b>	-	<b>448.30</b>
<b>Total general</b>		<b>2,313.50</b>	<b>7,425.63</b>	<b>1,312.25</b>	<b>3,203.30</b>	<b>6,246.33</b>	<b>30,381.24</b>	<b>18,646.22</b>	<b>17,736.70</b>	<b>7,119.94</b>	<b>20,666.18</b>	<b>115,051.29</b>

A continuación se especifica que pagos se están incluyendo en cada rubro:

Agropecuario.- Este rubro incluye los pagos a los programas con descuentos en los pagos para créditos agropecuarios.

Empresarial.- Este rubro incluye los pagos a los programas con descuentos en los pagos para créditos empresariales.

UDIS.- Este rubro incluye los pagos a los programas de reestructuración en UDIS para los créditos Empresariales, Agropecuarios, Tarjetas de Crédito y al Consumo Duradero y Personales.

Vivienda Descuentos.- Este rubro incluye los pagos a los programas con descuentos en los pagos para créditos de vivienda media y residencial y tipo FOVI.

Vivienda UDIS.- Este rubro incluye los pagos a los programas de reestructuración en UDIS para créditos para la vivienda.

Estados y Municipios.- Este rubro incluye los pagos a los programas de reestructuración en UDIS para créditos a los Estados y Municipios tanto con la banca múltiple como con BANOBRAS.



**ANEXO V**

**COSTO ASUMIDO  
POR LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO  
COMO LO ESTABLECEN LOS PROGRAMAS  
DE APOYO A DEUDORES**



BANCO	PROGRAMAS	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
ATLANTICO	Empresarial	35.60	56.67	23.52	49.74	24.44	5.77	3.64	2.39	1.41	203.18
	Agropecuario	97.23	97.60	49.14	89.87	66.04	6.60	8.11	2.80	2.05	419.46
	Vivienda Descuentos	7.70	2.42	4.62	230.25	143.77	111.15	106.68	100.05	82.28	788.93
<b>ATLANTICO Total</b>		<b>140.53</b>	<b>156.70</b>	<b>77.29</b>	<b>369.87</b>	<b>234.25</b>	<b>123.53</b>	<b>118.43</b>	<b>105.24</b>	<b>85.75</b>	<b>1,411.57</b>
BANAMEX	Empresarial	180.73	235.58	120.64	225.42	90.71	13.28	7.60	3.58	1.62	879.16
	Agropecuario	191.16	148.95	112.50	244.29	98.19	6.47	3.97	2.94	1.70	810.17
	Vivienda Descuentos	6.60	19.03	42.36	2,172.40	1,644.52	1,042.08	931.88	924.19	961.82	7,744.89
<b>BANAMEX Total</b>		<b>378.48</b>	<b>403.56</b>	<b>275.50</b>	<b>2,642.11</b>	<b>1,833.42</b>	<b>1,061.84</b>	<b>943.44</b>	<b>930.71</b>	<b>965.15</b>	<b>9,434.21</b>
BANCEN	Empresarial	21.84	25.15	7.18	5.54	3.97	0.12	0.13	0.09	-	70.03
	Agropecuario	25.69	13.42	3.74	4.53	11.01	0.03	0.02	0.01	-	58.45
	Vivienda Descuentos	1.62	-	4.91	55.54	38.47	24.43	20.07	5.64	-	150.68
<b>BANCEN Total</b>		<b>49.15</b>	<b>38.57</b>	<b>15.84</b>	<b>65.61</b>	<b>59.45</b>	<b>24.58</b>	<b>20.22</b>	<b>5.74</b>	<b>-</b>	<b>279.16</b>
BANCOMER	Empresarial	276.55	427.34	297.99	362.46	193.56	22.07	15.15	6.99	1.96	1,604.06
	Agropecuario	271.50	344.92	210.56	295.18	188.02	25.48	9.83	6.44	5.80	1,357.73
	Vivienda Descuentos	64.15	-	61.85	1,161.21	1,322.36	836.92	893.01	771.90	726.62	5,838.01
<b>BANCOMER Total</b>		<b>612.20</b>	<b>772.26</b>	<b>570.39</b>	<b>1,818.84</b>	<b>1,703.93</b>	<b>884.48</b>	<b>917.88</b>	<b>785.33</b>	<b>734.39</b>	<b>8,798.80</b>
BANCOMEXT	Empresarial	4.09	11.21	5.44	4.38	1.91	0.85	0.60	0.57	-	29.68
	Agropecuario	1.86	1.57	1.74	0.61	0.59	0.10	0.15	0.10	0.03	6.75
<b>BANCOMEXT Total</b>		<b>5.94</b>	<b>12.78</b>	<b>7.18</b>	<b>4.99</b>	<b>2.50</b>	<b>0.95</b>	<b>0.80</b>	<b>0.70</b>	<b>0.60</b>	<b>36.44</b>
BANCRECER	Empresarial	56.01	108.09	90.44	189.23	52.05	12.56	2.52	-	-	510.89
	Agropecuario	178.50	117.10	90.31	208.36	79.98	11.69	3.78	-	-	689.73
	Vivienda Descuentos	1.27	0.03	25.14	72.71	94.11	64.41	36.49	6.43	-	300.60
<b>BANCRECER Total</b>		<b>235.79</b>	<b>225.22</b>	<b>205.89</b>	<b>470.29</b>	<b>226.15</b>	<b>88.65</b>	<b>42.80</b>	<b>6.43</b>	<b>-</b>	<b>1,601.22</b>
BANJERCITO	Empresarial	1.36	2.21	0.91	1.98	0.51	0.03	0.01	0.01	-	7.02
	Vivienda Descuentos	-	-	0.92	2.11	2.63	3.27	2.07	1.34	1.15	13.48
<b>BANJERCITO Total</b>		<b>1.36</b>	<b>2.21</b>	<b>1.83</b>	<b>4.09</b>	<b>3.14</b>	<b>3.30</b>	<b>2.08</b>	<b>1.98</b>	<b>1.15</b>	<b>20.50</b>
BANOBRAS	Empresarial	2.73	6.71	2.29	5.07	1.18	0.27	0.03	-	-	18.28
	Vivienda Descuentos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>BANOBRAS Total</b>		<b>2.73</b>	<b>6.71</b>	<b>2.29</b>	<b>5.07</b>	<b>1.18</b>	<b>0.27</b>	<b>0.03</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>18.28</b>
BANORTE	Empresarial	127.76	192.18	107.04	90.98	45.48	11.75	7.76	6.13	3.63	592.69
	Agropecuario	48.39	57.58	27.94	33.30	14.59	1.88	1.13	3.18	2.00	190.00
	Vivienda Descuentos	17.10	3.89	12.11	110.71	81.33	64.20	67.04	101.32	105.30	563.00
<b>BANORTE Total</b>		<b>193.25</b>	<b>253.65</b>	<b>147.08</b>	<b>234.99</b>	<b>141.40</b>	<b>77.83</b>	<b>75.93</b>	<b>110.62</b>	<b>110.93</b>	<b>1,345.69</b>
BBV	Empresarial	39.70	86.14	42.93	73.84	26.27	6.60	-	-	-	275.50
	Agropecuario	18.29	18.18	9.19	42.70	16.05	4.22	-	-	-	108.64
	Vivienda Descuentos	-	-	0.42	94.25	47.95	18.45	0.18	-	-	-
<b>BBV Total</b>		<b>57.99</b>	<b>104.33</b>	<b>52.54</b>	<b>210.79</b>	<b>90.27</b>	<b>29.27</b>	<b>0.18</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>545.37</b>
BITAL	Empresarial	81.53	155.75	73.63	100.60	59.97	11.15	6.56	3.80	2.05	495.04
	Agropecuario	69.66	80.96	30.75	39.19	24.43	1.79	1.05	1.15	1.20	250.19
	Vivienda Descuentos	0.79	-	6.17	459.40	202.18	154.10	146.95	128.44	114.24	1,212.27
<b>BITAL Total</b>		<b>151.98</b>	<b>236.71</b>	<b>110.56</b>	<b>599.20</b>	<b>286.58</b>	<b>167.04</b>	<b>154.56</b>	<b>133.40</b>	<b>117.49</b>	<b>1,957.50</b>
CENTRO	Vivienda Descuentos	-	-	-	-	-	-	-	-	5.65	5.65
<b>CENTRO Total</b>										<b>5.65</b>	<b>5.65</b>
CITIBANK	Empresarial	57.94	90.42	48.31	86.69	61.48	9.09	1.10	0.49	-	355.54
	Agropecuario	30.42	21.59	13.04	29.67	12.37	3.08	0.06	0.05	-	110.28
	Vivienda Descuentos	0.55	0.03	3.49	123.07	108.09	78.27	91.16	38.34	-	443.00
<b>CITIBANK Total</b>		<b>88.91</b>	<b>112.05</b>	<b>64.84</b>	<b>239.43</b>	<b>181.94</b>	<b>90.44</b>	<b>92.33</b>	<b>38.89</b>	<b>-</b>	<b>908.82</b>
CREMI	Empresarial	62.90	73.23	32.70	41.40	14.94	0.01	-	-	-	225.19
	Agropecuario	45.33	61.89	15.40	21.84	5.64	0.05	-	-	-	150.15
	Vivienda Descuentos	2.27	-	6.81	34.34	30.32	16.24	-	-	-	89.99
<b>CREMI Total</b>		<b>110.50</b>	<b>135.13</b>	<b>54.91</b>	<b>97.89</b>	<b>50.91</b>	<b>16.30</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>465.33</b>
FIFOMI	Empresarial	0.24	0.21	0.25	0.91	0.12	0.03	-	-	-	1.77
<b>FIFOMI Total</b>		<b>0.24</b>	<b>0.21</b>	<b>0.25</b>	<b>0.91</b>	<b>0.12</b>	<b>0.03</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1.77</b>
INTERACCIONES	Empresarial	0.04	-	0.29	0.40	0.52	0.50	0.59	0.51	0.50	3.35
	Vivienda Descuentos	0.04	-	0.29	0.40	0.52	0.50	0.59	0.51	0.50	3.35
<b>INTERACCIONES Total</b>		<b>0.04</b>	<b>-</b>	<b>0.29</b>	<b>0.40</b>	<b>0.52</b>	<b>0.50</b>	<b>0.59</b>	<b>0.51</b>	<b>0.50</b>	<b>3.35</b>
INTERESTATAL	Empresarial	0.10	0.05	1.54	4.02	2.44	0.74	-	-	-	8.89
	Vivienda Descuentos	0.10	0.05	1.54	4.02	2.44	0.74	-	-	-	8.89
<b>INTERESTATAL Total</b>		<b>0.10</b>	<b>0.05</b>	<b>1.54</b>	<b>4.02</b>	<b>2.44</b>	<b>0.74</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8.89</b>
INVERLAT	Empresarial	68.84	108.83	53.24	102.53	40.14	2.43	1.15	0.60	0.26	378.02
	Agropecuario	73.57	99.27	66.38	107.34	56.60	6.73	1.95	1.48	0.03	413.35
	Vivienda Descuentos	7.75	-	536.56	71.28	65.84	79.96	77.50	71.42	60.69	970.98
<b>INVERLAT Total</b>		<b>150.16</b>	<b>208.11</b>	<b>656.18</b>	<b>281.15</b>	<b>162.58</b>	<b>89.11</b>	<b>80.60</b>	<b>73.50</b>	<b>60.98</b>	<b>1,762.36</b>
NAFIN	Empresarial	27.53	104.12	57.13	62.66	12.38	3.38	1.96	1.29	0.69	271.15
	Agropecuario	-	4.86	2.03	6.86	0.28	0.07	0.02	0.01	0.01	14.14
<b>NAFIN Total</b>		<b>27.53</b>	<b>108.98</b>	<b>59.16</b>	<b>69.52</b>	<b>12.67</b>	<b>3.45</b>	<b>1.98</b>	<b>1.30</b>	<b>0.70</b>	<b>285.29</b>
OBRERO	Empresarial	1.68	3.93	1.24	2.05	0.35	0.09	-	-	-	9.33
	Agropecuario	0.17	0.21	0.16	0.23	0.09	-	-	-	-	0.86
	Vivienda Descuentos	0.93	-	4.29	31.17	21.13	12.97	-	-	-	70.50
<b>OBRERO Total</b>		<b>2.79</b>	<b>4.14</b>	<b>5.69</b>	<b>33.44</b>	<b>21.57</b>	<b>13.06</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>80.69</b>
ORIENTE	Empresarial	6.55	15.94	8.37	29.11	0.49	0.18	-	-	-	60.63
	Agropecuario	2.39	3.86	1.46	13.23	0.47	-	-	-	-	21.21
	Vivienda Descuentos	0.29	0.16	3.03	13.06	7.40	3.11	-	-	-	27.05
<b>ORIENTE Total</b>		<b>9.23</b>	<b>19.77</b>	<b>12.86</b>	<b>55.40</b>	<b>8.36</b>	<b>3.29</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>108.90</b>
PROMEX	Empresarial	59.29	65.98	29.78	59.12	34.82	-	-	-	-	248.99
	Agropecuario	24.92	24.02	15.29	53.50	22.60	-	-	-	-	140.33
	Vivienda Descuentos	0.89	-	3.15	178.84	317.24	-	-	-	-	500.12
<b>PROMEX Total</b>		<b>85.11</b>	<b>90.00</b>	<b>48.22</b>	<b>291.45</b>	<b>374.65</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>889.44</b>
SANTANDER	Empresarial	42.66	56.26	24.84	25.34	12.15	5.68	3.47	1.49	0.49	172.39
	Agropecuario	47.75	52.12	21.34	22.13	15.38	3.46	2.33	1.85	1.33	167.70
	Vivienda Descuentos	0.73	0.62	9.06	127.77	61.82	50.78	44.59	40.46	39.11	374.94
<b>SANTANDER Total</b>		<b>91.14</b>	<b>109.01</b>	<b>55.24</b>	<b>175.25</b>	<b>89.35</b>	<b>59.91</b>	<b>50.39</b>	<b>43.81</b>	<b>40.93</b>	<b>715.03</b>
SERFIN	Empresarial	243.66	412.33	162.02	220.36	95.19	18.91	10.53	5.11	1.39	1,169.49
	Agropecuario	290.51	433.92	234.64	313.19	79.23	5.10	3.61	5.32	1.57	1,367.09
	Vivienda Descuentos	13.71	-	58.68	181.13	238.27	99.91	73.87	117.70	105.38	888.64
<b>SERFIN Total</b>		<b>547.88</b>	<b>846.25</b>	<b>455.34</b>	<b>714.68</b>	<b>412.68</b>	<b>123.93</b>	<b>88.00</b>	<b>128.12</b>	<b>108.34</b>	<b>3,425.23</b>
UNION	Empresarial	31.18	66.16	36.37	41.36	7.82	1.15	-	-	-	184.04
	Agropecuario	20.56	26.46	13.06	25.90	7.20	0.55	-	-	-	93.73
	Vivienda Descuentos	1.39	-	7.49	19.72	18.85	11.75	-	-	-	59.20
<b>UNION Total</b>		<b>53.13</b>	<b>92.61</b>	<b>56.93</b>	<b>86.97</b>	<b>33.97</b>	<b>13.46</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>336.98</b>
<b>Total</b>		<b>2,996.15</b>	<b>3,939.00</b>	<b>2,93</b>							

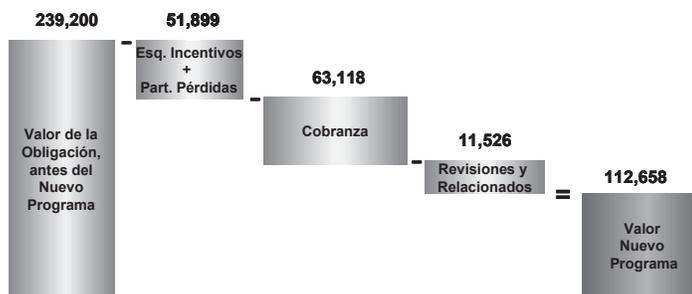


## ANEXO VI

## GRÁFICAS



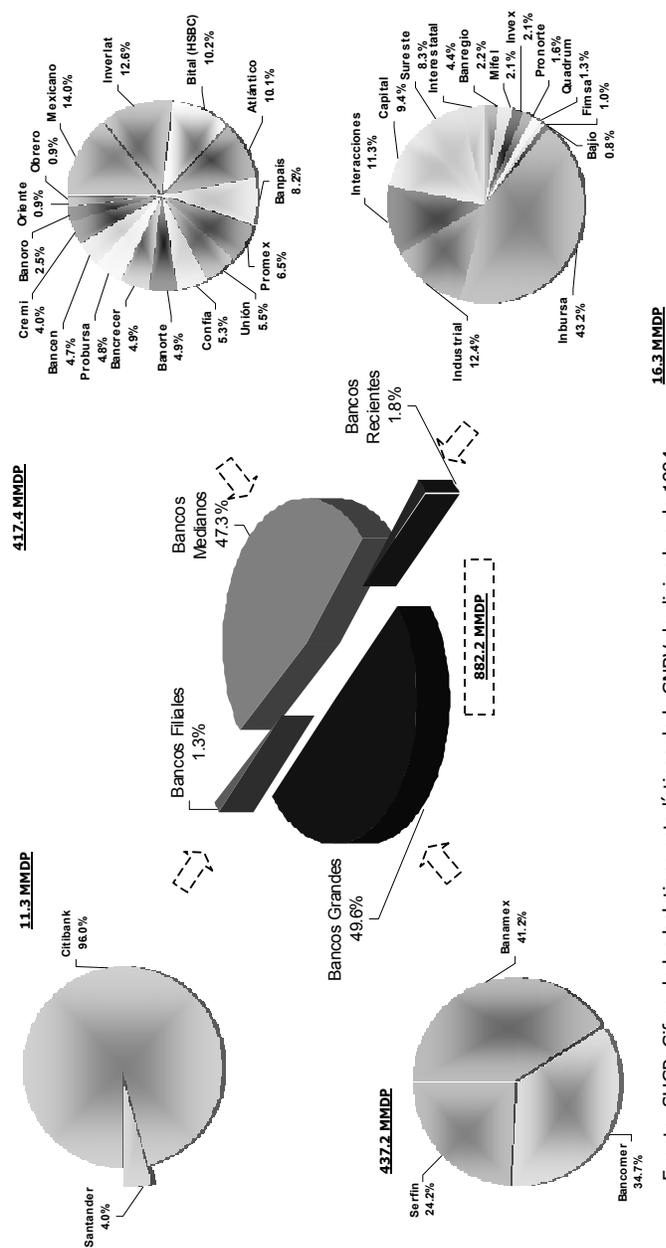
### Valor Nuevo Programa al 31 de marzo de 2005



BANAMEX	88,958	13,636	29,433	7,333	38,556
BBVA BANCOMER	104,447	28,584	22,460	3,908	49,494
HSBC	32,222	7,158	7,318	84	17,662
BANORTE	13,574	2,520	3,907	201	6,946
<b>Total</b>	<b>239,200</b>	<b>51,899</b>	<b>63,118</b>	<b>11,526</b>	<b>112,658</b>

(Cifras en millones de pesos)

Composición del Sistema Bancario a Diciembre de 1994

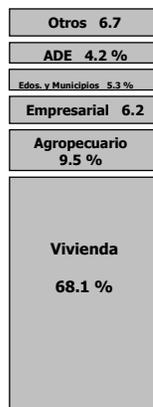


Fuente: SHCP, Cifras de los boletines estadísticos de la CNBV de diciembre de 1994.

## Distribución de los Mecanismos de Apoyo

Programas de Apoyo a Deudores

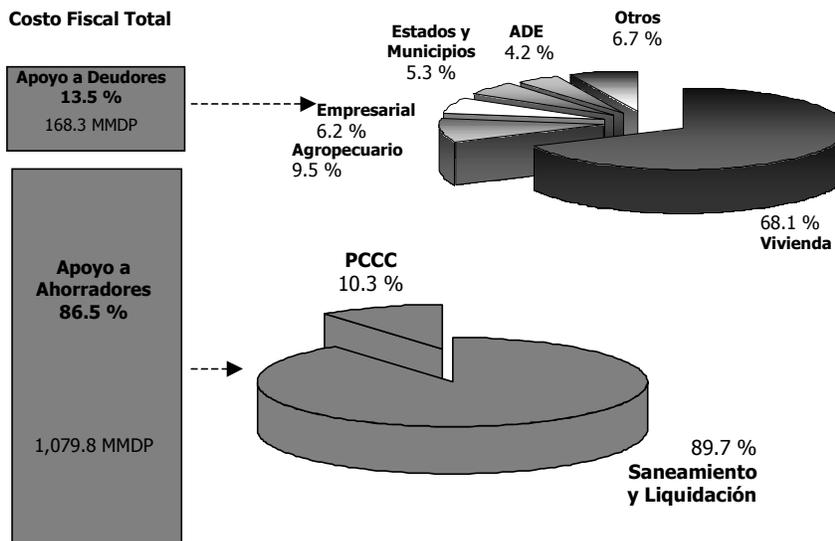
### Costo Fiscal Apoyos A Deudores



- El 68% del costo fiscal destinado a los apoyos totales a deudores, fue para créditos hipotecarios.
- El sector agropecuario fue el segundo más beneficiado, con casi 10% de los apoyos otorgados a deudores.
- El número aproximado de deudores de la banca que participaron en los Programas de Descuento de Pagos ha sido de 1.3 millones, asociados a una cartera 324,367 millones de pesos.

Fuente: SHCP, con cifras de la CNBV y del IPAB

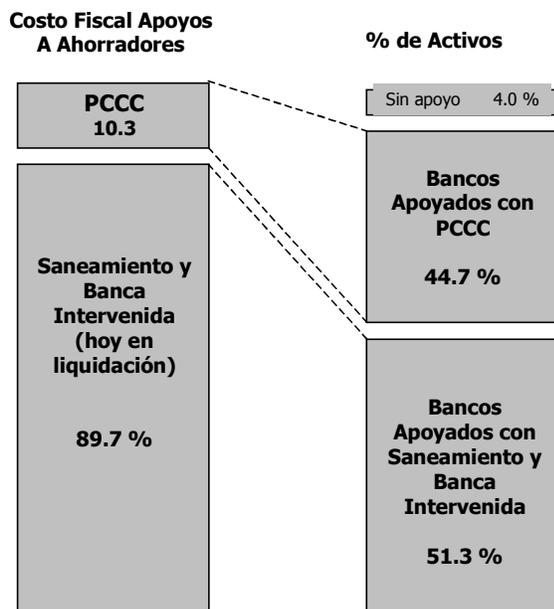
### Costo Fiscal Total



Fuente: SHCP, con cifras de la CNBV y del IPAB

## Distribución de los Mecanismos de Apoyo

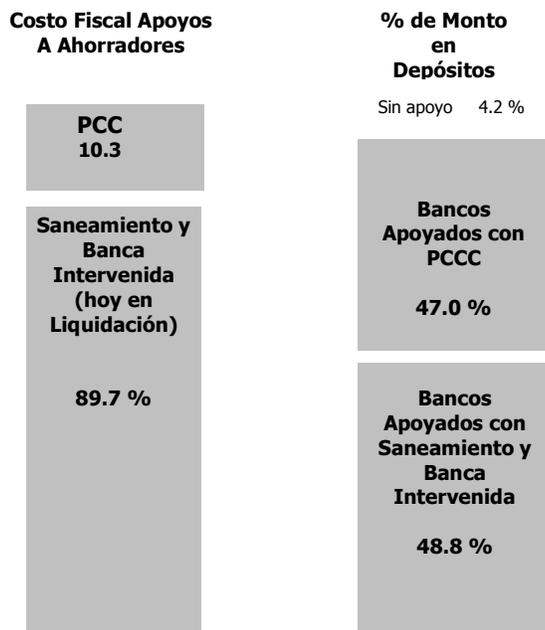
Programas de Apoyo a Ahorradores  
PCCC



Fuente: SHCP, con cifras de la CNBV, del IPAB y de los Boletines Estadísticos de la CNBV. La comparación es para fines ilustrativos, ya que para determinar la participación del Sistema Bancario se utilizó su composición a diciembre de 1994 como punto de referencia, mientras que los porcentajes de los programas de apoyo son a valores de diciembre de 2004.

## Distribución de los Mecanismos de Apoyo

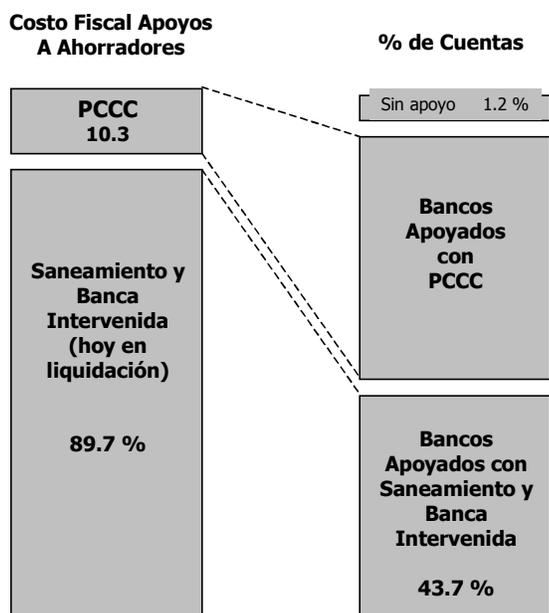
### Programas de Apoyo a Ahorradores PCCC



Fuente: SHCP, con cifras de la CNBV, del IPAB y de los Boletines Estadísticos de la CNBV. La comparación es para fines ilustrativos, ya que para determinar la participación del Sistema Bancario se utilizó su composición a diciembre de 1994 como punto de referencia, mientras que los porcentajes de los programas de apoyo son a valores de diciembre de 2004.

## Distribución de los Mecanismos de Apoyo

Programas de Apoyo a Ahorradores  
PCCC



— El costo total del costo -en los programas -de ahorradores tuvo impacto en 14.7 millones de cuentas.

— De éstas, 7.1 millones correspondían a los bancos apoyados a través -del PCCC.

Fuente: SHCP, con cifras de la CNBV, del IPAB y de los Boletines Estadísticos de la CNBV. La comparación es para fines ilustrativos, ya que para determinar la participación del Sistema Bancario se utilizó su composición a diciembre de 1994 como punto de referencia, mientras que los porcentajes de los programas de apoyo y beneficios son a valores de diciembre de 2004.





## CAPÍTULO 10

### **ACCIONES EMPRENDIDAS POR LAS AUTORIDADES FINANCIERAS ANTE IRREGULARIDADES, ASÍ COMO DEL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES**

#### **10.1. INTRODUCCIÓN**

Hasta aquí, los capítulos de este informe han expuesto, en forma integral, los aspectos más relevantes de la crisis bancaria que surgió a finales de 1994, así como las acciones que tomaron las diversas instancias de los tres Poderes de la Unión para mitigar sus efectos y prevenir que una debacle similar se repita en el futuro. Este análisis, sin embargo, no quedaría completo si no aborda uno de los aspectos más polémicos de la crisis: las irregularidades cometidas por los distintos actores en el proceso y la intervención que tuvieron las autoridades para investigarlas y sancionarlas.

La importancia de estos temas ha estado presente en los trabajos de esta Comisión Legislativa, quien, desde sus primeras sesiones, acordó llevar a cabo una investigación exhaustiva sobre estos temas. El resultado de dicha investigación se presenta ahora a continuación, de acuerdo con la estructura aprobada por esta Comisión. En particular, el presente capítulo expone toda la información que esta Comisión recabó en relación con las principales irregularidades que se cometieron en el contexto de la crisis bancaria, así como los procesos que siguieron las autoridades para sancionar a los responsables.

Para compilar y presentar la información de este capítulo, la CIIPAB solicitó a las diversas autoridades administrativas información que, en la más amplia medida permitida por ley, pudieran proporcionar sobre lo relacionado con las irregularidades en las etapas que cubre este informe. En respuesta a dicho requerimiento, las distintas autoridades involucradas en los procesos que se siguieron para investigar dichas irregularidades proporcionaron a esta Comisión, por conducto del IPAB, información sustantiva sobre los diversos casos que se conformaron al respecto y la participación que ellas tuvieron en su investigación y fincamiento de responsabilidades. Respecto de la información de esos casos que se entregó a esta Comisión a través del IPAB, cabe hacer notar que ésta fue presentada en forma agregada, debido a que las obligaciones legales impuestas a las autoridades que la integraron para guardar secreto en estos supuestos no les permiten revelar información sobre personas en lo particular.

En el análisis de los casos que constituyeron irregularidades dentro del contexto de este informe, así como de aquellos que, sin ser reconocidos con tal carácter, merecieron un tratamiento especial, esta Comisión llevó a cabo la tarea de agruparlos en categorías específicas. Bajo este esquema, en este capítulo se aludirá a: i) las irregularidades observadas en las instituciones financieras que dieron lugar a las intervenciones gerenciales de la CNBV antes de la entrada en vigor de la LPAB, así como a aquellas que implicaron la transferencia a la CNBV del control de los bancos que tenían sus accionistas; ii) las operaciones identificadas por el auditor Mackey como “reportables”; y iii) las distintas irregularidades materia de los artículos transitorios quinto, séptimo y noveno de la LPAB y a las medidas adoptadas por el Gobierno Federal respecto a ellas. En este tenor, por su nivel de relevancia, este capítulo se enfoca hacia las irregularidades más graves detectadas durante la época de análisis, es decir, aquellas que tienen que ver con la materia penal.

Antes de entrar a describir los casos analizados por esta Comisión y las acciones que tomaron las autoridades del Poder Ejecutivo, es conveniente ubicar esos casos en el contexto en el que se suscitaron, para lo cual se presenta a continuación un breve panorama del marco legal vigente en esa época, que definía los actos que eran considerados como irregularidades graves, con énfasis en los delitos, y cómo debían proceder tales autoridades en esos casos.

## 10.2. ANTECEDENTES LEGALES

### 10.2.1. Delitos de la Legislación Bancaria

Tradicionalmente, los delitos en materia bancaria —ante las características, modalidades y peculiaridades propias de la materia— han quedado contemplados en las diversas leyes especiales que, a lo largo de estos años, han sido expedidas para regular a las instituciones bancarias. De esta forma, la ley que ha regulado a los bancos y sus actividades desde 1990, la Ley de Instituciones de Crédito, contiene normas especiales que definen los delitos en materia bancaria e imponen a las autoridades procesos especiales que deben seguir para llegar a denunciar a los responsables de esos delitos.

Si bien la misma ley ha estado vigente desde antes del inicio de la crisis bancaria a finales de 1994, ésta ha sufrido diversas modificaciones y, en consecuencia, las normas sobre los delitos bancarios no han sido las mismas desde que se promulgó la ley. Ante esto, para poder determinar cuáles de las conductas cometidas durante la crisis de los 90's constituían delitos bancarios, solo se pueden considerar aquellas que las disposiciones vigentes en ese momento les atribuían explícitamente características delictuosas. Al respecto, debe tomarse en cuenta que los delitos son aquellas conductas o acciones de las personas que la ley considere con tal carácter y, para ello, ésta las describe en forma específica (tal descripción contenida en ley se conoce en el ámbito técnico como “tipo penal”), y castiga con una pena.

Ahora bien, por lo que se refiere a los delitos cometidos tanto antes de la crisis bancaria como durante el tiempo en que ésta duró, debe tomarse en cuenta que las normas de la Ley de Instituciones de Crédito que describían las conductas que constituían delitos bancarios, es decir, los tipos penales, solo sufrieron modificaciones substanciales hasta 1999. En efecto, no fue sino hasta la reforma en materia penal de mayo de 1999 cuando la ley bancaria incluyó

nuevas conductas que constituían delito y fue modificada también para precisar algunos de los tipos penales anteriormente reconocidos. Entre esas modificaciones, como parte de las conductas que ya eran reconocidas como delitos, se reconocieron a otros sujetos que podían ser también responsables. A pesar de que dichas reformas ampliaban el espectro de los delitos bancarios y abarcaban a más sujetos que pudieran ser responsables de conductas ilícitas, no fue posible aplicar las normas reformadas a las personas que hubieran cometido las conductas consideradas como delito por virtud de dicha reforma, dado que, por garantía constitucional, los preceptos reformados no pueden aplicarse retroactivamente a las personas.

Conforme a lo anterior, en la época de la crisis bancaria, la Ley de Instituciones de Crédito preveía como delitos en la materia, los siguientes:

- Dedicarse a la realización del servicio de banca y crédito, así como la captación directa o indirecta de recursos del público sin estar autorizado para ello por las autoridades financieras (artículo 111).
- Proporcionar datos falsos a una institución de crédito, o bien, presentar avalúos irreales con el objeto de obtener un crédito (fracciones I y III del artículo 112).
- Correlativamente con lo anterior, como empleado y funcionario de una institución de crédito, conceder el crédito o autorizar operaciones si se conocía la falsedad sobre el monto de los activos y pasivos o el carácter irreal del avalúo que, como consecuencia de ello, resultara en quebranto del patrimonio del banco o que, a sabiendas de ellos, esas operaciones resultarían en quebranto patrimonial (fracciones II, IV y V del artículo 112).
- Al no destinar, como deudor, el importe de su crédito a los fines pactados, o bien, desviar, como acreditado, un crédito concedido a fines distintos de los que se otorgó cuando dicho fin sea determinante para su autorización (fracciones VI y VII del artículo 112).

Como empleado y funcionario de las instituciones de crédito, omitir registrar las operaciones efectuadas por esas instituciones o, mediante maniobras, alterar los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas, o bien, presentar datos falsos a la entonces Comisión Nacional Bancaria (CNB), sobre la solvencia de los deudores (artículo 113).

- Recibir, como empleado y funcionario de las instituciones de crédito, por sí o por interpósita persona, algún beneficio indebido de los clientes como condición determinante para celebrar cualquier operación (artículo 114).

Respecto de estos delitos —es decir, aquellos reconocidos con tal carácter en la época de la crisis bancaria— la Ley de Instituciones de Crédito especificaba qué personas podían cometer las conductas que los artículos de la misma ley consideraban como delitos y, por lo tanto, solo ellas podían ser sujetas de responsabilidad. Tal especificación derivaba de las referencias expresas que los artículos de la ley hacían a *particulares, empleados y funcionarios* de las instituciones de crédito o bien, a *clientes* de las mismas. Esa característica se denomina “*calidad específica del sujeto*” e implica que solo aquellas personas que tengan esa calidad pueden ser responsables penalmente por el delito que comentan. Por otra parte, las normas vigentes en esa misma época exigían forzosamente que, como resultado material de la mayoría de los ilícitos especiales, se diera un *quebranto* como un supuesto comprobable de la irrecuperabilidad de los créditos otorgados en algún delito o del monto de la operación.

Así, dado que las características anteriormente descritas estaban expresamente contempladas en las normas que reconocían los delitos bancarios, tales características debían quedar plena y estrictamente acreditadas para que se pudiera sancionar penalmente a los sujetos que cometieran esos delitos.

### 10.2.2. Procedimiento de las Autoridades Financieras sobre Delitos Bancarios

Además de los delitos que la legislación bancaria reconocía, ésta también establecía un procedimiento que debían seguir las autoridades para llegar a su persecución.

En particular, como lo establece la legislación vigente hasta la fecha, para poder fincar responsabilidades penales a quienes se presume han cometido un delito en esta materia, es necesario iniciar el procedimiento penal especial que prevén las normas aplicables a estos supuestos. En el caso de la legislación vigente en la época de la crisis bancaria (artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito), para iniciar un procedimiento penal contra alguien que se presume haya cometido un delito, se requería la petición formal de la SHCP ante el Ministerio Público respecto de algunos delitos específicos y, en los demás casos, se podía proceder a petición de esa Secretaría o de la institución de crédito que hubiera sido víctima de tales delitos.

Respecto de los delitos por los que se requería la petición formal de la SHCP, el Ministerio Público sólo podía proceder penalmente si recibía denuncia de esa Secretaría y de nadie más. En particular, tales delitos eran los cometidos:

- (a) En la realización del servicio de banca y crédito, así como la captación directa o indirecta de recursos del público sin estar autorizado para ello por las autoridades financieras, y
- (b) Por empleados y funcionarios de las instituciones en aquellos casos en que: (i) dolosamente omitieran registrar las operaciones efectuadas por esas instituciones o que, mediante maniobras, alteraran los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas y (ii) a sabiendas, presentaran a la entonces Comisión Nacional Bancaria datos falsos sobre la solvencia del deudor.

Para estos casos, la petición presentada por la SHCP para iniciar un procedimiento penal se hacía a través de una querrela o denuncia que, de acuerdo con el derecho penal, consisten en la relación de actos, que se suponen delictuosos, hecha por la Secretaría como parte ofendida o bajo cualquier otro carácter —según se trate de querrela o denuncia, respectivamente— ante la autoridad investigadora, es decir, el Ministerio Público de la Federación, con el fin de que ésta última tenga conocimiento de ellos. Más aún, en aquellos casos en los que se debía proceder a petición de la SHCP no bastaba con que se cubriera ese requisito, sino que la ley imponía además la obligación de escuchar primero la opinión de la entonces Comisión Nacional Bancaria.

Como resumen de lo anteriormente descrito, en aquellos casos en que la ley requería la petición de la SHCP, para iniciar una averiguación previa ante el Ministerio Público de la Federación por un delito bancario y que dicha autoridad pudiera consignar el expediente correspondiente al juzgado competente, era necesario, como requisito de procedibilidad, que esa Secretaría así lo solicitara al Ministerio Público, para lo cual la entonces Comisión Nacional Bancaria debía elaborar un dictamen (opinión).

Es así como, en ciertos delitos la denuncia o querrela únicamente debía ser presentada por la institución de crédito ofendida mientras que, en otros, solo la SHCP era quien podía formular la petición y, en unos más, la petición podía ser presentada por cualquiera de ellas.

### 10.2.3. Delitos y Procedimientos de las Reformas de 1999

Después de que se suscitó la crisis bancaria de finales de 1994, el H. Congreso de la Unión aprobó en 1999 una iniciativa de reformas a diversas leyes financieras, entre ellas, a la Ley de Instituciones de Crédito. En particular, las reformas a esta ley, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 17 de mayo de 1999, establecieron lo siguiente:

- (a) Nuevas conductas se reconocieron como delitos bancarios, tales como la utilización, transferencia o disposición indebida de cualquier otra forma de recursos o valores de los clientes o actos ilícitos cometidos por servidores públicos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores;
- (b) Se reconocieron a consejeros y otras personas como responsables de la comisión de los delitos previstos en la ley bancaria;
- (c) En los casos de delitos en los que debía existir un quebranto en el patrimonio de los bancos se amplió la posibilidad de que solo hubiera un perjuicio patrimonial;
- (d) En otros casos, se aumentaron las penas en general, así como para los consejeros, funcionarios, comisarios o empleados bancarios que incitaran u ordenaran a otros a cometer delitos bancarios, y
- (e) Los delitos más relevantes fueron considerados como graves (es decir, como aquellos que no permiten libertad bajo caución).

Asimismo, la facultad para denunciar delitos bancarios que estaba anteriormente reservada solo a la SHCP y a las instituciones de crédito se amplió a cualquier persona que llegue a tener interés jurídico respecto de todas las conductas delictivas previstas en la ley bancaria.

Finalmente, en la época de la crisis bancaria, el plazo para la prescripción de la acción penal se regía por las reglas generales de la legislación penal que estaban previstas en el entonces llamado Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Bajo dichas reglas, el plazo de prescripción equivalía a un año a partir de que se tuviera conocimiento del delito y del delincuente y tres años fuera de esta circunstancia. Posteriormente, con motivo de las reformas de 1999, el plazo para la prescripción de la acción penal en los delitos de tipo bancario se extendió a tres años a partir de que se tenga conocimiento del delito y del delincuente, y de cinco años si no se tiene ese conocimiento, los cuales se computarán a partir de la fecha de comisión del delito. Esta última precisión no se encontraba contemplada en la Ley de Instituciones de Crédito. Gracias a estas reformas, las autoridades cuentan ahora con un mayor plazo para poder sujetar a proceso a un probable responsable de un delito bancario.

Así, de haber existido antes de 1999 disposiciones como las que establecieron las reformas de ese año, muchas conductas realizadas antes y durante la crisis bancaria ocurrida a finales de 1994 hubieran sido consideradas como delitos y las autoridades habrían tenido a su alcance mayores elementos y tiempo para perseguirlos.

#### 10.2.4. Intervenciones Gerenciales de los Bancos por Irregularidades

En el Capítulo 3 se ha descrito cómo es que, ante los graves problemas financieros en que se encontraban algunas instituciones, así como diversas irregularidades detectadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las autoridades financieras tomaron la decisión de declarar la intervención gerencial en esas instituciones, con el fin de salvaguardar su subsistencia, en protección de los intereses del público usuario y, de esta forma, evitar una corrida financiera que afectara no sólo a la institución en cuestión, sino a todo el sistema financiero.

En términos de la Ley de Instituciones de Crédito, cuando se encontraran operaciones de alguna institución de crédito que no estuvieran realizadas en los términos de las disposiciones aplicables, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria —actualmente, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores— podía disponer la intervención administrativa de la institución a través de una persona encargada de realizar los actos necesarios para cumplir los objetivos señalados en el acuerdo respectivo.

En adición a lo anterior, si una institución de crédito presentaba irregularidades de cualquier género, que afectaran su estabilidad o solvencia y pusieran en peligro los intereses del público o acreedores, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podía de inmediato, con acuerdo de la Junta de Gobierno de dicho órgano desconcentrado, declarar la intervención con carácter de gerencia de la institución y designar, sin que para ello requiriera acuerdo de la Junta de Gobierno, a la persona física que se hiciera cargo de la institución con el carácter de interventor-gerente.

De acuerdo con las disposiciones aplicables de la Ley de Instituciones de Crédito, el interventor-gerente de dichas instituciones, en el desempeño de sus funciones, contaba con todas las facultades que normalmente le corresponden al consejo de administración de la institución y plenos poderes generales para actos de dominio, de administración, de pleitos y cobranzas, con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, para otorgar y suscribir títulos de crédito, para presentar denuncias y querellas y desistir de estas últimas, previo acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria, y para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes, y revocar los que estuvieren otorgados por la institución intervenida y los que él mismo hubiere conferido.

Es importante señalar que, por disposición de ley, el interventor-gerente no se encontraba supeditado en su actuación a la asamblea de accionistas ni al consejo de administración y, desde el momento de la intervención, quedaban supeditadas al interventor-gerente todas las facultades del consejo de administración y los poderes de las personas que el interventor determinara, no obstante que la asamblea de accionistas podía continuar reuniéndose regularmente para conocer de los asuntos de su competencia, y lo mismo podía hacer el consejo para estar informado por el interventor-gerente sobre el funcionamiento y las operaciones que realizara la sociedad, y para opinar sobre los asuntos que el mismo interventor-gerente sometiera a su consideración.

Asimismo, el interventor-gerente podía citar a asamblea de accionistas y reuniones del consejo de administración con los propósitos que considerara necesarios o convenientes.

El procedimiento antes descrito ha sido también reconocido para las sociedades controladoras de grupos financieros, de acuerdo con las reformas a la ley de la materia —la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras— promulgadas en febrero de 1995. Más aún, conforme a dichas reformas, se facultó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a declarar la intervención gerencial de la controladora cuando en alguna de las entidades financieras que

integren el grupo al que pertenece la controladora se haya decretado una intervención con tal carácter.

Por su parte, cuando se procedió a la intervención gerencial de los bancos, los interventores designados al efecto detectaron irregularidades adicionales a aquellas que motivaron la intervención, cometidas con anterioridad a la intervención respectiva. En este sentido, el propio auditor Michael Mackey señaló en su informe entregado a la Cámara de Diputados que "...se descubrió una proporción importante de las transacciones reportables después de la intervención por parte de los organismos regulatorios".

Es así como, en los casos de las instituciones financieras que se describen a continuación, fue justamente la gestión de cada interventor gerente lo que permitió identificar con mayor claridad las conductas u operaciones presumiblemente ilegales, que generaron las diversas opiniones de delito de la CNBV y las correspondientes querellas de la Procuraduría Fiscal de la Federación (PFF).

Lo anterior se explica por el hecho de que, previamente a dichas intervenciones, los administradores originales de las entidades ocultaban a la autoridad supervisora la verdadera situación financiera en la que se encontraban, así como los detalles de las diversas operaciones irregulares, por lo que hasta que el interventor tomaba la administración de dichas sociedades, era posible revisar la totalidad de las operaciones, el soporte documental y contable de las mismas y, en su caso, la probable ilicitud de las conductas de los funcionarios y empleados involucrados.

Cabe mencionar que, no obstante las facultades que la ley confería a los interventores gerentes de las institución de banca múltiple, era práctica común que éstos quedaran sujetos a múltiples impugnaciones por parte de los accionistas de dichas instituciones. En adición a esto, las autoridades han señalado que, respecto de diversas conductas que hacían presumir irregularidades cometidas en dichas instituciones, los interventores gerentes respectivos contaron con información insuficiente para proceder en consecuencia.

### 10.3. PRINCIPALES CASOS DE IRREGULARIDADES

#### 10.3.1. Intervenciones Gerenciales

De acuerdo con el procedimiento legal antes descrito, entre finales de 1994 y 1997, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (antes Comisión Nacional Bancaria) decretó diversas intervenciones con carácter de gerencia en varias instituciones de crédito. Al respecto, las principales irregularidades detectadas que motivaron a las autoridades a decretar las intervenciones respectivas fueron:

- Alteración de las solicitudes de autorización de crédito que presentaban los clientes a las instituciones, principalmente en lo correspondiente al destino del crédito y garantías, que era utilizado para la compra de acciones y obligaciones subordinadas de las instituciones o sus sociedades controladoras;

- Alteración contable de los registros de las instituciones para ocultar la verdadera naturaleza de sus operaciones, afectando la composición de activos, pasivos y resultados;
- Faltantes de reservas en créditos relacionados;
- Faltantes de capital propio que colocaba a las instituciones en situación de extrema insolvencia;
- Inadecuada calificación de créditos;
- Deficiencias en el proceso de otorgamiento y administración de créditos.

Los casos específicos de cómo se dieron estas intervenciones se describen con más detalle a continuación:

#### **10.3.1.1. Banco Unión, S.A. y Banca Cremi, S.A.**

Como resultado de la inspección realizada por la entonces Comisión Nacional Bancaria (CNB), se detectaron, como irregularidades en Banco Unión, S.A. (Unión) y Banca Cremi, S.A. (Cremi), diversos créditos otorgados por Unión para la compra de acciones tanto del propio Unión como del Grupo Financiero Cremi, S.A. de C.V.

En este sentido, en sesión extraordinaria celebrada el 24 de julio de 1994, la Junta de Gobierno acordó la intervención administrativa de Unión y Cremi, a efecto de evaluar la situación financiera de Unión y Cremi.

De igual forma, el acuerdo tomado señalaba que los funcionarios de Unión y Cremi debían colaborar en todo momento con el interventor designado por la CNB, ya que la falta de cooperación o de veracidad en la información proporcionada daría lugar a la intervención con carácter de gerencia de las propias instituciones. Del mismo modo, se acordó que, una vez que se contara con mayor información sobre las operaciones que realizaron estas instituciones y, en el evento de que dichas operaciones pudieran llegar a afectar su estabilidad o solvencia, se procedería a decretar la intervención con carácter de gerencia, sin perjuicio de las acciones legales que procedieran contra los funcionarios y accionistas que resultaran responsables.

Posteriormente, en sesión de la Junta de Gobierno de la CNB celebrada el 28 de agosto de 1994, se señaló que, con motivo de la intervención administrativa en Unión y Cremi, al contar con mayor información de las instituciones, se confirmó la existencia de operaciones realizadas por Unión y Cremi en contravención a las disposiciones legales, por lo que en dicha sesión se acordó la intervención administrativa del Grupo Financiero Cremi, S.A. de C.V., y la intervención con carácter de gerencia en Banco Unión, S.A. y Banca Cremi, S.A., entre otras entidades del grupo, para lo cual se consideró, además de las razones expuestas en la sesión correspondiente, los vínculos existentes entre las diversas entidades.

Adicionalmente, al considerar la gravedad de las distintas operaciones irregulares detectadas en las que participaron diversos funcionarios y accionistas de Unión, entre las que se incluyen la alteración contable de los registros de Unión para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones, afectando la composición de activos, pasivos y resultados, sin que dichas operaciones hubieran sido suficientemente aclaradas, ni subsanadas, la CNB emitió 22 opiniones de delito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual, por conducto de la Procuraduría Fiscal de la Federación (PFF), formuló 22 peticiones (querellas) ante el Ministerio Público de la Federación para proceder penalmente en contra de los responsables de dichos actos.

Posteriormente, tras la declaración de la intervención administrativa del Grupo Financiero Cremi, S.A. de C.V., y considerando que las entidades integrantes del propio grupo financiero se encontraban intervenidas gerencialmente, la Junta de Gobierno de la CNB, en su sesión celebrada el 16 de febrero de 1995, resolvió declarar la intervención gerencial en Grupo Financiero Cremi, S.A. de C.V., con el objeto de intensificar las acciones y medidas tendientes a normalizar las operaciones irregulares detectadas en dichas entidades y propiciar en la sociedad controladora, el establecimiento de una administración que observara las sanas prácticas financieras.

#### 10.3.1.2. Banpaís, S.A.

Como resultado de las labores de supervisión realizadas por la CNB en Banpaís, S.A., (Banpaís) así como al grupo financiero al cual pertenecía, Grupo Financiero Asemex Banpaís, S.A. de C.V., en 1994 se detectaron diversas irregularidades en sus operaciones, respecto de las cuales el presidente del consejo de administración de dicho grupo financiero se comprometió a subsanarlas en los términos de un memorándum de entendimiento que suscribió el 6 de octubre de 1994.

Entre las irregularidades detectadas, destaca lo siguiente:

- el otorgamiento de créditos por parte de Banpaís, S.A., relacionados con tenencias accionarias o de obligaciones subordinadas de conversión forzosa en acciones emitidas por el propio Grupo Financiero Asemex Banpaís, S.A. de C.V.;
- la alteración de las solicitudes de autorización de crédito, principalmente en lo correspondiente al destino del crédito y garantías, esto es, la compra de acciones y obligaciones subordinadas del mencionado grupo financiero, y
- faltantes de reservas en créditos relacionados.

En este sentido, al considerar que los hechos, irregularidades, faltantes de capital y reservas, afectaban la estabilidad y solvencia de Banpaís, S.A., y ponían en peligro los intereses del público y de sus acreedores, la Junta de Gobierno de la CNB, en sesión extraordinaria celebrada el 2 de marzo de 1995, acordó la intervención gerencial tanto de Banpaís como de Grupo Financiero Asemex Banpaís, S.A. de C.V., con el objeto de normalizar las operaciones irregulares, así como de establecer una administración que observara las sanas prácticas y usos bancarios y financieros.

Con posterioridad a los hechos señalados, y como resultado de la supervisión en Mexival Banpaís, Casa de Bolsa, S.A. de C.V., Grupo Financiero Asemex-Banpaís, se detectaron una serie de irregularidades consistentes, de igual forma, en obligaciones subordinadas emitidas por Banpaís, así como obligaciones forzosamente convertibles en acciones emitidas por la sociedad controladora a que pertenecía este intermediario. En este sentido, se consideró que las operaciones irregulares señaladas, afectaban la estabilidad y solvencia de Mexival Banpaís, Casa de Bolsa, S.A. de C.V., y ponían en peligro los intereses del público inversionista.

Por las razones expuestas, la Junta de Gobierno de la CNBV, en sesión celebrada el 7 de julio de 1995, acordó la intervención con carácter de gerencia en dicho intermediario, con el objeto de suspender, normalizar o, en su caso, liquidar las operaciones irregulares detectadas o que se detectaran durante la intervención; establecer una administración que realizara las operaciones propias de la institución intervenida con estricto apego a derecho y total transparencia, y con sujeción a las sanas prácticas y usos bursátiles, y evitar la realización de nuevas operaciones que infringieran las disposiciones aplicables, así como aquellas que pudieran haber causado un mayor deterioro financiero a dicha sociedad.

La intervención también tuvo por objeto determinar si la casa de bolsa había participado en otras operaciones llevadas a cabo entre las empresas integrantes del grupo financiero al que pertenecía, a fin de suspender, normalizar o liquidar, las que, en su caso, resultaran irregulares. Con motivo de la intervención gerencial por parte de la CNBV a las entidades financieras señaladas, dicho órgano desconcentrado emitió 7 opiniones de delito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual, por conducto de la Procuraduría Fiscal de la Federación, formuló 7 peticiones (querellas) ante el Ministerio Público de la Federación para proceder penalmente en contra de los responsables de dichos actos.

#### **10.3.1.3. Banco Interestatal, S.A.**

En sesión extraordinaria de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), celebrada el 13 de septiembre de 1995, se describieron diversas irregularidades detectadas a través de la supervisión realizada a Banco Interestatal, S.A. Entre dichas irregularidades destacaban las siguiente:

- la falta de capital propio, lo cual colocó a la institución en una situación de extrema insolvencia;
- la inadecuada calificación de créditos, lo que arrojó un faltante de provisiones preventivas, y
- las deficiencias en el proceso de otorgamiento y administración de créditos.

Asimismo, en dicha sesión se consideró que los hechos derivados de la supervisión de Banco Interestatal, S.A., así como las irregularidades, faltantes de capital y reservas, afectaban la estabilidad y solvencia del propio banco, lo que ponía en peligro los intereses del público usuario de sus servicios, así como de sus acreedores y colocaba a la institución en una debilidad patrimonial que no le permitiría hacer frente a sus obligaciones.

Por lo expuesto, la Junta de Gobierno de la CNBV, en la misma sesión del 13 de septiembre de 1995, acordó la intervención con carácter de gerencia en Banco Interestatal, S.A., con el objeto de suspender, normalizar o, en su caso, liquidar las operaciones irregulares detectadas y las que se detectaran durante la intervención, así como establecer una administración eficiente que realizara las operaciones propias de la institución con estricto apego a derecho y total transparencia, y con sujeción a las sanas prácticas y usos bancarios y financieros, y evitar la realización de nuevas operaciones que infringieran las disposiciones aplicables así como aquellas que pudieran causar mayor deterioro financiero a la institución.

Con motivo de la intervención gerencial por parte de la CNBV, dicho órgano desconcentrado emitió 18 opiniones de delito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual, por conducto de la Procuraduría Fiscal de la Federación, formuló 18 peticiones (querellas) ante el Ministerio Público de la Federación para proceder penalmente en contra de los responsables de dichos actos.

#### **10.3.1.4. Banco del Sureste, S.A.**

Como resultado de la supervisión ejercida en Banco del Sureste, S.A., se detectaron, durante el primer trimestre de 1996, varias irregularidades que provocaron la pérdida de la mayor parte del capital de la institución, al tratarse de provisiones preventivas para riesgos crediticios no reflejadas en sus estados financieros correspondientes al ejercicio 1995; a la cancelación injustificada de diversas partidas de gastos que afectaban los resultados del ejercicio, así como pérdidas operativas no reflejadas en la contabilidad del banco.

En este sentido, y considerando que la debilidad patrimonial de Banco del Sureste, S.A., reflejaba una insuficiencia de capital para operar y garantizar riesgos futuros, la Junta de Gobierno de la CNBV, en sesión celebrada el 14 de mayo de 1996, acordó declarar la intervención con carácter de gerencia en Banco del Sureste, S.A., con el objeto de suspender, normalizar o, en su caso, liquidar las operaciones irregulares detectadas y las que se detectaran durante la intervención; establecer una administración eficiente, que realizara las operaciones propias de la institución intervenida con estricto apego a derecho y total transparencia y con sujeción a las sanas prácticas y usos bancarios y financieros; evitar la realización de nuevas operaciones que infringieran las disposiciones aplicables, e impedir aquellas que pudieran causar mayor deterioro financiero a la institución.

Por otra parte, considerando que el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores era acreedor de Bursamex, S.A. de C.V., Casa de Bolsa, perteneciente al Grupo Financiero del Sureste y dadas las irregularidades detectadas en dicho intermediario, se acordó la intervención gerencial de dicha casa de bolsa.

Asimismo y considerando que Grupo Financiero del Sureste, S.A. de C.V., no había presentado un proyecto viable de capitalización de las instituciones que lo conformaban, y con el objeto de evitar un mayor riesgo de contagio entre dichas entidades, la Junta de Gobierno de la CNBV, en la referida sesión del 14 de mayo de 1996, acordó adicionalmente la intervención con carácter de gerencia a dicho grupo financiero.

Con motivo de la intervención gerencial por parte de la CNBV, dicho órgano desconcentrado emitió 2 opiniones de delito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual, por conducto de la Procuraduría Fiscal de la Federación, formuló 2 peticiones (querellas) ante el Ministerio Público de la Federación para proceder penalmente en contra de los responsables de dichos actos.

#### **10.3.1.5. Banco Capital, S.A.**

Como resultado de la supervisión efectuada a Banco Capital, S.A., la CNBV en 1995 detectó ciertas irregularidades de las cuales destaca la falta de capital, la cual derivó del hecho de que el propio banco era el principal acreedor de Arrendadora Capital, S.A. de C.V. y de Factoraje Capital, S.A. de C.V., así como de que los recursos que se utilizaron para la aportación del capital social con que se constituyó el banco tuvieron su origen en financiamientos otorgados por diversas instituciones de crédito a la arrendadora y empresa de factoraje mencionadas, las cuales, a su vez, financiaron a los accionistas de la controladora, habiéndose sustituido posteriormente por financiamientos concedidos por ese banco a dichas organizaciones.

En este sentido, los integrantes del grupo de control de Grupo Financiero Capital, S.A. de C.V., suscribieron un acuerdo con la CNBV, con la finalidad de resolver la problemática detectada por la propia Comisión, el cual no fue cumplido.

Derivado de lo anterior, al considerar que las irregularidades detectadas, además de resultar violatorias de las disposiciones legales y administrativas aplicables, se apartaban de las sanas prácticas y usos bancarios, ponían en peligro la estabilidad y solvencia de la institución así como los intereses del público usuario y de sus acreedores, la Junta de Gobierno de la CNBV, en sesión celebrada el 14 de mayo de 1996, acordó la intervención gerencial a Banco Capital, S.A.

Por otra parte, al no haberse presentado un proyecto viable de capitalización de las instituciones que lo conformaban, por parte de Grupo Financiero Capital, S.A. de C.V., y considerando el

incumplimiento del acuerdo tendente a regularizar la situación de inestabilidad en que se encontraban las entidades integrantes de dicho grupo financiero, con el objeto de evitar un mayor riesgo de contagio entre dichas entidades, la Junta de Gobierno de la CNBV, en la referida sesión del 14 de mayo de 1996, acordó adicionalmente la intervención gerencial de dicho grupo financiero.

Con motivo de la intervención gerencial por parte de la CNBV, dicho órgano desconcentrado emitió opinión de delito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual, por conducto de la PFF, formuló una petición (querrela) ante el Ministerio Público de la Federación para proceder penalmente en contra de los responsables de dichos actos.

#### **10.3.1.6. Banco Obrero, S.A.**

Derivado de la crisis financiera que se presentó a finales de 1994, el FOBAPROA, por acuerdo de su Comité Técnico, otorgó en 1994 apoyo financiero a Banco Obrero, S.A., lo cual dejó a dicho fideicomiso como accionista totalitario.

Con motivo de las recomendaciones realizadas en el seno del Comité Técnico del FOBAPROA respecto de que se resolviera a la brevedad posible el destino final de cada uno de los intermediarios en situación especial, se determinó, para el caso de esta institución de crédito, proceder a la enajenación a través de la venta de su red de sucursales como un paquete completo. De esta forma, la red de sucursales de Banco Obrero, S.A., fue vendida a Banco Afirme, S.A.

Derivado de lo anterior, con el propósito fundamental de concluir en forma expedita los procesos pendientes tendientes a la disolución y liquidación de Banco Obrero, y con el objeto de salvaguardar los intereses del público, en sesión extraordinaria celebrada el 16 de mayo de 1997, la Junta de Gobierno de la CNBV declaró la intervención gerencial a Banco Obrero, S.A.

La intervención tuvo como propósito realizar en forma más expedita todos los procesos de disolución y liquidación que concluirán una vez que se dé por terminado el procedimiento de concurso mercantil a que está sujeta esa institución.

Derivado de las irregularidades detectadas, se formularon 3 peticiones (querrelas) ante el Ministerio Público de la Federación para proceder penalmente en contra de los responsables de dichos actos.

#### **10.3.1.7. Banco de Oriente, S.A.**

Al igual que en el caso de Banco Obrero, S.A., el FOBAPROA, ante el apoyo financiero que, por acuerdo de su Comité Técnico, otorgó a Banco de Oriente, S.A., quedó como accionista totalitario de esa institución.

De igual forma, atendiendo a los acuerdos adoptados por el Comité de Apoyo de la Junta de Gobierno de la CNBV, así como las recomendaciones realizadas en el Comité Técnico del FOBAPROA para que se resolviera a la brevedad posible el destino final de cada uno de los intermediarios en situación especial, se determinó, para el caso de la Banco de Oriente, S.A., atendiendo a la problemática que presentaba, a diversas consideraciones jurídicas y al alto costo que representaba mantener sus activos, proceder a su enajenación a través de la venta de su red de sucursales como un paquete completo. De esta manera, la red de sucursales de Banco de Oriente fue traspasada a Banco Bilbao Vizcaya, S.A.

Derivado de lo expuesto y con el objeto de concluir en forma expedita los procesos de disolución y liquidación de ese banco, con el fin de salvaguardar los intereses del público ahorrador, la Junta de Gobierno de la CNBV, en sesión celebrada el 16 de mayo de 1997, acordó que se procediera a declarar la intervención con carácter de gerencia a Banco de Oriente, S.A.

Con motivo de la intervención gerencial por parte de la CNBV, dicho órgano desconcentrado emitió 2 opiniones de delito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual, por conducto de la Procuraduría Fiscal de la Federación, formuló 2 peticiones (querellas) ante el Ministerio Público de la Federación para proceder penalmente en contra de los responsables de dichos actos.

#### **10.3.1.8. Confía, S.A.**

Como resultado de la supervisión permanente realizada por la CNBV en Confía, S.A., se detectaron, durante 1996, deficiencias en la administración de esa institución, así como faltantes de provisiones y otros ajustes contables significativos, los cuales ponían en peligro la estabilidad y solvencia de la institución y, consecuentemente, exponían a un riesgo significativo los intereses del público usuario y de sus acreedores.

Ante esto, en sesión extraordinaria de la Junta de Gobierno de la CNBV, celebrada el 26 de agosto de 1997, se expuso que Confía, S.A., había incurrido en gastos de operación excesivos, así como que la debilidad patrimonial reflejaba una insuficiencia de capital para operar y garantizar riesgos futuros, razones por las cuales se acordó la intervención gerencial a Confía, S.A.

Adicionalmente, en la propia sesión de la Junta de Gobierno de la CNBV, se destacó la detección de diversas irregularidades cometidas en Abaco Casa de Bolsa, S.A. de C.V., perteneciente al mismo grupo financiero al que pertenecía Confía, que consistían en pérdidas por \$287 millones, equivalente al 140% de su capital social pagado, lo cual colocó a esa entidad en el supuesto de que se suspendiera su inscripción en la Sección de Intermediarios del Registro Nacional de Valores e Intermediarios —que era necesaria para que dicha institución pudiera operar como casa de bolsa— por lo que dicha situación ponía en peligro la estabilidad y solvencia de dicho intermediario, así como los intereses del público inversionista, de sus socios y de sus acreedores; razones por las cuales se decidió declarar la intervención gerencial de Abaco Casa de Bolsa, S.A. de C.V.

Por otra parte, y con el objeto de evitar un mayor riesgo de contagio entre las entidades integrantes de Abaco Grupo Financiero, S.A. de C.V., la Junta de Gobierno de la CNBV, en la referida sesión del 26 de agosto de 1997, acordó adicionalmente la intervención con carácter de gerencia a dicho grupo financiero.

Con motivo de la intervención gerencial por parte de la CNBV, dicho órgano desconcentrado emitió 20 opiniones de delito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual por conducto de la Procuraduría Fiscal de la Federación formuló 20 peticiones (querellas) ante el Ministerio Público de la Federación para proceder penalmente en contra de los responsables de dichos actos.

#### **10.3.1.9. Banco Promotor del Norte, S.A.**

Como resultado de la supervisión que la CNBV realizaba a Banco Promotor del Norte, S.A., se determinó que su capital contable al 30 de junio de 1997, era inferior al capital social pagado que como mínimo debía mantener para poder continuar operando.

En adición a lo anterior, la propia Comisión detectó, durante el ejercicio de 1996, diversas irregularidades consistentes en la disminución de su capital contable, que resultaba inferior en 16.8 millones de pesos al capital mínimo pagado, esto derivado del deterioro de su cartera crediticia, además de operaciones de compraventa de divisas con recursos del banco, para beneficio de sus directivos, aprovechando las fluctuaciones del mercado, algunas de las cuales, además de resultar violatorias a las disposiciones legales y administrativas aplicables, se apartaban de las sanas prácticas y usos bancarios consistentes en la falta de reconocimiento contable de las pérdidas, además de la especulación en divisas con financiamiento forzado en perjuicio del patrimonio del banco, lo cual ponía en peligro la estabilidad y solvencia de la institución así como los intereses del público usuario y de sus acreedores. Derivado de lo anterior, la Junta de Gobierno de la CNBV, en sesión celebrada el 26 de agosto de 1997, declaró la intervención gerencial a Banco Promotor del Norte, S.A.

La intervención de esta institución tenía por objeto suspender, normalizar o, en su caso, liquidar las operaciones irregulares detectadas y las que se detectaran durante la intervención; establecer una administración eficiente que realizara las operaciones propias de la institución intervenida con estricto apego a derecho y total transparencia, y con sujeción a las sanas prácticas y usos bancarios y financieros; evitar la realización de nuevas operaciones que infringieran las disposiciones aplicables, así como impedir aquellas operaciones que pudieran causar mayor deterioro financiero a la institución. Al respecto, el monto de los quebrantos impidió la rehabilitación del banco para operar o ser vendido, por lo cual se entregó la administración al IPAB conforme a la ley de la materia, con el objeto de su disolución y liquidación.

Derivado de las irregularidades detectadas, se formuló una petición (querrela) ante el Ministerio Público de la Federación para proceder penalmente en contra del responsable de dicho acto.

#### **10.3.1.10. Banco Industrial, S.A.**

Derivado de la supervisión efectuada por la CNBV a Banco Industrial, S.A., de la revisión de sus reportes financieros al 30 de septiembre de 1997, se detectó un deterioro importante en su cartera crediticia, en términos de recuperabilidad, así como insuficiencias en las provisiones preventivas por los riesgos crediticios correlativos.

Adicionalmente, la CNBV detectó algunas operaciones irregulares que consistían en financiamientos otorgados en violación al artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito, créditos relacionados sin garantías y colocación de recursos en dólares a empresas que no eran generadoras de divisas. Dichas operaciones, además de resultar violatorias de las disposiciones legales y administrativas aplicables, se apartaban de las sanas prácticas y usos bancarios, ponían en peligro la estabilidad y solvencia de la institución así como los intereses del público usuario y de sus acreedores.

En este sentido, y considerando que las propuestas de capitalización presentadas por el presidente del consejo de administración de Banco Industrial, S.A., a la CNBV no representaban la solución idónea para resolver los problemas financieros y de capital de la institución, la Junta de Gobierno de la CNBV, en sesión celebrada el 18 de febrero de 1998, acordó la intervención gerencial de Banco Industrial, S.A. Al respecto, el monto de los quebrantos impidió la rehabilitación del banco para operar o ser vendido, por lo cual se entregó la administración al IPAB conforme a la ley de la materia, con el objeto de su disolución y liquidación.

### 10.3.2. Consecuencias de la Intervención y Situación Actual de la Banca Intervenida

En las instituciones intervenidas, el capital social aportado por los accionistas originales se utilizó para absorber las pérdidas que se registraron y las acciones derivadas de la capitalización posterior fueron adquiridas por otros inversionistas. En aquellos casos en donde no se pudo llegar a la recapitalización, se procedió a la liquidación y disolución de esas instituciones.

Así, como consecuencia de la revocación de las autorizaciones otorgadas a Banca Cremi, S.A.; Banco Capital, S.A.; Banco de Oriente, S.A.; Banco del Sureste, S.A.; Banco Industrial, S.A.; Banco Interestatal, S.A., y Banco Promotor del Norte, S.A., para organizarse y operar como instituciones de banca múltiple, estas sociedades, en términos de lo dispuesto por el artículo 28 de la LIC, se ubicaron en estado de disolución y liquidación, sin necesidad del acuerdo de las asambleas de accionistas respectivas.

En virtud de lo anterior, una vez levantadas las intervenciones gerenciales respectivas por parte de la CNBV y habiendo efectuado los interventores gerentes las entregas de las administraciones correspondientes al IPAB, ese instituto inició funciones tendentes a la liquidación de dichas instituciones, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB).

## 10.4. IRREGULARIDADES A QUE SE REFIERE LA LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO Y LAS AUDITORÍAS DE MICHAEL MACKEY

### 10.4.1. Antecedentes

#### 10.4.1.1. Auditorías de Mackey

Concluidas las auditorías contratadas por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión con el auditor Michael Mackey, según se describe en el Capítulo 4 anterior, y dentro del plazo de seis meses previsto en el segundo párrafo del artículo quinto transitorio de la LPAB, de conformidad con el convenio finiquito celebrado entre la Cámara de Diputados y el Sr. Mackey, con fecha 19 de julio de 1999, el propio auditor Mackey presentó su informe de resultados al Comité Técnico de Seguimiento a las Auditorías del FOBAPROA de la Cámara de Diputados. El informe fue recibido y aprobado por la Cámara de Diputados el 23 de julio de 1999, posteriormente dicho Informe fue entregado al IPAB.

#### 10.4.1.2. Alcances de la Controversia Constitucional 26/99 sobre las Auditorías del Señor Mackey

En relación con las auditorías referidas en el apartado anterior, algunos miembros del H. Congreso de la Unión han cuestionado si aquellas que señalan los artículos quinto y séptimo transitorios de la LPAB fueron las que contrató la Cámara de Diputados con el Sr. Mackey. Al respecto, cabe tomar en cuenta que —si bien los artículos quinto y séptimo transitorios de la LPAB no hacen referencia expresa a las auditorías contratadas con el Sr. Mackey y éstas se habían contratado antes de que se promulgara esa ley— tanto del antecedente de su

contratación como del texto del contrato respectivo, es claro que las auditorías a que se refieren dichos artículos quinto y séptimo transitorios son las contratadas con el Sr. Mackey. En el mismo sentido, dicha consideración ha sido expresamente reconocida por la propia Cámara de Diputados en la controversia constitucional 26/99 y así ha sido afirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia que resolvió dicha controversia.

En efecto, en el escrito de demanda que dio origen a la controversia constitucional 26/99, presentado el día 9 de septiembre de 1999, la propia Cámara de Diputados reconoce que las auditorías a que hacen referencia los artículos quinto y séptimo de la LPAB son las encomendadas a Mackey, como se transcribe a continuación:

“... ACTOS CUYA INVALIDEZ SE RECLAMAN: - 1.- La omisión por parte del Ejecutivo Federal de coadyuvar con la H. Cámara de Diputados, en los términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el segundo párrafo del Artículo Quinto y Séptimo Transitorios de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, para el efecto de que instruyera a las autoridades jerárquicamente subordinadas de entregar al señor Michael W. Mackey por conducto del Despacho Galaz, Gómez Morfín, Chavero y Yamazaki, S.C. la información que se requirió sobre operaciones fiduciarias realizadas en la institución de crédito denominada Banco Unión, S.A., con motivo de las auditorías realizadas al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)”.

... “IV. ANTECEDENTES QUE PRECEDEN A LOS ACTOS RECLAMADOS.- 1.- Este órgano Legislativo aprobó el “Programa para la Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998”, como parte de un esquema de auditorías practicadas por la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputado sobre el FOBAPROA.”

... “2.- El día diecinueve de enero del año en curso, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de las Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para regular las Agrupaciones Financieras” mismo que contiene los artículos Transitorios Quinto y Séptimo de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, que facultan a esta Cámara de Diputados a continuar con las auditorías al Fondo de Protección al Ahorro Bancario y concluidas a más tardar dentro del plazo de seis meses, por conducto de los auditores que al efecto se autoricen, con el fin de deslindar responsabilidades y sanear los recursos que recibiría el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, el cual está sujeto a las condiciones suspensiva y resolutoria de que se lleven a cabo dichas auditorías.- 3.- Para tal efecto, esta Cámara de Diputados designó como coordinador de auditorías al C. Michael W. Mackey”...

... “V.- CONCEPTOS DE INVALIDEZ CONSTITUCIONAL.- ...” conviene exponer histórica y jurídicamente los antecedentes que preceden a los artículos Transitorios Quinto y Séptimo del Decreto que expidió la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día diecinueve de enero del año en curso, así como a las auditorías que este Órgano Legislativo realizaba al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), para conocer la interpretación correcta que debe atribuirse a los susodichos artículos transitorios, tal como se aprecia a continuación...”

... “En este sentido, el artículo Quinto Transitorio del Decreto que creó a la Ley de Protección al Ahorro Bancario, dispone que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro

Bancario, subsistirá para administrar las operaciones del programa conocido como de capitalización y compra de cartera vencida a fin de que concluyan (es decir, que previamente habían sido iniciadas) las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados; estableciéndose un compromiso entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados para que dicha auditorías se celebren en seis meses. Posteriormente, en dicho precepto, se indican las Reglas Generales y Especiales que deberán seguirse para el caso en que las auditorías resulten créditos ilegales o irregulares”...

. . . *“Esto es, los artículos transitorios referidos únicamente elevaron a nivel de ley las auditorías ordenadas por esta Cámara de Diputados a los Fondos del FOBAPROA, dado que éstas anteriormente se habían iniciado por virtud de un acuerdo parlamentario; por lo que al establecerse su continuidad a partir de la vigencia de la Ley de Protección al Ahorro Bancario e incluso su conclusión dentro del término de seis meses, el Ejecutivo Federal adquirió el deber legal de coadyuvar al acopio de información y documentación necesaria para la celebración de estas auditorías”...*

Por su parte, en el capítulo de considerandos de la sentencia de la controversia constitucional 26/99, la Suprema Corte de Justicia de la Nación indica lo siguiente:

. . . *“El artículo 43 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario no es aplicable para el caso de las auditorías realizadas por la Cámara de Diputados, sino para los supuestos posteriores a la conclusión de las auditorías al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y una vez que entre en funciones el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, toda vez que a estas condiciones se sujetó la aplicación de esta norma. Sin embargo, el contenido de este precepto sirve para interpretar de manera congruente con el resto de las disposiciones de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, dado que pone en evidencia la intención del Legislador, reflejada especialmente en los artículos Quinto y Séptimo Transitorios del mismo ordenamiento legal, en cuanto a que el secreto bancario y fiduciario no opera tratándose de las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados. Máxime que tales auditorías tienen por objeto conocer el origen y aplicación de los recursos públicos comprometidos en los Programas de Saneamiento y Capitalización y Compra de Cartera que corresponden a aquellos que el Ejecutivo instrumentó para el rescate bancario”...*

. . . *“De todo lo anterior, resulta claro que las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados están inmersas en las facultades del Congreso de la Unión previstas en el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución Federal referentes a reconocer y, en su caso, mandar pagar la deuda pública”...*

#### **10.4.2. Resultado de la Auditoría a que hace referencia el Quinto y Séptimo Transitorios de la LPAB**

##### **10.4.2.1. Del Informe Mackey y de los Bank Reports**

En atención a lo establecido en el artículo quinto transitorio de la LPAB y de acuerdo con lo estipulado en el inciso i) de la cláusula décima quinta del contrato de prestación de servicios suscrito entre el Auditor Michael W. Mackey y la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fecha 23 de julio de 1999, es decir, seis meses después de que la LPAB entró en vigor, el auditor Michael W. Mackey, por instrucciones del Comité de Seguimiento a las

Auditorías al FOBAPROA de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión entregó al IPAB lo siguiente:

1. Un ejemplar original impreso de la versión en inglés del informe de conclusiones generales y específicas del Programa para la Evaluación Integral de las operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998.
2. Un ejemplar original impreso de la versión en inglés del informe de la evaluación y revisiones efectuadas conforme al Programa para la Evaluación Integral de las operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998.
3. Un ejemplar original impreso de los documentos que se mencionan en los numerales 1 y 2 anteriores en su versión en español.
4. Un disco CD ROM que contiene los documentos señalados en los tres numerales anteriores, así como los papeles de trabajo relativos a los informes individuales correspondientes a las instituciones de crédito revisadas durante la ejecución del Programa y la lista de las diversas operaciones reportables.

El informe final de las revisiones elaborado por el señor Michael W. Mackey se encuentra integrado por siete secciones: I. Introducción, II. Términos para la Designación, III. Metodología, IV. Bases para la evaluación, V Evaluación, VI. Costos Fiscales y VII. Transacciones Reportables.

En dicho informe final se pueden desprender observaciones, comentarios y hallazgos en forma general sin hacer alusión a instituciones de crédito particulares ni a operaciones específicas; asimismo incluye resultados cuantificados que se presentaron de manera agregada.

Por su parte, en los Bank Reports se efectuaron observaciones sobre bancos específicos y algunas operaciones particulares. Al respecto, resulta relevante mencionar que los Bank Reports, junto con los denominados Papeles de Trabajo fueron objeto de la denominada revisión a la legalidad que, por resolución de la Junta del Gobierno del IPAB, se acordó con los bancos involucrados.

Por último, las listas nominativas presentadas por el señor Mackey exclusivamente para los fines de los artículos quinto y séptimo transitorios de la LPAB contienen el análisis desagregado de cada una de las operaciones clasificadas como "reportables" e incluyen los datos del banco, el deudor y el concepto de reportabilidad, los cuales vienen precedidos del siguiente párrafo incluido por el señor Mackey:

"Este disco "CD-Rom" contiene la lista completa de las Operaciones Reportables identificadas durante la ejecución del Programa para la Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998 (la "Información Confidencial"), que no puede ser divulgada o utilizada para fines distintos a los contemplados en los artículos quinto y séptimo transitorios de la Ley de Protección al Ahorro Bancario."

#### 10.4.2.2. De las Operaciones Reportables

En el informe del auditor Michael Mackey derivado de las auditorías previstas en los artículos quinto y séptimo transitorios de la LPAB que llevó a cabo conforme a lo anteriormente descrito, él señaló un número importante de operaciones que denominó “reportables”. Para entender con mayor claridad lo que el auditor Mackey quiso decir con el término “reportable”, es relevante atender a lo que él mismo dijo en su informe final, de acuerdo con el siguiente párrafo contenido en aquel:

“De igual forma, no podemos emitir opinión alguna en cuanto a si las transacciones reportables descritas en esa sección son ilegales, infringen las Leyes Mexicanas o los Reglamentos Bancarios, o si necesariamente generarán costo para el FOBAPROA. En este sentido, sin embargo, cabe hacer notar que se descubrió una proporción importante de las transacciones reportables después de la intervención por parte de los organismos regulatorios y que se determinó que muchas de estas transacciones eran incobrables. Por consiguiente, lo más probable es que el FOBAPROA incurra en pérdidas derivadas de muchas de las transacciones reportables descritas.”<sup>1</sup>

Respecto de las operaciones reportables señaladas por el auditor Mackey, es importante conocer que es práctica común en los trabajos de auditoría la revelación de circunstancias que, sin ser ilegalidades o irregularidades, son merecedoras de comentarios, observaciones, recomendaciones o, cuando menos, de la revelación de los hallazgos logrados durante las revisiones —en pocas palabras, que por sus características extraordinarias, ameritan ser “reportadas” en forma especial. Así, a la luz de esta práctica, el informe presentado por el auditor Mackey incluía referencias a las operaciones ilegales y también identificaba otras operaciones cuyas particularidades convenía revelar para un mejor conocimiento del Programa 1995-1998, aunque, como él expresamente lo señala, no se trataran de irregularidades ni ilegalidades.

En forma consistente con la práctica anglosajona de auditorías, el auditor Mackey relacionó, en los listados nominativos que entregó a la Cámara de Diputados, un número muy grande de créditos a los que asignó la categoría genérica de “reportables” (“*reportable transactions*”) que, a decir del mismo auditor, podían:

- a) Ser objeto de revelación por sus particularidades, sin que se tratara de créditos irregulares ni ilegales. Tal es el caso, por ejemplo, de créditos cuya incorporación en el Programa de Capitalización y Compra de Créditos (PCCC) implicaría un aumento de riesgo o de costo fiscal del programa;
- b) Ser objeto de revelación por implicar irregularidades que no necesariamente consintieran en la violación de normas imperativas de carácter legal; y
- c) Ser violatorios de normas administrativas o prudenciales, sin ser delito, o bien, ser constitutivos de una falta administrativa y un ilícito penal a la vez.

Es así como el señor Mackey señaló en su informe lo siguiente:

“...El propósito de esta sección es describir, resumir e identificar los costos potenciales relacionados con ciertas transacciones que celebraron los bancos que participaron en los programas del FOBAPROA. La información relativa a estas transacciones se obtuvo primordialmente por los despachos contratados durante el curso de su revisión de los bancos.

<sup>1</sup> Informe Mackey, pág. 220.

Estas transacciones (*i.e. las reportables*) son de tres tipos:

- (a) Aquellos créditos que no satisficieron los criterios originales establecidos por el Comité Técnico para créditos que fueran a ser adquiridos por el FOBAPROA a través del Programa de Capitalización y Compra de Créditos ("PCCC"). En muchos casos, la CNBV y el FOBAPROA modificaron los términos del acuerdo para aceptar estos créditos.
- (b) Aquellas transacciones en las que los bancos otorgaron financiamiento a partes con las que estaban relacionados o afiliados (y que, por consiguiente, plantean cuestionamientos sobre la cobrabilidad de tales créditos); y
- (c) Aquellas transacciones que hayan sido revisadas o que estén siendo revisadas por la CNBV y/o ciertos bancos ya sea porque determinó que eran ilegales o porque pueden clasificarse como una violación a las leyes y reglamentos que afectan a las instituciones financieras mexicanas.

A estos tres tipos de transacciones se les refiere en forma colectiva como "Transacciones Reportables". De acuerdo con la tabla siguiente, las transacciones reportables suman aproximadamente MN \$72.700 millones, una porción significativa de las cuales generará costos adicionales importantes para el FOBAPROA".

#### RESUMEN DE LAS TRANSACCIONES REPORTABLES IDENTIFICADAS

	MN\$ millones
A. Transacciones de crédito que no satisfacen los criterios originales establecidos para los créditos que debían ser adquiridos por el FOBAPROA a través del programa PCCC.	24,000
(a) Identificados y acordados entre los bancos, la CNBV y el FOBAPROA.	
(b) Identificados por los Despachos Contratados que NO fueron acordados entre los bancos, la CNBV y el FOBAPROA.	700
B. Transacciones en las que los bancos otorgaron financiamientos a partes con las que tenían alguna relación o afiliación.	42,000
C. En transacciones que hayan sido revisadas o estén siendo revisadas por la CNBV y/o ciertos bancos, mismas que se determinó que eran ilegales o que pueden clasificarse como una violación a las leyes y reglamentos que gobiernan a las instituciones financieras mexicanas.	6,000
<b>Total:</b>	<b>72,700</b>

### Alcance y Restricciones

... Debido a estos factores, no podemos asegurar que nuestros procedimientos hayan identificado todas las transacciones reportables que caigan dentro de los criterios específicos arriba señalados”.

“...A. TRANSACCIONES DE CRÉDITOS QUE NO CUMPLIERON CON LOS CRITERIOS ORIGINALES ESTABLECIDOS PARA CRÉDITOS QUE DEBÍAN SER ADQUIRIDOS POR EL FOBAPROA A TRAVÉS DEL PCCC.

Los criterios establecidos para los créditos que debieran considerarse como legibles para su adquisición a través del programa, excluían inicialmente a una serie de categorías diferentes de créditos. Se excluyeron estos créditos, en su mayor parte, debido a que existía preocupación sobre su valor y cobrabilidad. A continuación se enlistan las categorías que fueron excluidas:

- Créditos “E”;
- Créditos a partes relacionadas;
- Créditos descontados;
- Créditos por debajo de MN\$200,000;
- Créditos personales;
- Créditos para acreditados en quiebra;
- Créditos en suspensión de pagos;
- Créditos que requieren fondeo adicional;

#### UDIS

Se efectuaron modificaciones posteriores al contrato, conforme a los términos bajo los cuales los bancos que participaron en el programa vendieron los flujos de efectivo de sus créditos al FOBAPROA. Dichas reformas tuvieron el efecto de permitir que calificaran a la mayoría de los créditos incluyendo aquellos que inicialmente no calificaron de acuerdo con la lista de créditos excluidos, salvo que el FOBAPROA específicamente los rechazara. El efecto de estos cambios fue permitir la venta de créditos de menor calidad y de dudoso valor al FOBAPROA depositando así una mayor carga financiera sobre el FOBAPROA de la que hubiera sido depositada en caso contrario...”

Respecto de las operaciones catalogadas en dicho grupo A(a), como se ha descrito en el capítulo III anterior, se ha sostenido que —dado que los objetivos originales del PCCC no se estaban cumpliendo y la situación financiera de los bancos continuó deteriorándose— el Comité Técnico del FOBAPROA flexibilizó sus propios criterios de elegibilidad de créditos aceptando los arriba mencionados, y aprobó que el mínimo nivel de reservas que debía exigirse fuera el determinado por el auditor externo de cada banco.

Así, el FOBAPROA permitió a los bancos la afectación fiduciaria de Cartera PCCC que, bajo los criterios inicialmente convenidos, hubiera debido ser rechazada. Dicha cartera fue clasificada en el informe del auditor Mackey bajo el rubro A(a), y ha sido el origen de la mayor parte de las observaciones que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha expedido en la materia.

### 10.4.2.3. De los Papeles de Trabajo

Los papeles de trabajo —es decir, aquellos documentos preparados por los despachos que apoyaron a Michael Mackey en la elaboración de la revisión al Programa 95-98— no formaron parte de la entrega de resultados del propio consultor Mackey.

Lo anterior implicó, en términos prácticos, que tanto la Cámara de Diputados como el IPAB no pudieran constatar el sustento de los resultados reportados por el auditor Mackey, ni extraer conclusiones distintas a las del auditor Mackey en su informe final.

Como se mencionó anteriormente, al amparo de los artículos 117 y 118 de la LIC, los bancos condicionaron a los despachos de auditores el acceso a los expedientes de crédito que contienen datos personales de sus clientes. Los correspondientes acuerdos de confidencialidad fueron invocados por los despachos coordinados por el Sr. Michael W. Mackey, como fundamento para no entregar los Papeles de Trabajo al IPAB y a la Cámara de Diputados.

A pesar de lo anterior, al implementarse el Nuevo Programa a que se refiere el artículo quinto transitorio de la LPAB, las autoridades financieras tomaron medidas para que los papeles de trabajo quedaran incluidos en las revisiones a la legalidad que la Junta del Gobierno del IPAB acordó llevar a cabo de conformidad con lo que se describe más adelante en los incisos 4.1.2 y 4.3 del presente capítulo y que, para ello, dichos papeles de trabajo fueran entregados al IPAB a través de la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación.

Como se explica en el capítulo 7 de este informe, cuando los cuatro bancos actualmente participantes en el Nuevo Programa lo suscribieron en 2004, aceptaron la condición impuesta por el IPAB e incluyeron cláusulas en el contrato y tomaron medidas de carácter judicial para permitir y lograr que la totalidad de los papeles de trabajo correspondientes a los citados bancos fueran entregados a la Cámara de Diputados por los despachos que los generaron y acopiaron.

En este proceso, fue importante la intervención de la Auditoría Superior de la Federación para que los papeles de trabajo correspondientes a los bancos participantes en el Nuevo Programa se entregaran al IPAB, con el fin de que fueran objeto de una revisión integral y detallada en el marco de las revisiones de legalidad de las llamadas “Revisiones GEL”.

### 10.4.3. El mandato especial de los artículos Quinto y Séptimo transitorios de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), en materia de fincamiento de responsabilidades legales

Los artículos quinto y séptimo transitorios de la LPAB disponen dos mandatos específicos para el fincamiento de responsabilidades que se hubieren originado con motivo de las auditorías efectuadas a los créditos del PCCC (artículo quinto transitorio) o de los originados por la banca saneada con programas distintos al PCCC o intervenida (artículo séptimo transitorio).

Los mandatos son del siguiente tenor:

#### 10.4.3.1. Artículo Quinto Transitorio

Este artículo, relativo al Programa de Capitalización y Compra de Cartera de FOBAPROA, establece que:

“... ”

En la medida que las operaciones del Fondo sean auditadas, se procederá conforme a lo siguiente:

I. 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....

En 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.

Cuando la ilegalidad del crédito sea atribuible a la administración de la institución de que se trate, ésta deberá absorber el costo de dicho crédito, al efecto el Instituto reducirá el monto de la garantía o instrumento de pago.”

Al respecto, como ha quedado descrito en este capítulo, el auditor Mackey únicamente detectó “Transacciones Reportables” que, para aquellas operaciones revisadas correspondientes a las instituciones que participaron en el PCCC, quedaron catalogadas en el Grupo A antes señalado. Dichas transacciones, de acuerdo con lo señalado por el auditor Mackey, se refieren a aquéllas que no satisficieron los criterios originales establecidos para los créditos que debían ser adquiridos por el FOBAPROA a través del PCCC. Ante esto, la connotación de “Reportables” para dichas operaciones no es equiparable con “ilegales”, toda vez que, conforme a lo expuesto por el propio Sr. Michael W. Mackey, la razón por cual dichas operaciones fueron reportadas es por no haber satisfecho los criterios originales establecidos por el Comité Técnico de FOBAPROA para ser adquiridos por ese fondo a través del Programa de Capitalización y Compra de Cartera. Es así como las autoridades han sostenido que, ante la facultad legal de FOBAPROA para flexibilizar sus criterios de compra originales, no aplica el deslinde de las responsabilidades a que hace referencia la mencionada fracción.

En relación con lo anterior, como se describe en el Capítulo 6 anterior, la Auditoría Superior de la Federación auditó este cambio de criterios en la elegibilidad de los créditos del PCCC y solventó las observaciones correspondientes, dando por legal dicha facultad.

Sin perjuicio de lo anterior, el IPAB, por acuerdo de su Junta de Gobierno, convino con las instituciones participantes en el PCCC la realización de las revisiones a la gestión, de identidad de objeto, de existencia y legitimidad, así como a la legalidad, esta última, a efecto de verificar si en los Papeles de Trabajo de los auditores coordinados por el Sr. Mackey y en los Bank Reports, se detectó alguna irregularidad en el otorgamiento de los créditos del PCCC y, en su caso, si dicha ilegalidad era atribuible a la administración de la institución correspondiente.

#### *Revisiones GEL*

En relación con las operaciones reportables del PCCC, el IPAB informó haber llevado a cabo las denominadas “Revisiones GEL” que, como se expuso en el Capítulo 7 anterior, consistieron en la Revisión a la Gestión, Revisión a la Identidad de Objeto, Existencia y Legitimidad, así como Revisión a la Legalidad. De esta forma, por medio de las Revisiones GEL, el IPAB informó haber constatado la existencia, legitimidad y legalidad de la totalidad de la cartera, incluyendo los créditos reportables del Grupo A reportado por el auditor Mackey.

### *Revisión a la Legalidad, Alcance y Resultados*

Respecto del alcance de las operaciones identificadas en el informe del auditor Mackey en el Grupo “C” como ilegales dentro de las operaciones reportables, esa identificación, como se ha señalado en el Capítulo 7, no permitía por sí misma impulsar acciones para reducir el costo fiscal del rescate.

En este sentido, siguiendo lo descrito en el Capítulo 7, si bien el propio auditor Mackey estableció, dentro de los tres tipos de transacciones reportables, aquellas agrupadas en el Grupo “C” como ilegales, la totalidad de ellas correspondían a la banca saneada e intervenida, cuyos programas, por disposición de la propia LPAB, habían sido automáticamente asumidos por el IPAB conforme al artículo séptimo transitorio de la LPAB. Así, tales créditos difieren de aquellos correspondientes al PCCC que —de haberse dictaminado por el auditor Mackey como ilegales (sin que dicha ilegalidad fuera atribuible a la administración)— podían, en términos del artículo quinto transitorio de la LPAB, ser bien materia de sustitución o bien de conservación en el Nuevo Programa, según decidiera la Junta de Gobierno del IPAB, sin que necesariamente procediera su exclusión y reducción del costo fiscal<sup>2</sup>.

Por el contrario, solo en el evento de que el auditor Mackey hubiere determinado y acreditado que los créditos ilegales a que hace referencia en su informe hubieran sido de los bancos no saneados que participaron en el PCCC y que tales ilegalidades eran imputables a la administración de esos bancos, de acuerdo con el referido artículo quinto transitorio, su monto se hubiera podido reducir de los instrumentos de pago que el IPAB estaba obligado a emitir conforme al Nuevo Programa.

En materia de delitos, las revisiones de legalidad basadas en los Papeles de Trabajo y los Reportes Bancarios confirmaron, excepto por un solo caso, las conclusiones del señor Mackey en el sentido de que en dichos Papeles de Trabajo y Reportes Bancarios no se detectaron operaciones fraudulentas, delictivas o ilícitas que debieran o pudieran excluirse del Nuevo Programa. El caso mencionado consistió en un crédito otorgado por Bancomer reportado por el auditor legal como ilegal, por lo que el IPAB procedió a excluirlo del Nuevo Programa, y el banco cubrió su valor con la consecuente reducción del costo fiscal del mismo (ver tabla contenida en el apartado 6 siguiente).

#### **10.4.3.2. Artículo Séptimo Transitorio**

Respecto de lo señalado por el artículo séptimo transitorio de la LPAB, éste dispone lo siguiente:

“El Instituto, sujeto a la condición a que se refiere el párrafo siguiente, en protección de los derechos de terceros de buena fe, y para proveer a la más expedita recuperación de los BIENES, asume la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento, diferentes a aquellos de capitalización de compra de cartera, realizadas por los fideicomisos ...”

“Lo dispuesto en el párrafo anterior queda 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 mencionados BIENES”.

<sup>2</sup> El artículo quinto transitorio en lo conducente dice: “...En 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.

“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 devolverán el monto de las operaciones de crédito involucradas con cargo a los financiamientos públicos que, conforme a las leyes que las rigen, reciban ordinariamente”.

#### *Transacciones Reportables (Grupo B y Grupo C)*

Aunado a que las auditorías a que hace referencia el propio artículo séptimo transitorio de la LPAB, como ha quedado expuesto a lo largo del presente informe, concluyeron con la entrega del informe final del Auditor. Michael W. Mackey a la Cámara de Diputados y con la aprobación que ésta extendió, otorgando al auditor un finiquito total, y tomando en cuenta el procedimiento legal descrito en el apartado 2 de este capítulo, cabe resaltar lo siguiente:

#### **Grupo B**

De conformidad con el informe presentado por el auditor Michael W. Mackey, éste reportó diversos casos que integran los créditos denominados “Reportables Grupo B”, como se detalla a continuación:

Todas y cada una de estas operaciones dieron lugar a la formulación de querellas ante el Ministerio Público de la Federación para proceder penalmente en contra de los responsables de dichos actos. Tales querellas fueron presentadas por parte de las instituciones de crédito legitimadas para presentarlas, por el IPAB o, en un caso particular, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Procuraduría Fiscal de la Federación, previa opinión de delito de la CNBV.

Posteriormente, durante la etapa de intervención y liquidación y/o quiebra de las instituciones, tanto los interventores gerentes, como los apoderados liquidadores y/o síndicos designados por el IPAB para tales efectos han venido coadyuvando con el Ministerio Público o bien con las autoridades judiciales aportando los elementos necesarios a fin de atender los requerimientos formulados por los agentes del Ministerio Público encargados de las averiguaciones previas, procurando obtener y proporcionar los elementos de prueba requeridos por la autoridad competente.

Respecto de los asuntos referidos en este apartado, las autoridades informaron a esta Comisión que, en total, fueron presentadas **90 querellas** ante el Ministerio Público de la Federación, de las cuales 66 fueron ante el Ministerio Público de la Federación y 24 al Ministerio Público del Fuero Común.

#### **Grupo C**

De las operaciones reportables catalogadas en el Grupo “C”, el auditor reportó un total de **75** casos como ilegales.

De conformidad con la información entregada por el IPAB, al igual que en el denominado Grupo B, cada uno de esos asuntos fue objeto de una querella presentada por las propias instituciones de crédito legitimadas para hacerlo o, inclusive, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Procuraduría Fiscal de la Federación, previa

opinión de delito de la CNBV, ante el Ministerio Público de la Federación para proceder penalmente en contra de los responsables de dichos actos, por lo que, al momento en que se decretó la intervención gerencial, así como al recibir el propio IPAB el “Informe de Michael W. Mackey, sobre la evaluación integral de las operaciones y funciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA) y la calidad de la supervisión de los programas del FOBAPROA de 1995 a 1998”, ya existían las averiguaciones previas que estaban integrándose, así como procesos penales derivados de las denuncias presentadas por las instituciones afectadas, de conformidad con la tabla contenida en el apartado 6 siguiente.

Cabe mencionar que, entre los casos descritos en este apartado, la Auditoría Superior de la Federación —en el Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995-2004 que, como separata, incluyó en su Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004— reportó un total de 62 casos a los que, según indica ella misma, correspondió la emisión de una opinión de delito por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Al respecto, como complemento de lo reportado por la Auditoría Superior de la Federación, cabe añadir la demás información presentada por esta Comisión en este apartado, según fue proporcionada por las autoridades administrativas.

#### 10.4.4. Artículo Noveno Transitorio de la LPAB

El artículo noveno transitorio de la LPAB contiene un mandato específico para el fincamiento de responsabilidades que, a diferencia de los artículos quinto y séptimo transitorios antes descritos, se refiere a aquellas que se hubieren originado con motivo las auditorías efectuadas por el propio IPAB.

El mandato es del siguiente tenor:

Artículo Noveno Transitorio:

“De conformidad con lo previsto en la Sección Cuarta del Resumen Ejecutivo de las Operaciones realizadas por el Fideicomiso a que se refiere el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto, entregado por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, en el que se prevén los montos 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, el Instituto procederá a evaluar, auditar y, en su caso, concluir, dichas operaciones.

Para tal efecto, el Instituto podrá otorgar las garantías o instrumentos de pago que se requieran a juicio de la Junta de Gobierno, los cuales se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 45 de esta Ley. 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.

Para concluir las operaciones a que se refiere este artículo, el Instituto deberá observar lo siguiente:

- I. Se aplicará íntegramente el capital de las Instituciones mencionadas a cubrir sus pérdidas,
- II. La suma de las garantías o instrumentos de pago prevista en la Sección Cuarta del documento mencionado en el primer párrafo de este artículo, no podrá exceder del monto total actualizado conforme a la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio;

- III. Si de las auditorías que al efecto se realicen resultaren operaciones ilegales, el Instituto deberá proceder a instaurar las demandas y denuncias correspondientes, a fin de deslindar las responsabilidades económicas a que hubiere lugar.

Así, de conformidad con lo dispuesto por el artículo noveno transitorio de la LPAB, el IPAB debía evaluar, auditar y, en su caso, concluir las operaciones de saneamiento financiero que, a la fecha de entrada en vigor de la LPAB, no habían finalizado respecto de: Banco del Atlántico, S.A., Banca Promex, S.A. y BanCrecer, S.A.

A fin de cumplir con este mandato, la Junta de Gobierno del IPAB instruyó la realización de las auditorías correspondientes en tales instituciones, para lo cual se contrataron a terceros especializados tanto en materia legal como en materia contable. Lo anterior, a efecto de que, en caso de encontrarse operaciones ilegales en las auditorías realizadas, el IPAB estuviera en posibilidad de iniciar las demandas y denuncias correspondientes a fin de deslindar las responsabilidades económicas a que hubiere lugar.

Para la realización de esas auditorías, el IPAB, para cada uno de los tres bancos referidos, llevó a cabo la contratación, mediante procedimientos de invitación a cuando menos tres personas, de un despacho legal y un despacho contable de conformidad con lo siguiente:

#### **Auditoría Contable**

Banca Promex, S.A.	Freyssinier Morin, S.C.
Bancrecer, S.A.	Galaz, Gomez Morfin, Chavero y Yamazaki, S.C.
Banco del Atlantico, S.A.	Pricewaterhouse Coopers, S.C.

#### **Auditoría Legal**

Banca Promex, S.C.	Santamarina y Steta, S.C.
Bancrecer, S.A.	Mijares, Angoitia, Cortes, Rocha, S.C.
Banco del Atlantico, S.A.	Gallastegui y Lozano, S.C.

A continuación se describe lo realizado respecto de cada uno de esos bancos:

#### **10.4.4.1. ATLÁNTICO**

La Junta de Gobierno del IPAB aprobó los términos de referencia para efectuar la auditoría a que se refiere el artículo noveno transitorio de la LPAB. El objetivo de esa auditoría consistió en identificar, dentro de las operaciones que hubieran sido o serían sujetas a un proceso de saneamiento en Atlántico, aquellas en que se pudiera suponer la existencia de algún incumplimiento a la normatividad establecida por el propio Atlántico o las autoridades financieras —SHCP, CNBV y Banco de México—, a la legislación financiera aplicable o al contrato de administración y confidencialidad de fecha 2 de enero de 1998 (“Contrato de Administración”), celebrado entre Bital y Atlántico.

Al respecto, el auditor legal contratado al efecto manifestó que, de conformidad con los resultados que arrojó la auditoría contable, no fue posible determinar un quebranto para Atlántico, salvo por lo que corresponde a los montos reintegrados al IPAB, por concepto de

recursos solicitados en exceso, para constituir las reservas correspondientes al crédito otorgado al Fideicomiso Banamex 13615-6 de la Cartera Comercial, según lo señalado por el Auditor Contable.

Por otra parte, como resultado de la auditoría legal, el despacho reportó los casos en los que pudiera presumirse la existencia de la comisión de algún delito, señalando las disposiciones legales que se presumen no observadas, así como las posibles acciones a ejercer.

Derivado de lo anterior, el Instituto procedió a presentar las denuncias respectivas correspondientes a cinco casos en lo que el auditor legal detectó conductas posiblemente constitutivas de delito en que hubiesen podido incurrir funcionarios y/o empleados de Atlántico (fracciones de la I a la V del artículo 112 de la LIC).

#### **10.4.4.2. PROMEX**

Para dar cumplimiento a lo previsto por el artículo noveno transitorio de la LPAB, el IPAB llevó a cabo auditorías contables y legales a las operaciones de saneamiento financiero de Promex, a fin de identificar operaciones realizadas por éste que no hubieran cumplido con la legislación y normatividad aplicable, consideradas ilegales, respecto de las cuales el IPAB deba proceder a instaurar las demandas y denuncias correspondientes, a fin de deslindar las responsabilidades económicas a que hubiere lugar.

Como resultado de la auditoría legal, el despacho contratado al efecto reportó los casos en los que pudiera presumirse la existencia de algún delito, señalando las disposiciones legales incumplidas, así como las posibles acciones a ejercer, tanto por la institución bancaria como por el IPAB y el plazo de prescripción, señalando en su caso, las acciones que ya se encontraban prescritas.

Como resultado de la auditoría legal, el despacho reportó aquellos casos en los que se presume un incumplimiento relevante a la legislación y normativa bancaria, así como los casos en los que pudiera presumirse la existencia de la comisión de algún delito, señalando las disposiciones legales que se presumen no observadas, así como las posibles acciones a ejercer.

Derivado de lo anterior, el Instituto procedió a presentar las denuncias respectivas correspondientes en lo que el auditor legal detectó conductas posiblemente constitutivas de delito en que hubiesen podido incurrir funcionarios y/o empleados de Atlántico (fracciones de la I a la V del artículo 112 de la LIC).

#### **10.4.4.3. BANCRECER**

Para dar cumplimiento a lo previsto por el artículo noveno transitorio de la LPAB, la Junta de Gobierno del IPAB aprobó la contratación por parte de BanCrecer de terceros especializados para llevar a cabo las auditorías, así como los Términos de Referencia a que quedarían sujetos dichos terceros.

Derivado de lo anterior, BanCrecer llevó a cabo los procedimientos de invitación correspondientes, resultando ganadores los despachos Mijares, Angoitia, Cortés y Fuentes, S.C. y Galaz, Gómez Morfín, Chavero y Yamazaki, S.C., para que llevaran a cabo las auditorías legal y contable, respectivamente.

El despacho legal detectó 48 grupos económicos en los que se identificaron conductas que pudieran llegar a tipificar algún tipo de delito. De conformidad con lo anterior, BanCrecer

procedió a contratar a diversos especialistas en materia penal con el objeto de que definieran si efectivamente, en los grupos económicos detectados por el auditor legal, existían conductas que pudieran tipificar algún delito y, en su caso, si las acciones penales correspondientes se encontraban vigentes.

Los especialistas referidos analizaron 72 créditos sobre los que se practicó la revisión en materia penal.

De la revisión de dichos créditos se obtuvieron los siguientes resultados:

En 38 créditos no se reunieron los elementos del tipo penal para afirmar la existencia de un delito.

En 34 créditos sí se reunieron los elementos del tipo penal, de los cuales, en 28 de ellos se encontraban prescritas las acciones penales.

De los créditos en los que se reunieron los elementos del tipo penal, sólo en 6 de ellos la acción penal no se encontraba prescrita.

No obstante lo anterior, BanCrecer presentó todas las denuncias penales respecto de aquellos acreditados en los que se reunieron los elementos del tipo penal, con excepción de cuatro acreditados, toda vez que, no resultaban procedentes.

En resumen, los casos reportados por los bancos antes señalados tuvieron como resultado la presentación de 82 querellas, 55 de ellas corresponden al fuero federal y 27 al fuero común.

## **10.5. OTRAS ACCIONES LEGALES RELEVANTES EMPRENDIDAS E INFORMADAS POR EL INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO**

### **10.5.1. Principales impugnaciones que se han generado en el marco de los procedimientos concursales de Banco Unión y Banco Obrero**

El concurso de las Instituciones Bancarias presenta características especiales, por diversos motivos, entre ellos la peculiar naturaleza de estas sociedades mercantiles, la complejidad de los vínculos o relaciones de orden internos (relaciones entre socios, administradores y autoridades financieras) y externo (respecto de sus acreedores y deudores), así como la importancia que dichas sociedades representan dentro del sistema financiero del país, lo que justifica la conveniencia de establecer reglas especiales para este tipo de concursos.

Considerando lo anterior, es que el IPAB, de conformidad con la LPAB, actualmente desempeña funciones de síndico en 2 instituciones (Banco Unión, S.A y Banco Obrero, S.A.).

Sin embargo y considerando la especialidad de este tipo de procedimientos, en la práctica el trámite y resolución de dichos procesos concursales ha dado lugar a la presentación de un número muy importante de impugnaciones por parte de acreedores o bien de ex accionistas de dichas instituciones, lo cual ha provocado que los mencionados procedimientos se retrasen innecesariamente, en detrimento de la masa y consecuentemente en detrimento del propio IPAB. Un ejemplo claro resulta el supuesto conflicto de leyes que algunos acreedores y ex accionistas han intentado hacer valer en torno a la designación del síndico en este tipo de concursos mercantiles.

En efecto, las principales impugnaciones presentadas dentro de los concursos de Unión y Obrero, ha provocado que cada uno de estos eventos procesales de lugar eventualmente a la promoción de juicios de amparos directos o indirectos y, en este último caso, a los correspondientes recursos de revisión, implicando que el procedimiento de concurso se dilate hasta que se resuelvan en definitiva todos y cada uno de los aspectos en controversia.

Dentro de los recursos interpuestos, resulta relevante considerar la interpretación que los diversos acreedores y ex accionistas han intentado dar al artículo séptimo transitorio en el sentido de señalar al IPAB como obligado a cumplir con todas y cada una de las prestaciones que reclaman, en virtud de que así lo ordena el artículo Séptimo Transitorio de la LPAB, que establece que el IPAB asume la titularidad de las operaciones correspondientes a las instituciones que el propio artículo menciona.

De igual manera y en forma paralela a los concursos mercantiles, con motivo de la asunción a que hace referencia el artículo séptimo transitorio de la LPAB, el IPAB ha sido objeto de un número importante de demandas, muchas de ellas instauradas por parte de ex accionistas de la banca hoy en liquidación o en quiebra, quienes solicitan ante las instancias judiciales que el Instituto responda, como obligado solidario de los bancos, respecto del pago de sus obligaciones, inclusive cuando estas se desprenden de servicios que, de conformidad con la interpretación del propio artículo séptimo transitorio, en ningún caso fue intención del legislador que el Instituto respondiera, tal es el caso de aquellas interpuestas por ex accionistas de Unión.

Resultan relevantes estas demandas, en virtud de las cantidades exorbitantes que los demandantes pretendían fueran enfrentadas por el IPAB.

Al respecto, un número importante en cuanto a monto y trascendencia tuvieron como origen un fideicomiso constituido en 1991 con el objeto de reunir las cantidades necesarias para adquirir el paquete accionario del entonces Banco BCH actualmente Banco Unión, con las siguientes características:

- Fideicomitentes: Carlos Cabal y así como aquellas personas que posteriormente se adhirieran al fideicomiso.
- Fiduciario: Banco Unión.
- Fideicomisarios A: las personas que aporten el numerario requerido que formen parte del grupo de control en unión con el fideicomitente Carlos Cabal.
- Fideicomisarios B: las demás personas que únicamente participen con carácter de inversionistas.

En términos generales la estrategia de defensa radicó fundamentalmente en la falta de nexo causal y de relación jurídica que ligara al IPAB con los actores, toda vez que no es acreditable que el IPAB fuera deudor solidario o sustituto del banco, que el IPAB no está obligado a responder, conforme a su Ley por las operaciones de servicios (fideicomisos) reclamadas en la demanda.

De acuerdo con la información del IPAB, a la fecha, en varios de los juicios se tiene sentencia a favor del propio IPAB liberándolo de cualquier responsabilidad, incluso en algunos casos se liberó al propio banco, sin embargo todavía cuenta con procedimientos no terminados.

### 10.6. ESTADO DE LAS QUERELLAS PRESENTADAS POR LA COMISIÓN DE DELITOS DETECTADOS

El total de las querellas presentadas por los delitos antes referidos en este capítulo asciende a la cantidad de 248 casos (90 correspondientes al Grupo “B” reportado por el auditor Mackey, 75 al Grupo “C”, 82 derivadas de lo dispuesto por el artículo noveno transitorio de la LPAB y 1 correspondiente al Nuevo Programa), de los cuales 193 corresponden al fuero federal y 55 al fuero común. Al respecto, el estado procesal que guardan dichos casos se describe en la siguiente tabla.

RESUMEN DE LOS AVANCES Y RESULTADOS DEL ESTADO ACTUAL DE LAS QUERELLAS PRESENTADAS, CORRESPONDIENTES A LOS 4 GRUPOS QUE SE INDICAN A CONTINUACIÓN<sup>3</sup>:

Grupo	Fuero Federal Total: 193											Fuero Común	Total
	Sentencias absolutorias	Sentencias condenatorias	Acumulaciones por juzgados	Sobreseimientos	Prescripciones por juzgado	Acumulaciones por P.G.R.	NEAP	Reserva	Trámite en juzgado	Trámite en P.G.R.	Pendientes		
“B”	0	0	0	1	1	14	40	6	0	1	3	24	90
“C”	3	1	29	1	10	0	5	5	9	0	8	4	75
9º trans.	0	1	11	0	2	1	15	16	0	1	8	27	82
Nuevo Programa	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	3	2	40	2	14	15	60	27	9	2	19	55	248

Los avances de la información representan un 92.33% del total de la información.

Del total de 193 casos que se presentaron ante el fuero federal, según la información presentada por las autoridades administrativas a esta Comisión, a la fecha se han obtenido tres sentencias absolutorias (columna 1) y solo en dos casos se ha llegado a sentencia condenatoria (columna 2). Asimismo, del total de 193 casos, los respectivos juzgados que les han dado trámite han declarado dos de ellos como sobreseídos (columna 4) y catorce como prescritos (columna 5), mientras que nueve más continúan en trámite en el juzgado correspondiente (columna 9). Por lo que respecta a las actuaciones que han correspondido al Ministerio Público de la Federación ante el que se presentaron las querellas que se reportan en el presente capítulo, en 60 de ellos se ha declarado el no ejercicio de la acción penal (columna 7) y veintisiete han sido enviados a reserva (columna 8), en ambos casos por las causales que la ley fija para ello, mientras que dos de ellos continúan en trámite (columna 10). Por su parte, en ciertos casos, algunos asuntos por los que se presentaron las querellas respectivas fueron acumulados en uno solo, ya sea por los juzgados respectivos (columna 3) o por el Ministerio Público de la Federación que les dio trámite (columna 6).

<sup>3</sup> Oficio No. SIEDF/0905/2006 de fecha 25 de julio de 2006 emitido por la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales de la Procuraduría General de la República.

En relación con las 248 querellas antes mencionadas, y respecto de las cuales 193 corresponden al fuero federal, las siguientes cuatro tablas, describen, por institución de crédito, las querellas relativas al Grupo B, Grupo C, las derivadas de lo dispuesto por el artículo noveno transitorio de la LPAB y las correspondientes al Nuevo Programa<sup>4</sup>:

### 10.7. APLICACIÓN DE CRITERIOS JUDICIALES PARA LA RESOLUCIÓN DE DELITOS DENUNCIADOS

Para la resolución de los casos delictivos en materia bancaria que se siguieron de las querellas presentadas conforme a lo anteriormente descrito, los criterios de los juzgados competentes jugaron un papel fundamental. En muchos casos, sin embargo, surgieron criterios contradictorios entre los órganos jurisdiccionales que conocieron los asuntos integrados con motivo de las querellas presentadas, lo cual impidió que se pudieran fincar las responsabilidades penales correspondientes a los sujetos respecto de quienes se habían presentado esas querellas.

Al respecto, los criterios diversos y contradictorios que sostuvieron los tribunales del Poder Judicial de la Federación se dieron principalmente en los siguientes aspectos:

- a) El momento a partir del cual debía correr el plazo para computar la prescripción de delitos bancarios, y
- b) La necesidad de que el servidor público que presentara una querella la ratificara en forma personal ante el Ministerio Público.

En relación con el criterio sobre el plazo para computar la prescripción, algunos tribunales sostenían que el plazo de un año que, como ha quedado explicado en la sección 2.3 de este capítulo, fijaba la legislación penal general antes de las reformas de 1999 para la prescripción de la acción penal, debía computarse desde el momento en que el interventor de la entonces Comisión Nacional Bancaria tenía conocimiento del delito y del delincuente. Con esta interpretación, los delitos estaban prescritos desde antes de que el expediente y la opinión de delito que emitiera la Comisión Nacional Bancaria fueran turnados a la SHCP para la presentación de la querella correspondiente. En oposición a ese criterio, otros tribunales señalaban que la prescripción debía correr a partir de que dicha Comisión emitiera la opinión de delito a la SHCP. En este caso, los delitos tratados bajo este criterio no prescribieron.

Ante esta contradicción de criterios, se planteó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que definiera por seguridad jurídica cuál criterio debía prevalecer con carácter obligatorio para todos los tribunales. Ante esto, la Suprema Corte estableció que la prescripción debía correr a partir de que la Comisión Nacional Bancaria enviara la opinión de delito a la SHCP. Cabe precisar que, aun y cuando el criterio impuesto por la Suprema Corte de Justicia resultó favorable para la SHCP, ésta no pudo revertir las anteriores resoluciones desfavorables a esa Secretaría, ya que el criterio de la Suprema Corte solamente podía tener efectos hacia futuro.

Otras cuestiones relacionadas con la prescripción de la acción penal se centraron respecto del momento de la consumación del delito, es decir, el momento a partir del cual debía correr

<sup>4</sup> Oficio No. IPAB/SAJ/094/2006 de fecha 19 de julio de 2006 emitido por la Secretaría Adjunta Jurídica del IPAB.

el plazo de tres años que la legislación penal general marcaba para aquellos otros casos en que se tuviera conocimiento del delito y del delincuente. Al respecto, algunos tribunales consideraron como fecha de consumación del delito el momento en que se otorgaron los créditos bancarios por parte de los empleados y funcionarios de los bancos. Tal circunstancia, sin embargo, ocurría con anterioridad a la intervención por parte de la entonces Comisión Nacional Bancaria, por lo que, cuando ésta llegaba a conocer del delito, éste ya había prescrito. Por otra parte, en oposición al criterio anterior, otros tribunales consideraron que, al ser los delitos financieros de resultado material, para su comisión se requería de la existencia de un quebranto al banco ofendido. En este sentido, estos últimos tribunales establecieron que es al momento en que se registrara el quebranto en que se consume el hecho delictivo.

En lo que respecta a la necesidad de ratificar las querellas personalmente ante el Ministerio Público, algunos tribunales sostuvieron que sí era necesaria y otro sostuvieron lo contrario. Al igual que en el caso de la prescripción, la contradicción de criterios fue sometida al análisis de la Suprema Corte de Justicia, la cual resolvió en el sentido de que sí era necesaria la ratificación personal. Este criterio ocasionó que los procedimientos que ya hubieran sido iniciados y que no contaran con el requisito formal de la ratificación personal tuvieran que ser sobreesidos y que, por lo tanto, no se pudiera continuar con el proceso para fincar responsabilidad penal a los sujetos involucrados en esos casos.

De lo anteriormente descrito, puede concluirse que hubiera sido posible observar un número mayor de condenas por abusos graves y actividades fraudulentas cometidas con anterioridad y durante la crisis bancaria de los 90's si, por un lado, hubiera estado vigente una legislación que, como la que resultó de las reformas de 1999, previera un mayor número de conductas susceptibles de ser consideradas como delitos y bajo supuestos que permitieran a las autoridades encargadas de perseguirlas actuar en forma más rápida y certera y, por el otro lado, si el Poder Judicial hubiera fijado consistentemente criterios específicos para fincar las responsabilidades penales que correspondieran por dichos delitos.





## CAPÍTULO 11

### EVOLUCIÓN DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO 1995-2005

#### 11. INTRODUCCIÓN

Tanto el Congreso de la Unión como el Poder Ejecutivo Federal, han tenido una intensa participación en la estructura actual del sistema bancario del país. Desde la crisis económica iniciada en 1994, el sistema bancario ha experimentado profundos cambios en su integración, solvencia, penetración y diversificación. A partir de esa crisis, el Congreso de la Unión ha expedido leyes e introducido múltiples reformas legislativas tendientes a fortalecer el sistema bancario, reducir sus riesgos de insolvencia y proteger a los ahorradores, deudores, clientes de la banca y, en general, a los usuarios del sistema de pagos.

El propósito de este capítulo es presentar una descripción sintética de los cambios que ha experimentado el sistema bancario en cuanto a sus integrantes y autoridades reguladoras, así como una descripción general de las leyes y reformas legislativas que México ha adoptado a partir de la crisis económica iniciada en 1994.

Asimismo, la Comisión solicitó al gobierno federal un informe sobre la misión y modificación a la normatividad secundaria aplicable a los bancos, el cual se incluye en este capítulo.

#### 11.1. LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO DE 1995 A 2005

A raíz de los procesos de privatización de la mayoría de las sociedades nacionales de crédito que concluyó en el año de 1992, las Instituciones de Crédito pasan por una serie de cambios que en algunos de los casos son de carácter comercial, por referirse a la modificación de su imagen corporativa e incluso su denominación, pero en otros supuestos se trata de aspectos de mayor trascendencia operativa y legal, ya que se someten a fusiones e integraciones a grupos financieros, variando de manera importante la oferta bancaria que se venía ofreciendo al público ahorrador con anterioridad.

Adicionalmente, dentro de este proceso de apertura se inician en forma prácticamente paralela, los trámites para la obtención de diversas autorizaciones para constituir intermediarios financieros, particularmente bancarios ya sean de tipo regional o nacional, las que después de ser analizadas por las autoridades competentes fueron otorgadas principalmente en el período que va de 1992 a 1994.

También existieron autorizaciones a diversas entidades financieras del exterior para que operen como instituciones de banca múltiple en nuestro país, las que en su caso podrían considerarse como un tercer grupo de instituciones bancarias. En ambos casos, estas nuevas entidades financieras comienzan a operar en esa misma época.

Así, al comenzar el año de 1995 existían en el escenario financiero nacional principalmente tres grupos de Instituciones de Crédito privadas, que por motivos cronológicos y de origen pueden distinguirse de la siguiente manera:

**A. Las instituciones de banca múltiple preexistentes o antiguas, independientemente de que se hubiesen fusionado, cambiado de nombre o se hubieren integrado a otros grupos financieros. En 1995 este grupo estaba conformado por:**

1. Banco Nacional de México
2. Bancomer
3. Banca Serfin
4. Banco Internacional
5. Bancrecer (Banoro)
6. Banco Mexicano
7. Banco Obrero
8. Banco Mercantil del Norte
9. Multibanco Mercantil Probursa
10. Banca Cremi
11. Banco Unión
12. Citibank
13. Banco Inverlat
14. Banco del Atlántico
15. Banco de Oriente
16. Banpaís
17. Banca Confía

Para finales del año 2000 se encontraban operando 11 instituciones, a saber:

1. Banco Santander Mexicano
2. Banamex
3. Bancomer (BBVA)

4. Bital
5. Bancrecer
6. Banca Serfin
7. Banorte
8. Citibank
9. Inverlat

De éstas, a noviembre de 2005 existen:

1. Banamex
2. Scotiabank Inverlat
3. Santander Serfin
4. BBVA Bancomer
5. HSBC
6. Banorte

**B. Las nuevas instituciones de crédito, que para enero de 1995 en su mayoría no tenían un año cumplido de operaciones. Este grupo se integraba por:**

1. Banco Capital
2. Banca Afirme
3. Banco Inbursa
4. Banca Quadrum
5. Banco del Sureste
6. Banco Interacciones
7. Banca Mifel
8. Banco del Bajío
9. Banregio
10. Banco Promotor del Norte
11. Banco Industrial
12. Banco Interestatal
13. Banco Anáhuac
14. Banco Invex
15. Bansí
16. Ixe Banco
17. Banco Alianza

Al año 2000, subsistían las siguientes:

1. Banca Afirme
2. Banco Inbursa
3. Banca Quadrum
4. Banco Interacciones
5. Banca Mifel
6. Banco del Bajío
7. Banregio
8. Ixe Banco
9. Bansí
10. Banco Invex

La ASF establece en su Informe 2004 la siguiente cronología de los hechos:

#### **3.2.1.2 Banca Intervenida Apoyada con Créditos**

*De la banca intervenida en la que el FOBAPROA apoyó con créditos con garantía de las acciones representativas del capital social del propio banco fueron dos: Banco Capital y Banco Interestatal. La situación financiera que presentaban estas dos instituciones requirió únicamente de créditos por parte del FOBAPROA para que continuaran en operación; sin embargo no pudieron aliviar su situación deficitaria y se procedió a la disolución y liquidación. La situación de los bancos es la siguiente:*

- *Banco Capital recibió un crédito en octubre de 1996, el 8 de octubre de 2001 se levantó la intervención gerencial y se transfirió para su disolución y liquidación al IPAB. Actualmente está en proceso de liquidación.*
- *Banco Interestatal recibió un crédito en enero de 1996; se vendió la red de sucursales a Banco del Atlántico en mayo de 1997. El 8 de octubre de 2001 se levantó la intervención gerencial y se transfirió para su disolución y liquidación al IPAB. Está en proceso de liquidación.*

*En resumen, en estas dos instituciones están por concluirse los procesos de liquidación de cada una.*

#### **3.2.1.3 Banca Intervenida sin Apoyos**

*De la banca intervenida que no recibió apoyos financieros y de cuyas acciones no era titular el FOBAPROA fueron cuatro: Banco Anáhuac, Banco Industrial, Banco del Sureste y Banco Promotor del Norte. Dada la situación que presentaban estas instituciones en sus niveles de capitalización, el FOBAPROA consideró que no requerían de apoyos, pero sí procedía su liquidación en virtud de la descapitalización de los bancos. La situación es la siguiente:*

- *De Banco Anáhuac, el 2 de agosto de 2002 se levantó la intervención gerencial y se transfirió para su disolución y liquidación al IPAB. Está en proceso de liquidación.*
- *De Banco Industrial, el 23 de agosto de 2002 se levantó la intervención gerencial y se transfirió para su disolución y liquidación al IPAB. Está en proceso de liquidación.*

- *De Banco del Sureste, el 29 de noviembre de 2002 se levantó la intervención gerencial y se transfirió para su disolución y liquidación al IPAB. Está en proceso de liquidación.*
- *De Banco Promotor del Norte, el 8 de octubre de 2001 se levantó la intervención gerencial y se transfirió para su disolución y liquidación al IPAB. Está en proceso de liquidación.*

*Con motivo de la revocación de las autorizaciones otorgadas a Banco Anáhuac, Banco Industrial y Banco del Sureste, para organizarse y operar como Instituciones de Banca Múltiple, así como de su consecuente estado de disolución y liquidación, el IPAB procedió al pago de las obligaciones garantizadas a cargo de dichas instituciones, en términos de los Capítulos I y II del Título Segundo de la LPAB, de conformidad con el criterio adoptado en la Décima Novena Sesión Ordinaria de la Junta de Gobierno del propio instituto (acuerdo No. IPAB/JG/00/19.4).*

*Por lo anterior, el pago de las obligaciones a cargo de los tres bancos en cuestión se produjo en términos del Título Segundo de la LPAB y no a través de una asunción de las obligaciones de pago correspondientes, como ocurrió en el caso de las instituciones a las que les resulta aplicable el artículo Séptimo transitorio de la LPAB.*

*En resumen, en estas cuatro instituciones están por concluirse los procesos de liquidación de cada una.*

*De las 12 instituciones intervenidas por la CNBV, 2 fueron adquiridas por otros bancos antes de que entrara en vigor la LPAB; 8 se encuentran en proceso avanzado de liquidación y 2 están en proceso de quiebra, también avanzado.*

### **3.2.2 Programas de Saneamiento Financiero**

*Las operaciones de saneamiento se realizaron para apoyar y, en su caso, tomar el control de instituciones de banca múltiple en graves problemas financieros, donde los accionistas no pudieron hacer frente a las necesidades de capital de sus instituciones. Fueron saneados nueve bancos de los 25 con problemas, con el fin de dar apoyos para que continuaran en operación e hicieran frente a sus obligaciones con el público ahorrador.*

*Estos saneamientos financieros se realizaron a través de créditos otorgados por el FOBAPROA con garantía de las acciones representativas del capital social de los bancos que los recibieron. En algunos casos, las instituciones recibieron distintos apoyos, a lo largo del tiempo. Estos apoyos se dieron a través de la compra de obligaciones subordinadas, el otorgamiento de créditos con garantía accionaria, la suscripción de acciones o la compra de activos del banco en problemas.*

*El programa se refiere a las instituciones bancarias que tenían problemas financieros, pero cumplían con programas especiales de saneamiento y capitalización, cuyo fin era permitir su fusión con otra institución o la adquisición del banco por parte de otros inversionistas; en los programas de saneamiento participó el FOBAPROA para respaldar financieramente el proceso de capitalización del banco por ser adquirido, y la CNBV supervisaba el cumplimiento de los compromisos asumidos por el banco y los adquirentes. A continuación se relaciona el resultado de las nueve instituciones incorporadas a los programas Mencionados<sup>9</sup>:*

<sup>9</sup> Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004. Informe Integral sobre la fiscalización del rescate bancario 1995 – 2004. Auditoría Superior de la Federación Marzo 2006. Pág. 72 a 74

Tabla

## RESULTADO DE LAS INSTITUCIONES BANCARIAS SANEADAS

Institución	Tipo de apoyo del FOBAPROA	Situación	Comentarios de su evolución
1. Serfin	Adquisición de flujos, activos, obligaciones, acciones y créditos con garantía accionaria	Conclusión del saneamiento por el IPAB. Vendido por el IPAB.	Adquirida por Santander, actualmente operando como Santander-Serfin.
2. Inverlat	Crédito simple, aportación de capital y adquisición de obligaciones	Conclusión del saneamiento por el IPAB. Vendido por el IPAB.	Adquirido por Bank of Nova Scotia, actualmente operando como ScotiaBank Inverlat.
3. BanCrecer	No tuvo apoyos.	Conclusión del saneamiento por el IPAB. Vendido por el IPAB.	Adquirido por Banorte, actualmente operando como Banorte.
4. Promex	Adquisición de flujos	Conclusión del saneamiento por el IPAB. Vendido por el IPAB.	Adquirido por Bancomer, quien a su vez se fusionó con BBV; actualmente operando como BBVA-Bancomer.
5. Mexicano	Adquisición de flujos	Saneado y vendido por el FOBAPROA	Adquirido por Santander, que a su vez adquirió Serfin; actualmente operando como Santander Serfin.
6. Bancen	Adquisición de flujos, activos, y aportación de capital	Saneado y vendido por el FOBAPROA	Adquirido por Banorte, actualmente operando como Banorte.
7. Atlántico	Aportación de capital y adquisición de flujos	Conclusión del saneamiento por el IPAB. Vendido por el IPAB.	Adquirido por Bital, que a su vez fue adquirido por HSBC; actualmente operando como HSBC México.
8. BBV	Adquisición de flujos	Fusionado con Bancomer, también traía dos tramos en el PCCC	Fusionado con Bancomer, estaba en el PCCC y paso junto con Bancomer al Nuevo Programa.
9. Interacciones	Ninguno, participó en el Programa de Liquidez en Dólares.	Pagó su crédito	Sigue en operación.

FUENTE: SHCP, Resumen Ejecutivo de las Operaciones del FOBAPROA.

Para noviembre de 2005 se mantienen:

1. Banco Interacciones

2. Banco Inbursa
3. Banca Afirme
4. Banca Mifel
5. Banco Invex
6. Banregio
7. Bansí
8. Banco del Bajío

**C. Las nuevas instituciones de crédito, directamente vinculadas a bancos extranjeros que se integraba a su vez en 1995 por:**

1. Republic National Bank of New York
2. American Express Bank
3. Dresdner Bank
4. Societé Generale
5. ABN AMRO Bank
6. Fuji Bank
7. Credit Suisse
8. J.P. Morgan
9. Bank of America
10. Bank of Tokyo
11. Comerica Bank
12. Deutshe Bank
13. GE Capital Bank
14. ING Bank
15. Banco Bilbao Vizcaya

Para el año 2000 se mantenían las siguientes:

1. American Express Bank
2. ABN AMOR Bank
3. ING Bank
4. Credit Suisse
5. Bank of America
6. Comerica Bank
7. GE Capital Bank
8. Deutsche Bank

A noviembre de 2005 existen las mismas que en 2000.

Para finales del año 2005, el sistema financiero mexicano vuelve a crecer en cuanto al número de participantes en el mercado de oferentes bancarios en función de las nuevas autorizaciones otorgadas, aunado al hecho de que cada vez una mayor parte de la demanda de crédito, especialmente al consumo, es cubierta a través de la figura de las Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLÉS), las cuales tienen una fuerte participación en el financiamiento de vivienda, tarjetas de crédito, y financiamiento automotriz, aspectos que en el año de 1995 sólo podían ser satisfechos mediante la intermediación bancaria.

**D. Así, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó la operación de los siguientes nuevos bancos:**

1. Banco Azteca
2. Banco BX+

Actualmente, se encuentran en trámite las solicitudes de autorización de dos sociedades para organizarse y operar como instituciones de banca múltiple<sup>10</sup>.

## 11.2. AUTORIDADES FINANCIERAS DE 1995 AL 2005

Sin perjuicio de las modificaciones que se han realizado a las diferentes legislaciones financieras que han dado lugar al incremento en facultades y fortalecimiento de funciones, existen principalmente tres autoridades en materia de regulación y supervisión bancaria que han permanecido a lo largo de estos 10 años; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Por lo que hace al tema de la protección de los intereses del público ahorrador, uno de los aspectos más relevantes fue la transición de un esquema de seguro de depósitos ilimitado como era el previsto en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, a un esquema de garantía de depósitos limitada mediante la promulgación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario que dio origen al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario a principios de 1999, cuyo análisis, fue objeto del capítulo 9 anterior.

Otra institución creada por el Congreso de la mayor relevancia para este Informe es la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), cuyo origen está en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 18 de enero de 1999.

La CONDUSEF tiene un ámbito de actuación mucho más amplio por ser competente para conocer temas bancarios, de seguros, fianzas, SOFOLES, de intermediarios bursátiles, empresas de factoraje financiero, arrendamiento financiero, uniones de crédito, AFORES, entre otras, para lo cual fueron modificadas otras tantas legislaciones ya que algunas de estas facultades estaban previamente asignadas a las Comisiones Nacional Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas o de Ahorro para el Retiro.

<sup>10</sup> Dato obtenido al 28 de noviembre de 2005.

Hay que recordar que con la conformación de los grupos financieros que integran a tres o más entidades de distinta actividad, se ha incrementado la implementación de sinergias entre las mismas entidades de los grupos en relación con los servicios que prestan al público usuario, siendo cada vez más frecuente el que en una operación bancaria se otorguen también coberturas de seguros o servicios de intermediación bursátil, situación que en caso de reclamaciones múltiples implicaba hacer procedimientos de queja ante diferentes autoridades, mientras que en la actualidad en virtud de lo antes mencionado, los trámites se llevan ante la misma autoridad.

Adicionalmente, dentro de las atribuciones con que cuenta la CONDUSEF, ésta se encuentra en la posibilidad de informar periódicamente al público usuario de ciertos aspectos relacionados con los servicios que prestan estos intermediarios y las cantidades de quejas que se reciben en cada caso, proporcionándole al público en general mejores elementos de juicio para optar por un determinado oferente de servicios financieros, y propiciando así una sana competencia entre las diferentes entidades que participan en el mercado. Anexo al presente, se incluye un documento en el que se exponen consideraciones generales respecto del Banco de México y su autonomía, la CNBV y la CONDUSEF.

### 11.3. PRINCIPALES LEYES NUEVAS, REFORMAS LEGALES Y CAMBIOS AL MARCO NORMATIVO SECUNDARIO APLICABLE A LA FUNCIÓN BANCARIA ENTRE 1995 Y 2005<sup>11</sup>

#### 11.3.1. Nuevas leyes financieras

La actividad legislativa en el periodo de 1995 a 2005, comprende la expedición de leyes y reformas a la legislación preexistente. En ambos casos, la intención normativa persigue el mejoramiento y actualización de la regulación legal de un sector en evolución constante.

Por virtud de la entrada en vigor de ciertas leyes, se crearon autoridades (como la CONDUSEF o el IPAB -cuya explicación se encuentra en el capítulo 5-), o intermediarios (*v.gr.* la Sociedad Hipotecaria Federal); se otorgaron nuevas características a otros integrantes del sistema bancario (destaca, desde luego, la autonomía del Banco de México, la cual se expone en anexo a este capítulo); o bien, se sustituyen organismos y funciones de otras instituciones (ejemplos de ello son la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros que abroga la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional y la Ley Orgánica de la Financiera Rural que abroga la Ley Orgánica del Sistema Banrural).

En adición a la estructura del sistema bancario, la actividad legislativa en el periodo impactó en las actividades de dicho sistema, al incluir reformas y adiciones que responden a la dinámica del mercado, así como la incorporación de regulación en otros sectores.

En este sentido, y por lo que se refiere a la función legislativa, destaca la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los Decretos que contienen las leyes siguientes:

<sup>11</sup> El detalle de las reformas de orden legal puede consultarse en la página electrónica de la Cámara de Diputados cuya dirección es [http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/ref/sumario\\_ref.doc](http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/ref/sumario_ref.doc).

- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (*D.O. 18 de enero de 1999*)
- Ley de Protección al Ahorro Bancario (*D.O. 19 de enero de 1999*)
- 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 (*D.O. 29 de diciembre de 2000*)
- Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (*D.O. 1° de junio de 2001*)
- Ley de Ahorro y Crédito Popular (*D.O. 4 de junio de 2001*)
- Ley de Sociedades de Inversión (*D.O. 4 de junio de 2001*)
- Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal (*D.O. 11 de octubre de 2001*)
- Ley de Sistemas de Pagos (*D.O. 12 de diciembre de 2002*)
- Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (*D.O. 15 de enero de 2002*)
- Ley Orgánica de la Financiera Rural (*D.O. 26 de diciembre de 2002*)
- Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado (*D.O. 30 de diciembre de 2002*)
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (*D.O. 26 de enero de 2004*)

#### **A. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.**

En el mes de noviembre de 1998, fue presentada la iniciativa de la Ley en comentario, la cual fue turnada para su estudio y dictamen a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

La dictaminadora consideró que la iniciativa quedaba comprendida en un proceso profundo de renovación de las normas y procedimientos vinculados con el sistema financiero mexicano; asimismo, destaca que la crisis mexicana de finales de 1994, hizo palpable la ingente prioridad del Estado de velar por los intereses y derechos de un grupo social compuesto, fundamentalmente, por miles de pequeños ahorradores que con gran esfuerzo, logran constituir un patrimonio familiar a lo largo de su vida y que, por su condición y recursos, requería de asesoría jurídica para hacer uso adecuado de la cada día más sofisticada gama de servicios financieros y, en su caso, para reclamar sus derechos.

Adicionalmente, en el dictamen de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se observó que existían desventajas para el pequeño ahorrador frente a las instituciones financieras, motivadas tanto por la desigualdad entre las partes, como por la carencia de los conocimientos necesarios, para obtener mayores ventajas del nuevo entorno financiero.

Se señaló que en México, las funciones de supervisión coincidían con la protección de los intereses del público usuario, ya que eran ejercidas por sendos órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De esta forma y

atendiendo a la creciente complejidad en la supervisión y vigilancia de los intermediarios financieros por una parte, y la necesidad de especializar e individualizar la atención al público usuario por la otra, se consideró necesario prever la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros.

A efecto de lo anterior, el Poder Legislativo creó a la CONDUSEF, organismo público descentralizado, el cual tendría por objeto i) promover, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, ii) procurar crear una cultura en esta materia entre el público en general, y iii) proveer de la información necesaria a los usuarios citados, para que puedan decidir con mayores y mejores elementos, las decisiones relativas a la contratación de servicios financieros.

Se estimó pertinente que la CONDUSEF, absorbería las funciones que en materia de protección de los intereses del público desarrollaban las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro; así, se permitiría a dichas Comisiones dedicar toda su estructura, tiempo, recursos, personal y capacidad a las funciones de inspección y vigilancia encomendadas, fundamentales para detectar prácticas insanas dentro de las entidades que están en sus esferas de competencia y, por otra parte, una sola autoridad sería la encargada de la protección y defensa de los intereses del público.

Cabe resaltar que la dictaminadora consideró que la promulgación de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros coadyuvaría al fortalecimiento y especialización de la supervisión sobre el sistema financiero nacional, y profesionalizaría la supervisión financiera, para disminuir los riesgos de nuevas crisis.

**B. 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.**

La 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, tiene como propósito fundamental apoyar, mediante la aportación complementaria de recursos públicos, la recuperación de los ahorros de ahorradores, en su mayoría personas de escasos recursos que actuaron de buena fe, que se perdieron a raíz de diversos ilícitos que se cometieron en ciertas cajas de ahorro.

Asimismo, se consideró la necesidad de restablecer la equidad en el trato otorgado a los ahorradores e inversionistas de la banca comercial que contaban con un seguro de depósito, frente a los ahorradores de las cajas populares que no tenían seguro alguno, utilizando recursos públicos para resarcir el daño causado a este tipo de ahorradores.

La iniciativa consideró que, por analogía al rescate bancario, debían establecerse las bases de un sano y eficiente sistema de ahorro popular, con fundamento en el artículo 25 de la Constitución General; en adición, la exposición de motivos señaló que debiera prevalecer un criterio de equidad vinculado al principio de solidaridad con aquellas personas de menores ingresos usuarias del sistema de ahorro y crédito, por lo que se requería estructurar un sistema de apoyo para resarcir los saldos netos a los ahorradores afectados a través de un fideicomiso de carácter público para garantizar su absoluta transparencia y la existencia de controles adecuados sobre su operación.

Adicionalmente y con respecto a la equidad, la dictaminadora consideró que era importante permitir la recuperación de los montos de ahorro menores que suponían una mayor

necesidad de quienes tenían depositados esos fondos, pero también que el reparto alcanzara a niveles relativamente mayores, en donde se encontraban grupos sociales vulnerables como jubilados y pensionados, mujeres que viven solas o que son cabeza de familia, personas desempleadas y, que en ocasiones, habían depositado todos los recursos obtenidos por su retiro del empleo y que prácticamente vivían de los intereses que les dejaba todo su patrimonio depositado en esas entidades.

### C. Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

Las reformas a la legislación financiera efectuadas previamente, se habían centrado en la estructura y funciones del sistema financiero tradicional, en particular el bancario; sin embargo, la penetración de los servicios bancarios tradicionales en México era muy limitada en comparación con la de otros países de dimensión económica similar y consecuentemente, estos servicios seguían inaccesibles para amplios sectores de la población.

Derivado de lo anterior, y tras la crisis financiera de diciembre de 1994, la necesidad de establecer controles más rigurosos sobre la administración de riesgos y los costos de operación, habían reforzado las barreras para que los sectores de la población de menores ingresos y las micro y pequeñas empresas, pudieran acceder a los servicios proporcionados por el sistema financiero tradicional y, de esta forma, sólo una pequeña parte de la población económicamente activa tenía acceso a los servicios del sistema financiero tradicional, mientras que el resto de la población permanecía al margen de dichos servicios, dado su nivel de ingresos y su dispersión geográfica.

Considerando el entorno, habían surgido diversas entidades especializadas que, de manera formal e informal, brindaban servicios financieros, constituyendo la “banca popular” así como que el Patronato del Ahorro Nacional, fue creado por ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1949 con el objeto de facilitar, proteger y estimular el ahorro nacional en beneficio del desarrollo económico del país, limitando sus actividades a la captación del ahorro pero sin desarrollar el otorgamiento de créditos, ni otros servicios en vista de su naturaleza jurídica no bancaria, frente a la situación de muchos sectores de la sociedad que no estaban en condiciones de acceder al sistema financiero tradicional.

De ahí que se consideró conveniente la transformación del Patronato del Ahorro Nacional, en el banco del sector de Ahorro y Crédito Popular para que pudiera desempeñar, sin descuidar su función de promotor del ahorro, tareas complementarias y de apoyo a las entidades que conforman la Banca Popular, tales como i) el desarrollo de productos y servicios acordes a las necesidades del sector y que no puedan proveer los organismos de integración, entre otros, la administración de riesgos, transferencia de remesas y registro de todas las sociedades; ii) la coordinación en la constitución de la red informática, la capacitación y la cooperación internacional en la promoción del sector, y iii) el desarrollo de estudios técnicos, económicos y sociales para el impulso en el desarrollo del sector.

### D. Ley de Ahorro y Crédito Popular.

El decreto por el que se crea la Ley de Ahorro y Crédito Popular; responde a la necesidad de que las sociedades de ahorro y préstamo –organizaciones auxiliares del crédito autorizadas-, hagan frente a la necesidad de ofrecer un cauce adecuado a los requerimientos colectivos de los ciudadanos que desarrollen actividades generadoras de riqueza y deriven en el empleo estable.

En México se encontraban diversos organismos que captaban ahorro popular, otorgando créditos al consumo o a la producción de micro y pequeñas empresas, a los cuales aplicaba un marco regulatorio deficiente y contradictorio, considerando asimismo que dicha legislación no resultaba apropiada al objeto que pretendía regular.

Otra consideración que se tomó en cuenta para la creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, fue que con ella, se fortalece la confianza y credibilidad en las actividades financieras que se desarrollan por el sector, con el establecimiento de normas de organización, operación y funcionamiento idénticas para todos los organismos financieros.

Al respecto, se propuso la creación de una nueva figura de sociedad mercantil: las sociedades del ahorro popular o entidades de ahorro y crédito popular. Éstas, de conformidad con la iniciativa, pueden adoptar dos tipos sociales, la sociedad cooperativa que tenga por objeto exclusivo operaciones de ahorro y préstamo y las sociedades financieras populares. Con ello, la Iniciativa pretendió articular la iniciativa individual para promover su constitución, la democratización del capital para dar a su gestión una amplia base social, y la participación de los propios ahorradores para hacer patente y efectiva su contribución al desarrollo comunitario.

De esta forma, con la figura de la sociedad de ahorro popular se busca conservar los principios de solidaridad y bien común, característicos de las cooperativas de ahorro y crédito, comunicándolas en un contexto de mayor apertura e interacción social así como dar un nuevo impulso a su capacidad asociativa, propiciando que se agruparan en federaciones y en confederaciones; no obstante, se dispone que dichas sociedades de ahorro popular prestarán sus servicios dentro de un territorio definido, como una localidad o región, o bien en términos de un grupo de personas unidas por un vínculo común.

Con estos antecedentes, fue creada la Ley de Ahorro y Crédito Popular, cuya finalidad es fortalecer la actividad de ahorro y crédito popular así como promover su desarrollo ordenado, estableciendo los términos en los que deberán organizarse y funcionar las entidades, así como sus federaciones y confederaciones. Adicionalmente, establece la forma en que se efectuará la supervisión de estos intermediarios y cómo funcionará el seguro de depósito que protegerá los ahorros.

Las sociedades autorizadas como entidades en términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, quedarían facultadas para realizar, entre otras, actividades i) recibir depósitos de ahorro; ii) recibir préstamos de las Federaciones a las que pertenecen; iii) operar títulos de crédito; iv) negociar contratos de financiamiento con socios y clientes, y v) dar préstamos a sus socios y clientes.

Por lo que se refiere a la supervisión, la Ley de Ahorro y Crédito Popular dispone que las facultades relativas, corresponden a la CNBV; sin embargo, la autoridad puede ejercer dichas facultades directamente o a través de las Federaciones, las cuales realizan la supervisión auxiliar mediante los llamados Comités de Supervisión.

La supervisión auxiliar consiste en verificar que las Entidades de Ahorro y Crédito Popular cumplan con las reglas prudenciales emitidas por la CNBV, con los contratos de afiliación o de supervisión auxiliar, según se trate, así como con las disposiciones legales aplicables, en términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

La Iniciativa de la Ley de Ahorro y Crédito Popular fue aprobada por el H. Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001. En los artículos transitorios del Decreto correspondiente, se incorporó un régimen que estableció

el proceso mediante el cual las sociedades de ahorro y préstamo, las sociedades cooperativas con secciones de ahorro y préstamo y las uniones de crédito que captaran depósitos de sus socios, se incorporaran al régimen previsto en la referida Ley.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, la realidad que presenta el sector dedicado al ahorro popular, motivó que la Ley de Ahorro y Crédito Popular fuera reformada a fin de ampliar los plazos para que las entidades de Ahorro y Crédito Popular, así como los organismos de integración de este sector, puedan obtener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y se incorporen formalmente al Sistema Financiero Mexicano. Lo anterior, a efecto de crear las condiciones necesarias que faciliten a las entidades y federaciones su tránsito a la formalidad plena; manteniendo incólume la seguridad de los ahorradores que participan en el Sistema de Ahorro y Crédito Popular.

La reforma legal que se comenta, estableció un procedimiento que tiene por objeto el posibilitar que, de manera ordenada y observando los requisitos legales, se procure el cumplimiento de los objetivos que persigue la Ley de Ahorro y Crédito Popular, disminuyendo los riesgos sistémicos y evitando que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores extienda autorizaciones a sociedades sin viabilidad financiera presente ni futura. Al mismo tiempo, la modificación al régimen transitorio pretendió los aspectos siguientes:

- Enfatizar que el factor fundamental para determinar la viabilidad de las entidades, serán sus condiciones financieras, precisándose que las que carezcan de esta condición, deberán fusionarse o liquidarse;
- Permitir la ampliación de manera general el período de transición para la autorización de entidades;
- Evitar la ampliación del régimen de excepción que se indica en el artículo 4 bis, así como evitar la generación de nuevas figuras que operen al margen de la ley;
- Fortalecer el proceso de integración, facultando a las federaciones para el acompañamiento de las entidades, hasta lograr su plena viabilidad financiera, administrativa y competitiva;
- Incorporar requisitos rigurosos para asegurar que la entidad mejore sus condiciones financieras y organizacionales, así como establecer reglas precisas para que, oportunamente se puedan tomar las decisiones preventivas o correctivas que correspondan.

Finalmente para otorgar nuevos plazos a que aquellas entidades y federaciones que han demostrado un serio interés para cumplir con los requisitos de la Ley y de su reglamentación secundaria y prudencial, a efecto de que estén en aptitud de obtener la autorización respectiva.

A fin de atender los aspectos señalados con anterioridad, la reforma a los artículos transitorios de la Ley de Ahorro y Crédito Popular incorporó un régimen para que aquellas sociedades que no estén en posibilidad de obtener su autorización por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores puedan continuar realizando operaciones, siempre que:

- a) Su asamblea general de socios o asociados acuerde que la sociedad realizará los actos corporativos necesarios para obtener la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para operar como Entidad de Ahorro y Crédito Popular;

- b) Se sujeten a un programa de asesoría técnica, legal, financiera y/o de capacitación con una Federación autorizada por la Comisión y se afilien a ésta o celebren con ella un contrato de servicios para tales efectos;
- c) Participen en programas de asesoría, capacitación y seguimiento con la Federación a la que se hayan afiliado o con la que hayan celebrado un contrato de prestación de servicios, con la opinión de un consultor con experiencia en finanzas populares contratado por el BANSEFI;
- d) Se sujeten a una clasificación por parte de la Federación correspondiente, para lo cual esta última, con opinión del consultor, deberá evaluar a la sociedad con base en la metodología y criterios que formulen de manera conjunta los consultores y que den a conocer por conducto de BANSEFI;
- e) Obtengan una calificación mínima determinada en el propio Decreto;
- f) Den cumplimiento a todas y cada una de las obligaciones, términos y condiciones contenidas en los programas a que se refiere el inciso c) anterior, y
- g) A más tardar el 31 de diciembre de 2008 obtengan la autorización de la Comisión para constituirse y operar como Entidades.

Conforme al régimen que se describe, las sociedades que no obtengan la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para operar como entidades en la fecha citada en el inciso g) anterior, o bien que incumplan los programas a que se refiere el inciso c), deberán abstenerse de realizar operaciones que impliquen captación de recursos. En caso contrario, se ubicarán en los supuestos de infracción previstos por la Ley de Ahorro y Crédito Popular y por las disposiciones aplicables.

#### **E. Ley de Sociedades de Inversión.**

La Ley de Sociedades de Inversión se propone regular de manera oportuna y eficaz la actividad propia de las sociedades de inversión y de otros fenómenos corporativos y comerciales que giran alrededor de éstas, reconociendo la necesidad de dar una adecuada transparencia a la operación de las sociedades de inversión, así como a la divulgación de la información que debe hacerse del conocimiento del público en general, a efecto de salvaguardar adecuadamente los intereses del público inversionista.

Se incorporó en la ley el concepto de información relevante a los prospectos de las sociedades de inversión, a efecto de que se proporcionara toda aquella información necesaria para que los inversionistas pudieran contar con una opinión razonada acerca del tipo de riesgos que asumen al invertir en una determinada sociedad de inversión.

Lo anterior resulta relevante si consideramos que las sociedades de inversión representan una de las opciones más accesibles en materia de inversión para el pequeño y mediano inversionista, teniendo acceso a una gran variedad de instrumentos en el mercado de valores.

En adición a lo anterior, en el proyecto se estableció un régimen de calificación que pudiera reflejar los riesgos de los activos integrantes de su patrimonio y la calidad de su administración en los casos en que así lo estimare conveniente la CNBV.

Asimismo, se incorporó la figura del contralor normativo, como instrumento de control en el funcionamiento de dichas sociedades y coadyuvante en el desempeño de las funciones de inspección y vigilancia de la CNBV.

De acuerdo con la Ley de Sociedades de Inversión, el objeto de estas sociedades es la adquisición y venta de “Activos Objeto de Inversión” con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista, así como la contratación de los servicios, objetivos que se realizan a través de cuatro tipos de sociedades de inversión: de renta variable; en instrumentos de deuda; de capitales, y de objeto limitado.

Destaca adicionalmente, el avance, acorde con los mejores estándares internacionales, en materia regulación para fondos de inversión que se ofrecen al público inversionista, en virtud de constituir otra alternativa para el ahorro.

#### **F. Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal.**

Esta ley crea la Hipotecaria Federal (a la que en un primer momento se llamó Nacional Hipotecaria) cuyo objetivo fundamental sería promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de viviendas, preferentemente de interés social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros, con el propósito de conjuntar esfuerzos que permitan aumentar sensiblemente la oferta de vivienda a disposición de los trabajadores asalariados y no asalariados, sector este último, no atendido por las principales entidades públicas dedicadas al financiamiento de la vivienda.

Adicionalmente, en la iniciativa se planteó que la Hipotecaria Federal pudiera realizar, entre otras, las operaciones siguientes: i) La emisión de títulos seriales, a ser adquiridos por el público inversionista directamente de la Sociedad o bien a través del mercado de valores; ii) Recibir préstamos y créditos del Gobierno Federal y de instituciones de crédito; iii) Operar en el mercado secundario de hipotecas, a través de la adquisición de éstas y su bursatilización; iv) Otorgar garantías a los inversionistas respecto al pago puntual de emisiones de títulos respaldados por hipotecas que bursatilicen terceros; v) La concesión de garantías sobre créditos con garantía hipotecaria o fiduciaria, para el caso de incumplimiento de los deudores, y vi) Otorgar créditos de todo tipo tanto a los constructores, como a los adquirentes de vivienda popular y media, esto de manera transitoria y sólo por un plazo máximo de ocho años, como se dispone en el artículo noveno transitorio del decreto.

#### **G. Ley de Sistemas de Pagos.**

El H. Congreso de la Unión reconoció que la globalización y la creciente complejidad de las transacciones comerciales y financieras, han hecho indispensable que los países cuenten con una legislación moderna para normar instrumentos, procedimientos bancarios y mecanismos de transferencias de fondos y valores, conocidos comúnmente como sistemas de pagos, a través de los cuales, los agentes económicos pueden liquidar dichas transacciones por conducto de las instituciones financieras autorizadas.

La ley se expidió con el fin de propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos en nuestro país, protegiendo con ello, la economía nacional, al sistema financiero y a los usuarios de los servicios que se prestan a través de los propios sistemas de pagos.

Al dictaminar la iniciativa, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, procuraron propiciar sistemas de pagos eficientes y, en consecuencia, el establecimiento de un marco jurídico claro que abarque la compensación y liquidación de las operaciones aceptadas en dichos sistemas

de pagos, las garantías otorgadas por los participantes y las operaciones relacionadas con créditos y valores que celebra Banco de México, las cuales, por su naturaleza, se relacionan con el buen funcionamiento de los propios sistemas de pagos.

Asimismo, las dictaminadoras manifestaron que con la Ley de Sistemas de Pagos, se contribuye a la protección y salvaguarda de los recursos del público en general que se manejan en el sistema financiero, concretamente, en los sistemas de pagos.

En términos del artículo 1 de la Ley en comentario, se establece el carácter definitivo e irrevocable de las órdenes de transferencia de dinero y valores aceptadas en dichos sistemas, así como de la compensación y liquidación de las obligaciones de pago derivadas de ellas; lo anterior, con el objeto de minimizar la exposición a un riesgo sistémico de los sistemas de pagos que cumplan con los requisitos establecidos en la propia Ley.

No obstante lo anterior, el artículo 11 reconoce y deja a salvo los derechos de los órganos concursales y de cualquier acreedor o tercero con interés jurídico para exigir, a través del ejercicio de las acciones legales que correspondan, las prestaciones, indemnizaciones y responsabilidades que procedan conforme a derecho en caso de fraude o error, entre otros supuestos, de quienes hayan cometido dichos actos o de quienes se hayan beneficiado indebidamente con las órdenes de transferencia.

Cabe destacar que en términos de los artículos 19, 23 y 24 de la Ley de Sistemas de Pagos, el Banco de México es la autoridad encargada de ejercer las funciones de supervisión y vigilancia de los Administradores de los Sistemas así como de los Sistemas de Pagos y cuenta con facultades sancionadoras por infracciones previstas en dicho ordenamiento legal.

#### **H. Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.**

Desde la década de los 90, el comportamiento del crédito bancario y comercial había sido fluctuante, había transitado en una importante oferta de crédito en un primer período, hasta caer en uno segundo a niveles casi nulos. De esta forma, durante algunos años se realizaron numerosas operaciones crediticias con gran participación de las entidades financieras y constante demanda de la sociedad, pero se consideró que a pesar de la creciente demanda existente en 2001, el otorgamiento de créditos había caído considerablemente, llegando casi a paralizarse originando un estancamiento del sistema financiero mexicano.

De acuerdo con lo expuesto, la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, fortalece el marco jurídico aplicable a las comúnmente denominados buros de crédito, con el fin de otorgar al público acceso a la información relacionada con su historial crediticio y, eventualmente, contar con procedimientos tendientes a la depuración de las bases de datos, protegiendo los derechos e intereses de las personas que se encuentran en dichas bases de datos.

Debe tenerse presente que las sociedades de información crediticia previstas en la ley, se han convertido en un instrumento relevante para mejorar el análisis de crédito y reducir el riesgo bancario, además de constituir un incentivo adicional para que los deudores cumplan con las obligaciones que contraen. La ley establece criterios homogéneos en cuanto a la interpretación y modificación de la información contenida en el reporte de crédito correspondiente.

Adicionalmente, debe señalarse que con la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, se proporciona a los oferentes de créditos un mecanismo que les permite detectar oportunamente a aquellas personas que tienen obligaciones incumplidas y por lo tanto, reducir así el riesgo de incumplimientos crediticios y acumulación de carteras vencidas que puedan afectar al sistema en general.

Es importante destacar que en enero de 2004, el H. Congreso de la Unión aprobó una reforma a la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, la cual, entre otros aspectos, estableció un plazo de siete años para que las citadas sociedades conserven los registros que les sean proporcionados de personas físicas. Esta modificación -el derecho al olvido— tuvo por objeto establecer, mediante la determinación del plazo antes señalado, que las personas físicas no presenten registros a perpetuidad en la base de datos de estas sociedades y de esa forma recuperen su acceso al crédito bancario.

#### **I. Ley Orgánica de la Financiera Rural.**

El instrumento financiero más recurrente que se utiliza como apoyo a las actividades del campo, es el crédito. En este sentido, la ley en comentario se refiere a una reforma institucional que pretende dar un renovado y fortalecido impulso al crédito para el campo -y favorecer así su mayor desarrollo y mejor nivel de vida para sus habitantes- creando para ello un nuevo organismo descentralizado del Gobierno Federal que se denomina Financiera Rural.

El Banco Nacional de Crédito Rural, fue diseñado como un sistema integrado por un banco nacional y trece bancos regionales y aunque era clara su importancia como institución de crédito en el campo, era necesario reconocer también que su situación financiera era crítica por razones diversas, entre las que se encuentran: i) el alto número de clientes con créditos por montos reducidos; ii) el manejo de la operación orientada al crédito rural, y iii) sus compromisos laborales.

Sobre la base de estas consideraciones, la exposición de los motivos de la Ley, señala que la iniciativa se sustenta en las premisas siguientes: i) la experiencia y resultados de la clientela crediticia del campo mexicano; ii) la necesidad de contar con un organismo de Estado orientado al otorgamiento de crédito al campo; iii) la consolidación de la colocación crediticia como vocación fundamental; iv) la necesidad de generar sistemas para garantizar revolvencia de los créditos, y v) la necesidad de combinar el mantenimiento de la atención individual al productor con el estímulo para desarrollar intermediarios financieros rurales.

La Ley Orgánica de la Financiera Rural, fue aprobada por el H. Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 26 de diciembre de 2002, y se encuentra en vigor a partir del día siguiente. Su eje fundamental es la creación de una nueva entidad paraestatal de la Administración Pública Federal, la Financiera Rural y, por tal motivo, la Ley incluye disposiciones que regulan el organismo; esto es, su denominación, domicilio legal, objeto, régimen patrimonial, administración; la dirección general, vigilancia y régimen laboral.

Derivado de lo anterior, la Ley en comentario propone construir un régimen de transición que permita mantener la continuidad del otorgamiento y pago de los créditos, garantizando con recursos tanto el cumplimiento en esta etapa de las obligaciones de las sociedades nacionales de crédito que integran el Sistema BANRURAL, así como aquellos recursos

que permitan a la Financiera contar con un patrimonio inicial para cumplir con la misión para la que fue creada.

Con la creación de la Financiera Rural, se pretende consolidar un sistema de financiamiento y canalización de recursos financieros, asistencia técnica, capacitación y asesoría rural por un lado, así como propiciar las condiciones para la recuperación del nivel de vida en el medio rural mediante la oferta de financiamiento, asesoría y capacitación, en beneficio de los productores rurales, sobre todo a través de entidades intermediarias que aseguren el impacto en ellos.

Se reestructuró el sector de crédito rural al haberse tomado la decisión de liquidar el Sistema Banrural, así como crear una nueva institución denominada Financiera Rural que canalizará el apoyo financiero del Gobierno Federal acorde a la suficiencia presupuestal de dicha entidad.

#### **J. Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado.**

Esta ley busca reforzar dos grandes aspectos en las operaciones ligadas al crédito hipotecario: la competencia y la transparencia; la competencia entre las instituciones financieras al establecerse, en ley, que los deudores que hayan suscrito un crédito hipotecario con determinadas condiciones del contrato, tengan la posibilidad de suscribir un nuevo contrato, en condiciones más favorables en tasa de interés, plazos, amortizaciones, etcétera; y la transparencia, para lo cual se contempla la obligación a cargo de las instituciones financieras de proporcionar información clara, expedita, sencilla y sin que dé lugar a interpretaciones, los términos y condiciones que habrán de incluirse en los contratos de crédito; integrando, de esta forma, un esquema para la protección y certidumbre de quienes demanden un crédito.

En este sentido, la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado, entró en vigor a partir del 1 de enero de 2003, para regular que las actividades y servicios financieros para el otorgamiento del crédito para la adquisición, construcción, remodelación o refinanciamiento primordialmente destinado a la vivienda con la finalidad de asegurar la transparencia en su otorgamiento y fomentar la competencia.

De acuerdo con esta Ley, "Crédito Garantizado" es aquel crédito otorgado por una empresa mercantil que, directamente o a través de cualquier figura jurídica, se dedica en forma habitual al otorgamiento de este tipo de créditos, con garantía real (ya sea a través de hipoteca, prenda, caución bursátil, fideicomiso de garantía o de cualquier otra forma), destinado a la adquisición construcción, remodelación o refinanciamiento relativo a bienes inmuebles.

De esta forma, se han conferido protecciones especiales a las personas que han obtenido u obtendrán créditos hipotecarios de la banca. La Ley de Transparencia y Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado les da acceso a ofertas vinculantes, a información comparable sobre costos integrales de financiamiento y ha profundizado la competencia en su beneficio, obligando a los bancos a brindar más información y facilitando la transferencia de créditos de uno a otro banco para favorecer a los que ofrecen mejores condiciones al mercado. Esta legislación aunada a la Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal, han contribuido al sensible impulso y desarrollo que ha tenido el crédito hipotecario (a tasas fijas) en México en los últimos años.

## K. Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

El financiamiento guarda una importancia sustancial para hacer posible el gradual fortalecimiento de la planta productiva interna, estimular el crédito al consumo y a la vivienda; ambos, factores detonantes para la reactivación económica.

La Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, tiene por objeto regular el cobro de comisiones, intereses, cuotas interbancarias y otros aspectos relacionados con la prestación de servicios financieros, con el fin de propiciar la transparencia y proteger los intereses del público.

A partir de su entrada en vigor en el mes de julio de 2004, los operadores de cajeros automáticos podrán establecer comisiones por cada servicio que proporcionen a través de ellos con independencia de quién sea el emisor de la tarjeta de que se trate; o bien, exceptuar a sus clientes del pago de tales comisiones o establecer que estas sean menores, cuando las entidades que operen los cajeros automáticos, sean a la vez emisores de las tarjetas que se utilicen en ellos. Asimismo, las entidades financieras tienen el derecho de establecer comisiones a sus clientes por las transacciones o servicios que presten a través de cajeros automáticos de otras entidades financieras. Los operadores de cajeros automáticos, quedan obligados a informar sobre las comisiones que cobran por su uso, así como a obtener el previo consentimiento del usuario para el cobro de tales comisiones.

La CNBV es la autoridad facultada para sancionar el incumplimiento o la violación de la Ley a través de la imposición administrativa de multas, salvo aquéllas que deriven de procedimientos trabados por acreditados con sociedades que se dediquen al comercio de bienes y servicios no financieros, y que otorguen financiamiento a sus acreditados; no obstante, la CONDUSEF quedó facultada para conocer cualquier controversia entre los clientes y las entidades financieras.

Por otra parte, el Banco de México quedó facultado para regular, mediante reglas de carácter general lo siguiente: i) el cobro de comisiones y cuotas interbancarias que lleven a cabo las entidades; ii) los requisitos que deben cumplir los contratos al amparo de los cuales las entidades financieras emitan “Medios de Disposición”, y iii) el funcionamiento y operación de las cámaras de compensación de cualquier medio de pago.

### 11.3.2. Reformas a la legislación bancaria previamente existente

Con posterioridad a la publicación de diversas leyes, el H. Congreso de la Unión ha considerado necesaria su revisión y modificación. El objeto de dichas reformas, ha tenido diversos contenidos, entre los que se encuentran dotar a las autoridades con atribuciones más claras, facultades de acceso a la información y documentación e imposición de sanciones de tal manera que les permita realizar sus funciones de manera más efectiva, y contar con un sistema financiero integrado por instituciones sólidas, en el cual se procuren condiciones equitativas que fomenten la competencia y la innovación de servicios financieros.

En este sentido, la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, ha sido objeto de diversas reformas<sup>12</sup>, las cuales han dejado en sus términos originales a un muy reducido número de artículos de contenido más bien general. Así, este ordenamiento no sólo ha sido resultado del diseño concretado en 1990, sino de la experiencia obtenida y la problemática enfrentada desde su publicación hasta la fecha.

<sup>12</sup> Desde su publicación ha tenido un total de 24 reformas.

Con el propósito de describir de manera ordenada y panorámica las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, se han organizado de la siguiente manera:

#### A. Régimen de sanciones y delitos.

Se han precisado y fortalecido las atribuciones del Poder Ejecutivo Federal para imponer sanciones administrativas y promover sanciones penales a funcionarios bancarios y a auditores externos de las instituciones de crédito, así como en materia de lavado de dinero y combate al terrorismo. Este nuevo marco jurídico que permite al gobierno una mejor supervisión sobre el desempeño del sistema financiero, resulta de reformas publicadas en mayo de 1997, en mayo de 1999, en enero de 2004 y junio de 2004, asociadas a las reformas a la legislación penal aplicable en materia de procedimientos de mayo de 1999 para la determinación de los delitos financieros calificados como graves respecto de los cuales no se gozaría del beneficio de la libertad bajo fianza.

En este sentido, con fecha 17 de mayo de 1999 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, diversas reformas y adiciones a la Ley de Instituciones de Crédito en lo referente al capítulo de delitos. Las hipótesis normativas adicionadas o reformadas, resulta aplicable a conductas delictivas ejecutadas con posterioridad al 18 de mayo de 1999. Sustancialmente, las reformas consisten en lo siguiente:

- Se ampliaron las penas pecuniarias y de privación de la libertad hasta trescientos cincuenta mil salarios mínimos (salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de la comisión del delito) y quince años de cárcel, respectivamente.
- La calidad del sujeto activo del delito se modificó en la descripción típica para incluir a los Consejeros, Comisarios, o “cualquier persona”, que intervenga directamente en la autorización de operaciones bancarias irregulares.
- Se amplió la descripción típica de los delitos que para su integración requieren de un quebranto, habiéndose incluido el concepto “perjuicio patrimonial” además del tradicional quebranto; es decir, en el tipo legal modificado se incorporan los intereses, gastos, comisiones, etc., sin que necesariamente se trate de créditos irrecuperables para el banco.
- Se crearon nuevos delitos especiales con objeto de sancionar el uso indebido, falsificación, o tráfico de tarjetas de crédito, de débito, o formatos de uso exclusivo de los bancos; el uso ilícito de información sobre clientes u operaciones bancarias; la disposición ilícita de recursos de los clientes bancarios; el ocultamiento de hechos delictivos por parte de funcionarios o empleados de la CNBV y el cohecho a servidores públicos del propio Organismo.
- Se establecieron reglas especiales para medir la prescripción de la acción penal en esta materia, ampliando los plazos a tres y cinco años (en el Código Penal Federal se señalan de uno a tres años a partir de que se tiene conocimiento del delito y del delincuente, o de un solo elemento en la segunda hipótesis).
- Por último, se señala que la facultad de denunciar todos los ilícitos en materia financiera, puede extenderse hasta los particulares que demuestren interés jurídico.

Es importante señalar que las modificaciones en comentario, ampliaron la posibilidad legal de sancionar penalmente a todos los sujetos que participen en la maquinación y/o ejecución de los delitos bancarios, sin que se excluyan a los que no son empleados o funcionarios bancarios.

De igual forma, debe destacarse que el 17 de mayo de 1999, se reformó también el Código Federal de Procedimientos Penales en la parte conducente a la calificación de delitos graves, que son aquéllos en los cuales el presunto responsable no tiene derecho a gozar de libertad provisional durante la secuela del procedimiento penal, incluyéndose en el artículo 194 del citado Código, los tipos especiales en materia bancaria que sancionan la captación irregular de recursos; la autorización indebida de operaciones bancarias que le causen un quebranto o perjuicio patrimonial al banco, mayor al monto equivalente a trescientas cincuenta mil veces el salario mínimo general del Distrito Federal (en esa época era de \$12'057,500.00); la utilización indebida de recursos o valores de los cuentahabientes bancarios por un monto mayor a la cantidad precitada.

#### **B. Restricciones a los bancos.**

El régimen de prohibiciones a que están sujetos los bancos también ha sido materia de una permanente revisión legislativa. Así, el artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito que contiene el catálogo de conductas prohibidas a los bancos, ha sido objeto de reformas publicadas en febrero de 1995, abril de 1996, junio de 2001, junio de 2002 y junio de 2003, destacándose por su importancia las contenidas en:

- La fracción XVII que impide otorgar créditos o préstamos con garantía, de entre otros bienes o derechos, de acciones de instituciones de banca múltiple o grupos financieros propiedad de cualquier persona que detente el cinco por ciento o más del capital social de la institución o sociedad de que se trate.
- La fracción XX de citado artículo, en la que se prohíbe proporcionar la información que obtengan con motivo de la celebración de operaciones con sus clientes, para la comercialización de productos o servicios, salvo que cuenten con el consentimiento expreso del cliente respectivo.

#### **C. Reestructuración de créditos.**

Se flexibilizó el régimen restrictivo al que estaban sujetos los bancos para reestructurar créditos a empresas insolventes o sujetas a concurso mercantil. Esta medida adoptada por el Congreso era fundamental para dotar de viabilidad a empresas pequeñas, medianas y grandes que requerían de una reestructuración crediticia que la legislación anterior a la reforma obstaculizaba. La modificación fue publicada en enero de 1999.

#### **D. Procedimiento administrativo, gobierno corporativo, supervisión e información financiera.**

Una de las más importantes reformas al régimen legal de los bancos fue la publicada el 4 de junio de 2001. Se trató de un rediseño de la forma de operar de las autoridades financieras y de la manera de conducir la administración bancaria. Esta transformación puede sintetizarse en los siguientes puntos:

- Se regula detalladamente los procedimientos y plazos a que se deben sujetar las autoridades financieras en su actuación, estableciendo la negativa ficta y simplificando las relaciones entre ellas sin perjuicio de la coordinación que deben observar. Esta reforma era necesaria dado que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo no es aplicable a las autoridades del sistema financiero (salvo por lo que respecta a la mejora regulatoria).
- Se establecen reglas de gobierno corporativo al interior de los bancos. Por virtud de estas reglas:

1. Se reconocen mejores derechos a los accionistas minoritarios, en particular relacionados con la buena marcha de las asambleas de accionistas;
2. Se asignan responsabilidades jurídicas puntuales al consejo de administración; se profesionaliza su integración al preverse que los nombramientos deberán recaer en personas con capacidad, experiencia y honorabilidad para desempeñar el cargo, así como promoviendo la participación de consejeros independientes. Igualmente se asignan responsabilidades y perfiles para el Director General, para los dos principales niveles de la administración de los bancos y para los auditores externos independientes que dictaminen los estados financieros, y
3. Se regula y se establecen responsabilidades específicas para un comité de auditoría, integrado entre otros, por consejeros independientes que opinen en la definición de la política contable y el control interno.

Es de señalarse que en materia de gobierno corporativo, se ha avanzado en forma progresiva en el sector bancario del país, siendo las reformas más importantes sobre la materia, las publicadas en el Diario Oficial de la Federación de febrero de 1995, enero de 1999 y junio de 2001. Dentro de las cuestiones más destacables de la reforma, pueden señalarse las siguientes:

- Se mejoró el régimen bajo el cual pueden revocarse las autorizaciones para operar como banco, así como el régimen correspondiente a la disolución y liquidación de instituciones de crédito (que habían sido objeto de una reforma previa en enero de 1999 con motivo de la creación del IPAB).
- Se sujetó la información financiera, la estimación de los activos y la responsabilidad de auditores externos a un régimen más preciso, moderno y estricto.
- Se fortalecieron las facultades de inspección de la CNBV (que fueron posteriormente adicionadas en junio de 2004).
- Se establecieron mecanismos para que las autoridades financieras mexicanas se coordinen con autoridades financieras de otros países del mundo.
- Se estableció una regulación especial aplicable a la competencia entre los bancos, dando atribuciones en la materia a la CONDUSEF y al Banco de México (esta regulación fue modificada en enero de 2004).

#### **E. Alertas tempranas.**

Una de las reformas más importantes a la Ley de Instituciones de Crédito, en relación con la solvencia del sistema bancario, tiene que ver con la introducción de las denominadas “alertas tempranas”. Esta reforma publicada en junio de 2004, contiene las bases para implementar un sistema de acciones correctivas tempranas, el cual se refiere a un sistema que obliga a las autoridades a intervenir progresivamente con ciertas medidas predeterminadas cuando una serie de variables en una institución comienzan a deteriorarse.

En este sentido, las reformas facultan a la CNBV para emitir, previo acuerdo de su Junta de Gobierno, reglas de carácter general para clasificar a las instituciones de banca múltiple en categorías, tomando como base el índice de capitalización conforme al artículo 50 de la propia Ley.

Adicionalmente, se establecieron en Ley las medidas correctivas mínimas y las medidas correctivas especiales adicionales que la CNBV deberá aplicar a las instituciones dependiendo de la categoría en que hubiesen sido clasificadas, disponiendo asimismo que la CNBV podrá ordenar la aplicación de otras medidas correctivas especiales adicionales.

Estas reformas proporcionan al régimen aplicable a los bancos comerciales de una mayor transparencia sobre los niveles de capitalización de las citadas instituciones.

#### **F. Capital social.**

La primera de las reformas relacionada con el capital social, fue la publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de junio de 1992. De los motivos que se tuvieron para realizar esta reforma destaca la necesidad de que tanto las agrupaciones financieras como las instituciones de crédito puedan fortalecer su capital, por lo cual se propuso que el capital pagado fuera integrado por una parte ordinaria que podría rebasar el 51 por ciento de acciones de la serie "A"; mientras que el 49 por ciento restante podría integrarse por acciones de la propia serie "A", de la serie "B" o bien, de la "C", esta última hasta un máximo de 30 por ciento, y por una parte adicional integrada por acciones de la serie "L", la cual podría emitirse hasta por el monto equivalente al 30 por ciento del capital pagado.

Posteriormente, se presentó una iniciativa de reformas relacionada con la integración del capital social, la cual fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999. En este sentido, se previó que el capital social de las instituciones de banca múltiple se integra por una parte ordinaria, representada por acciones de la serie "O"; asimismo, el capital social puede integrarse con una parte adicional, la cual puede suscribirse hasta el 40 por ciento del capital ordinario y se representa por acciones de la serie "L".

Las acciones de la serie "L", son de voto limitado y otorgan derecho de voto únicamente en lo relativo al cambio de objeto; fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación de la sociedad, así como cancelación de la sociedad en cualesquiera de las bolsas de valores. Tratándose de los derechos a los dividendos, las acciones de la serie "L", confieren derecho a uno preferente y acumulativo, así como superior al de las acciones representativas del capital ordinario cuando así se establezca en los estatutos sociales pero, en ningún caso, los dividendos de esta serie pueden ser inferiores a otros.

Ambas series accionarias, son de libre suscripción, con excepción de aquellas personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.

Otro de los cambios relevantes contenidos en la reforma de enero de 1999, tiene que ver con posibilitar la inversión extranjera hasta el 100% del capital social de los bancos no filiales (en los que ya se admitía la inversión extranjera sin límite alguno).

En materia de inversión extranjera en el sistema financiero y, específicamente en relación con la posibilidad de adquirir bancos mexicanos por parte de instituciones financieras del exterior y de sociedades filiales de esas instituciones, el régimen legal ha sido ajustado en febrero y noviembre de 1995, enero de 1999 y junio de 2001.

#### **G. Créditos relacionados.**

El Congreso ha aprobado diversos ajustes para hacer más estrictas y precisas a las reglas a que se sujetan los créditos que los bancos pueden otorgar a sus accionistas,

consejeros y personas relacionados a ellos (conocidos como créditos relacionados). Los cambios legales en esta materia fueron publicados en febrero de 1995, enero de 1999 y junio de 2001.

#### H. Bancos del gobierno.

Se reorganizó y se detalló el régimen aplicable a la banca de desarrollo (sociedades nacionales de crédito); destaca por su importancia, la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de junio de 2002.

En este sentido, las reformas en comentario se realizaron considerando el entorno del sistema financiero de elevado dinamismo y competencia, dado lo cual resultó indispensable ampliar la capacidad de respuesta de la banca de desarrollo para ofrecer servicios eficientes, fomentar y fortalecer a los intermediarios financiero y ampliar su cobertura.

Con la reforma en comentario, se modernizó la administración de la banca de fomento, a través de adaptaciones en la constitución y operación de sus consejos directivos; tales reformas otorgan facultades adicionales al consejo directivo en materia de presupuestos para gastos e inversión, sueldos y prestaciones, a efecto de hacer congruente la reforma en cuanto a la modernización administrativa se refiere, manteniéndose los principios constitucionales aplicables al caso concreto.

Particularmente, destaca el otorgamiento de facultades al órgano de administración para crear comités de sueldos y prestaciones. En este sentido, las leyes orgánicas de las instituciones de banca de desarrollo, contemplan al comité de recursos humanos y desarrollo institucional, como órgano de apoyo, que opinará y proporcionará al consejo directivo de cada institución, los términos y condiciones bajo los cuales se desarrollarán las relaciones entre los propios bancos y sus trabajadores, de acuerdo con las condiciones y a las posibilidades de cada institución; esto es, que las decisiones se tomen de forma adecuada y se evite la discrecionalidad.

Asimismo, con el propósito de fortalecer al consejo directivo y permitir su mejor desempeño, se incorporó la figura del consejero independiente, los cuales representan a la serie "B" de certificados de participación patrimonial de cada institución y su número, junto con los demás consejeros de la serie "B" guarda proporción con los de la serie "A". No obstante y a efecto de que dichos consejeros asuman su responsabilidad, no se estableció la figura del suplente.

A mayor abundamiento, se facultó al consejo directivo para definir los alcances de ciertas operaciones crediticias, con la intención de que cada una de las instituciones de banca de desarrollo atienda al sector que le corresponde conforme a su objeto y, de esta forma, no distraiga recursos a sectores o personas determinadas o que pertenezcan a grupos con intereses comunes que realicen operaciones relacionadas. De igual forma, se otorgó al órgano de administración, la facultad para crear comités de sueldos y prestaciones y de administración integral de riesgos.

En consistencia con el otorgamiento de mayores libertades a las instituciones de banca de desarrollo, con el objeto de optimizar sus recursos y adoptar un nuevo criterio de rendición de cuentas, se hizo necesario contar con información oportuna y suficiente sobre las metas planteadas, ejercicio de gasto y cumplimiento de programas, entre otros. Por ello, se planteó que la información sea entregada al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y remitida al Congreso de la Unión.

En el contexto de las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito antes señalado, se realizaron 4 reformas a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a fin de adaptarlas a los cambios antes descritos y de modernizar y fortalecer las atribuciones de regulación, supervisión e inspección de esas instituciones.

### **11.3.3. Nuevas leyes y reformas a la legislación mercantil, relevantes para el sistema bancario.**

Con independencia de lo anterior, el Congreso de la Unión también ha realizado reformas a diversas leyes que si bien no se encuentran dentro del conjunto de ordenamientos específicamente aplicables al sistema financiero, sí inciden en él en forma importante. Se destacan las siguientes reformas legales aprobadas por el Congreso de la Unión:

#### **A. Miscelánea de garantías.**

Estas reformas, publicadas en junio de 2000 y junio de 2003 reforman, adicionan y derogan entre otras leyes, la correspondiente a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y al Código de Comercio. De dicha reforma cabe destacar lo siguiente:

- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
  - Se establecieron y perfeccionaron las figuras de fideicomiso de garantía y la prenda sin desposesión, dando más opciones de garantía a los acreditados, sin privarlos de la posesión de sus inventarios o activos productivos.
  - Se mejoró el procedimiento especial de ejecución sin afectar la garantía de audiencia del deudor.
  - Se eliminó el valor de la garantía como límite máximo a recuperar, previsto en el régimen de garantías mobiliarias establecido en el año 2000.
  - Se establece la posibilidad de aplicar, previo consentimiento del deudor, un procedimiento extrajudicial de ejecución de garantías.
- Código de Comercio
  - Se estableció la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles en los juicios mercantiles en lugar de aplicar los 32 códigos de procedimientos civiles locales. Resulta acorde a la Constitución que no permite a las legislaturas locales normar supletoriamente los procesos mercantiles, y da uniformidad a los procedimientos mercantiles en toda la República, impidiendo que puedan modificarse por las legislaturas locales.
  - Se establecen distintas medidas para evitar e inhibir las trampas procesales que han usado a los procedimientos jurisdiccionales como mecanismos aptos para incumplir obligaciones o dilatar su cumplimiento.
  - Esta reforma no afectó ningún aspecto relacionado con la garantía de audiencia de los deudores y se enfocó a simplificar los procedimientos y a dar mayor eficacia a la etapa de ejecución de sentencias definitivas.

## B. Ley de Concursos Mercantiles.

Esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 12 de mayo del 2000, ha sido un paso muy importante para favorecer la rehabilitación de las empresas insolventes y para evitar el abuso de las suspensiones de pagos como mecanismos para defraudar a trabajadores, a los fiscos federal y locales y a acreedores comerciales y financieros.

Los criterios más importantes que orientaron el desarrollo de la ley fueron los siguientes:

- Maximizar el valor social y económico de la empresa, respetando en todo momento los derechos de los trabajadores y estableciendo mecanismos que procuren evitar el deterioro de la empresa y de sus activos, en beneficio de la propia actividad comercial y de los distintos acreedores.
- Conservar el equilibrio entre deudor y acreedores, para que los derechos de ambas partes, sean plenamente respetados.
- Inducir el flujo de información relevante que permita a los interesados participar constructivamente.
- Respetar en lo posible las relaciones contractuales preexistentes.
- Adecuar los incentivos para facilitar un arreglo voluntario entre los deudores y acreedores.
- Propiciar las soluciones extrajudiciales;
- Apoyar a los jueces en aspectos técnicos y administrativos del procedimiento, para que puedan enfocar sus esfuerzos a las tareas jurisdiccionales y
- Simplificar los tramites judiciales y procedimientos administrativos para hacerlos más transparentes y expeditos.

### 11.3.4. Normatividad secundaria emitida por el Poder Ejecutivo

Por otra parte, y en adición a todas aquellas modificaciones al marco normativo que por naturaleza le corresponden a este Poder Legislativo, por parte del Poder Ejecutivo se han llevado a cabo importantes cambios en la regulación secundaria.

Por lo que hace al tema estrictamente bancario, estas disposiciones secundarias han sido emitidas por la CNBV, la SHCP o el Banco de México y contemplan aspectos que van desde la forma en la que deben hacerse los registros contables de activos y pasivos bancarios, así como los relativos a las etapas que deberá seguirse en la aprobación, otorgamiento y seguimiento de las operaciones crediticias, con la finalidad de evitar en la medida de lo posible futuros castigos o quebrantos por falta de pago de un deudor incumplido, producto de un análisis del riesgo crediticio deficiente.

De acuerdo con la ley, la CNBV, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe expedir la regulación secundaria aplicable a los bancos, con el propósito de preservar su solvencia, transparentar su situación financiera y mejorar sus niveles de riesgo y de control interno. Esos objetivos hacen pertinente incluir en el presente informe un breve resumen de los cambios regulatorios introducidos por este organismo desconcentrado, particularmente los que se relacionan con la solvencia, capitalización y control de los bancos.

Como parte de las reformas al marco jurídico y con el objeto de fortalecer la solvencia y liquidez de las instituciones bancarias, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha realizado las siguientes reformas:

#### a) Requerimientos de capitalización

Uno de los pilares más importantes de la regulación prudencial es el contar con una regla para determinar el requerimiento de capital que las instituciones deben tener con relación a la exposición al riesgo que asumen, ya que representa el nivel de recursos propios para absorber pérdidas no esperadas

A partir de mediados de la década se han realizado importantes esfuerzos para contar con una regla de capitalización robusta y consistente con las mejores prácticas internacionales en la materia.

En este sentido, el marco regulatorio de México, como el de muchos países, se basa en los lineamientos internacionales que emite el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria en el Acuerdo de Capitalización de Basilea. ("International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards", Basel, July 1988.)

La regla de capital ha venido modificándose a lo largo del tiempo con el fin de adecuar los elementos necesarios para enfrentar las condiciones cambiantes del mercado, evolucionando hacia un esquema de requerimientos de capital que refleja, con mayor precisión, los riesgos asumidos. Al respecto, las principales reformas son:

- A partir de 1996, se incorpora el cálculo del requerimiento de capital por riesgos de mercado así como el riesgo de crédito por derivados.
- En 2000 se reforma la regla con el objeto de establecer parámetros más estrictos para determinar el capital regulatorio, tales como la disminución del capital de los bancos los impuestos diferidos que mantienen en sus balances y se recalculan los coeficientes por riesgo de mercado de acuerdo a las condiciones de mercado prevalecientes en ese momento.
- En 2002 se modificaron las reglas con la finalidad de armonizarlas con la reforma financiera de 2001 a la Ley de Instituciones de Crédito, tal como operaciones con garantía en efectivo, así como eliminar la discrecionalidad de las autoridades para otorgar facilidades regulatorias en esta materia.
- La reforma más reciente se llevo a cabo en 2005, en la cual se alinearon aspectos deficientes del marco regulatorio que generaban requerimientos de capital desproporcionados al riesgo de la operación. El propósito de estos cambios además, fue sentar las bases para la implementación del Nuevo Acuerdo de Capital a partir de una regla bien calibrada y consistente con estándares internacionales.

Asimismo, se actualizaron los ponderadores propios de la mecánica de bandas en la medición de activos sujetos a riesgos de mercado, adecuándolos a los niveles de tasas y volatilidades observadas en los últimos años y se ajustaron las metodologías de valuación de las operaciones de derivados, que permitan reflejar de manera adecuada los riesgos que sumen las entidades financieras al realizar este tipo de operaciones.

Finalmente, se disminuyó el porcentaje (de 20% a 10%) de impuestos diferidos que pueden computar como parte del capital básico de los bancos, lo cual fortalece la calidad del capital regulatorio de los bancos.

De conformidad con datos proporcionados por la CNBV por conducto del IPAB, la reforma regulatoria realizada por CNBV desde la crisis hasta noviembre de 2005 puede sintetizarse en los siguientes aspectos:

1. Contabilidad y auditoría externa

a) Contabilidad

Dentro del contexto de la globalización de los mercados financieros y considerando la necesidad de monitorear la solidez financiera y la solvencia de las instituciones de crédito, así como la complejidad que habían alcanzado las operaciones de la banca mexicana, la CNBV determinó que resultaba necesario replantear las normas de registro contable, de valuación de activos y pasivos, y de presentación y revelación de información financiera. En tal virtud, la regulación contable transitó a partir de 1997, de un régimen de registro basado en un sistema de asignación de cuentas que engrosaban un catálogo que describía la secuencia o mecánica de registro de las operaciones, así como el procedimiento para llevar a acabo la agrupación de dichas cuentas, hacia un nuevo régimen que contiene un cuerpo de criterios de contabilidad consistentes con los generalmente aceptados en México y en el extranjero.

De acuerdo con información de la propia CNBV, las nuevas regulaciones bancarias en materia contable son más estrictas que las que estaban vigentes durante la crisis. La Comisión ha expresado que, a partir de estos cambios, es posible obtener una mejor estimación del valor real del capital bancario, a la vez que se desalentaron las transacciones destinadas únicamente a mejorar los rendimientos contables.

En diciembre de 2000, después de una experiencia de 3 años de aplicación de las nuevas reglas y pasada la crisis del sistema bancario mexicano, la CNBV reformó los criterios contables a fin de que las instituciones de crédito se sujetaran a partir del 2001 a una contabilidad todavía más estricta. Este nuevo marco es resultado del análisis de la información elaborada con base en los criterios anteriores, de la complejidad de algunas operaciones que realizan las propias instituciones de crédito y de diversas innovaciones en materia contable tanto en el ámbito nacional como internacional.

Entre las adecuaciones más importantes que se realizaron en la nueva normatividad contable se encuentra la posibilidad de que la CNBV emita criterios contables especiales, cuando la liquidez, solvencia o estabilidad de más de una institución de crédito, pueda verse afectada por condiciones de mercado, así como poder autorizar registros contables especiales cuando se trate de procesos de saneamiento financiero o reestructuración corporativa de algún banco, siempre que con ello se procure su adecuada liquidez, solvencia o estabilidad. En todo caso, las instituciones de crédito deberán revelar y cuantificar en sus estados financieros los aspectos más relevantes y efectos de la aplicación de los citados criterios o registros especiales. Tratándose de los estados financieros anuales, dicha revelación deberá hacerse a través de una nota específica a los mismos.

b) Auditoría externa

Las instituciones de crédito se encuentran sujetas a la dictaminación, por parte de un auditor externo independiente, de los estados financieros anuales. Atento a ello y acorde con lo previsto en el artículo 101 de la Ley de Instituciones de Crédito, la CNBV ha dictado desde noviembre de 1994 y actualizado integralmente en abril de 2005, los requisitos que deben cumplir los auditores externos de la banca y los despachos a que

éstos pertenezcan para fungir como tales, al tiempo que ha señalado el tipo de informes de auditoría que habrán de rendirse y que en adición al dictamen a los estados financieros, resultan de importancia para la propia Comisión en apoyo a sus actividades de supervisión, así como en beneficio de las instituciones para una adecuada prevención.

En abril de 2005, la CNBV con motivo de diversas adecuaciones en materia de auditoría externa en los ámbitos nacional e internacional, actualizó los requisitos que los auditores externos de las instituciones de crédito y despachos a los que pertenezcan deben cumplir; modificó el contenido y alcance de la información relativa a los reportes de auditoría externa que formulan para las propias instituciones y señaló el plazo con que tales reportes fueran proporcionados a la Comisión. Adicionalmente, adecuó los requisitos de independencia para los auditores externos, los cuales debe prevalecer en la práctica de la auditoría externa.

## 2. Información financiera

La CNBV ha modificado la regulación aplicable a las instituciones de crédito en materia de información financiera, tanto para sistematizar y conjuntar en un solo cuerpo normativo la totalidad de la información que en forma periódica obtiene de los bancos, como para lograr automatizar y simplificar su envío y recepción, sin que por ello se vea comprometida la adecuada generación e integridad de la referida información.

La regulación que en dicha materia ha expedido la CNBV, en todo momento busca que la información mantenga una consistencia con la contabilidad de las instituciones de crédito, a fin de que al generarse la información tanto al interior del banco, como aquella que solicita la autoridad, permita un análisis consistente con lo establecido en la regulación que en materia contable también ha sido emitida.

La CNBV, a partir de junio de 2003, incluyó en su regulación la obligación de revelar a través de la página electrónica que cada banco tiene en la red mundial denominada Internet, cierto tipo de información económica, financiera, administrativa, contable y legal, que permita al público en general conocer con mayor detalle la liquidez, solvencia y estabilidad de las propias instituciones.

Es de mencionarse que durante los años 2002 y 2003, llegó a existir preocupación por parte de algunos sectores a consecuencia del desliste en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) por parte de algunas sociedades controladoras de grupos financieros, en las cuales existían bancos, en particular de usuarios de información tales como inversionistas, ahorradores y otros interesados. Tales hechos generaban la percepción de que con ello se afectaría la transparencia y grado de revelación de información relevante, en virtud de que las sociedades controladoras al dejar de proporcionar dicha información al mercado, ya no sería factible conocer la situación de sus entidades integrantes, sobre todo la del banco, pues estas últimas entidades normalmente se constituyen con las preponderantes de tales grupos financieros.

Al respecto, resulta conveniente precisar con independencia de que las entidades financieras se encuentren o no listadas en la BMV, deben proporcionar información a la CNBV para efectos de supervisión, al tiempo que se encuentran obligadas, en todo caso, a divulgar sus estados financieros trimestrales y anuales a través de periódicos de amplia circulación nacional, lo que aunado el hecho de que la citada CNBV en ejercicio de sus funciones da a conocer y difunde ampliamente información estadística de tales entidades, permite concluir que en ningún momento el mercado dejó de tener información, incluida la relativa al sistema bancario del país.

Sin embargo, con el propósito de fortalecer el marco de transparencia de información y asegurar que el mercado contara con información suficiente para la adecuada toma de decisiones, la CNBV incrementó a través de su regulación en abril de 2005, el grado de disponibilidad de información económica, financiera, administrativa, contable y legal relativa a las instituciones de crédito y de los grupos financieros en general, obligando a dichas entidades a difundirla al público en general. En este sentido, dentro de los principales temas que se destacan, se adicionó lo relativo al reporte que contiene los comentarios y análisis de la administración sobre los resultados de operación y situación financiera de la entidad; mayor información a fechas intermedias correspondiente a diversos temas, fundamentalmente de carácter cualitativo, así como de tipo corporativo y sobre hechos relevantes.

### 3. Regulación prudencial

La regulación prudencial de la CNBV forma un “marco regulatorio mínimo” caracterizado por su enfoque autorregulatorio, que establece directrices y límites al margen de acción y criterio en su implementación por los bancos. Asimismo, destaca el que sea implementada a través de “lineamientos mínimos”, lo que evita imponerles rigideces innecesarias, favoreciendo la transparencia del proceso regulatorio.

#### a) Proceso crediticio

Después de la crisis del sistema bancario en 1995 y a consecuencia de los ejercicios de supervisión realizada respecto de la banca, la CNBV decidió establecer ciertos parámetros mínimos que debieran ser aplicados por las propias instituciones de crédito en sus correspondientes procesos crediticios.

Al efecto y con la participación del Banco de México, la CNBV expidió en febrero de 1998 la regulación prudencial en materia de crédito, inicialmente aplicable sólo a las instituciones de banca múltiple. Dicha normatividad estableció la necesidad de que los bancos delimitaran adecuadamente las distintas funciones y responsabilidades de los órganos sociales y de los directivos involucrados en la actividad crediticia, al tiempo que propiciaba la creación de mecanismos de control en la realización de las operaciones de crédito y fomentaba la aplicación de sanos usos y prácticas bancarias en tales transacciones.

Asimismo, la CNBV y el Banco de México establecieron la necesidad de que las instituciones de banca múltiple, al delimitar las funciones y responsabilidades en materia de crédito, establecieran estrategias, políticas y procedimientos de crédito, distinguiendo cuando menos, las etapas y procesos siguientes:

- La promoción y otorgamiento de crédito.
- El control y revisión del cumplimiento de las normas, políticas y procedimientos de crédito de la institución.
- La evaluación y seguimiento del riesgo crediticio, acorde con las estrategias de la institución.
- La recuperación de la cartera crediticia.
- La implantación de sistemas de información de crédito.

En el desarrollo de las etapas citadas, la participación de los distintos órganos sociales y áreas de la institución de crédito, deben procurar en todo momento independencia para evitar conflictos de interés.

b) Diversificación de riesgos.

Si bien originalmente la SHCP desde 1988 había ya establecido un régimen para la diversificación de riesgos de los bancos, en la realización tanto de sus operaciones activas como pasivas, mediante reforma efectuada en julio de 2001 a la Ley de Instituciones de Crédito se trasladó la facultad a la CNBV para que fuera ésta quien regulara dicha materia.

Atento a ello, la CNBV en marzo de 2003 expidió las reglas generales para la diversificación de riesgos en la realización de operaciones activas y pasivas aplicables a las instituciones de crédito, a fin de establecer un límite a la concentración del riesgo crediticio aplicable a una persona o, en su caso, grupos de personas que constituyan riesgos comunes para una institución de crédito, en función del capital básico de la propia institución, con el propósito de mantener, en todo momento, una sana relación entre el referido riesgo por concentración y el grado de capitalización de la institución de crédito.

Para ello, CNBV introdujo en la normatividad el concepto de grupo y consorcio empresarial, con la idea que contemplarlos en el concepto de “riesgo común” representado por una persona o grupo de personas que pudieran considerarse como si fuera una sola para efectos de dicho riesgo, buscando con ello evitar fenómenos de concentración respecto de un determinado grupo de interés que por razones de índole meramente organizacionales, no quedarían comprendidos dentro de los límites de concentración aplicables.

Debe mencionarse que durante la vigencia de las disposiciones expedidas en 1988, el límite de concentración de riesgos por la celebración de operaciones activas era único y no tomaba en cuenta el tamaño de cada institución de crédito, lo que de alguna manera lo hacía un tanto inoperante. Atento ello, y tomando en cuenta la nueva composición del sistema bancario subsistente después de la crisis bancaria, la CNBV en 2003 expidió el régimen de concentración de riesgos para la celebración de operaciones activas, que en términos generales y acorde al tamaño de las instituciones, es el siguiente:

Tabla

NIVEL DE CAPITALIZACIÓN	LÍMITE MÁXIMO DE FINANCIAMIENTO CALCULADO SOBRE EL CAPITAL BÁSICO DE LA INSTITUCIÓN DE CRÉDITO DE QUE SE TRATE:
MÁS DE 8% Y HASTA 9%	12%
MÁS DE 9% Y HASTA 10%	15%
MÁS DE 10% Y HASTA 12%	25%
MÁS DE 12% Y HASTA 15%	30%
MÁS DE 15%	40%

c) Administración integral de riesgos

Otro aspecto importante de la regulación prudencial es el régimen de administración integral de riesgos, ya que fomenta e impulsa la cultura de la administración de riesgos en las instituciones de crédito, estableciendo lineamientos mínimos a ser implementados para llevar a cabo la identificación, medición, vigilancia, limitación, control y divulgación de los distintos tipos de riesgos que enfrentan en su actividad diaria.

A partir de las disposiciones prudenciales aplicables a las instituciones de crédito en materia de administración integral de riesgos, dadas a conocer en julio de 2004, la CNBV compiló, revisó y actualizó dicha normativa a consecuencia de la experiencia vivida desde 1999.

Adicionalmente, en las disposiciones en comento se precisan las responsabilidades y funciones en la administración de riesgos respecto del consejo, consistentes en aprobar, a propuesta del comité de riesgos, los objetivos, lineamientos y políticas de riesgos; así como límites generales y específicos de exposición; respecto del comité riesgos, el aprobar las metodologías y procedimiento para identificar, medir, vigilar, limitar, controlar, informar y revelar los distintos tipos de riesgo, así como sus eventuales modificaciones, al tiempo que se precisa que dicho comité está integrado por consejeros, el director general, el auditor interno, y el titular de la Unidad para la Administración Integral de Riesgos (UAIR), unidad a la que corresponde identificar, vigila, mide y controla los riesgos.

d) Metodologías de calificación de la cartera crediticia

Con el fin de garantizar la aplicación de sanas prácticas bancarias, la CNBV trabajó en la homologación y actualización de las distintas regulaciones para la calificación y provisionamiento de la cartera crediticia derivada de operaciones de consumo, hipotecarias y comerciales, tanto para banca múltiple como para banca de desarrollo. Esto es importante porque la confiabilidad de la información financiera de los bancos, depende del modo en que califican y valoran los créditos que otorgan. En este sentido, desde 1998 y hasta la última publicación efectuada por la citada Comisión en agosto de 2004, se trabajó continuamente en la regulación aplicable en dicha materia.

Con dicha regulación la CNBV establece metodologías que permitan calificar la cartera crediticia de las instituciones de crédito, en función del tipo de créditos que la conforman, sean de consumo, hipotecarios de vivienda o comerciales, estableciendo para ello metodologías específicas.

Es de señalarse que a partir de la regulación expedida en agosto de 2004, se introduce un cambio importante, ya que se permite a las instituciones ajustar la calificación asignada a los créditos, tomando en consideración todas las garantías que los respalden, ya sean reales o personales, ya que anteriormente las garantías no se podían combinar. Otra de las modificaciones establecidas en la normatividad, se relaciona con la inclusión de nuevas metodologías para calificar y provisionar créditos otorgados a los Estados, Municipios y sus órganos descentralizados, todas basadas en calificaciones otorgadas por instituciones calificadoras.

e) Controles internos

El sistema de control interno promovido por la regulación de la CNBV en septiembre de 2001 y posteriormente septiembre de 2005, busca complementar el esquema de administración integral de riesgos, específicamente por lo que toca al riesgo operativo.

El sistema de control interno establece la estructura y elementos cualitativos para la gestión del riesgo operativo en su más amplio sentido, sentando las bases para una gestión exitosa del negocio, que minimice los riesgos asociados con la operación de la propia institución, asignando responsabilidades y funciones a cada instancia de las instituciones de crédito:

Por un lado, y con respecto al consejo se prevé que ahí se aprueben a propuesta del comité de auditoría, los lineamientos de control interno, código de ética y designa al auditor externo. Al respecto del comité auditoría, cuyo objeto es apoyar al consejo en la definición y actualización de los objetivos, lineamientos y políticas en materia de control interno, se contempla que para su constitución se integre con al menos 3 y no más de 5 miembros del consejo, señalándose requisitos de independencia para una parte de éstos.

Adicionalmente desarrolla las funciones relativas a la auditoría interna que se encarga de comprobar periódicamente, mediante pruebas selectivas que las políticas y normas se apliquen de manera adecuada, así como de verificar el correcto funcionamiento del sistema de control interno. En materia de contraloría interna se prevé que será aquella que llevará a cabo funciones de verificación de cumplimiento permanente de la normatividad interna y externa, lo que en principio se encuentra a cargo del director general, con lo cual quedarían adecuadamente segregadas las funciones de cada unidad participante por la adecuada implementación de los sistemas de control interno y observancia de los programas generales de auditoría interna y externa.

En las disposiciones que expidió la CNBV en septiembre de 2005, se refleja el hecho de que la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la propia Comisión, suscribieron bases generales de coordinación en materia de auditoría y control interno, cuyo objeto era establecer las acciones de coordinación necesarias para que el órgano interno de control en las instituciones de banca de desarrollo, vigile que el sistema de control interno de tales instituciones, se ajuste a las disposiciones de carácter prudencial que en dicha materia establezca la propia Comisión, lo que constituyó un gran avance al respecto.



## ANEXO 1

### AUTORIDADES FINANCIERAS

#### 1. LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

Dentro de los motivos que dan origen a la creación de la CNBV, se destaca el restablecimiento del régimen mixto de la banca a través de la desincorporación de las instituciones de banca múltiple, la configuración de grupos financieros y nuevas entidades, así como la apertura del sector financiero a una mayor competencia, tanto interna como del exterior.

En este sentido, se señala que la estructura del sistema financiero en 1995, ha derivado en importantes ventajas tales como economías de escala, sinergias y la concepción de nuevas y sofisticadas operaciones y servicios dentro de un sector más competido, implicando de igual forma, la necesidad de contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión, en particular aquellos que permitan medir en forma consolidada, el estado en que se encuentran las instituciones en lo individual o formando parte de grupos financieros. Así, se presenta la necesidad de supervisar de manera más eficaz a las entidades financieras, a efecto de evaluar adecuadamente los riesgos que enfrentan, sus sistemas de control y la calidad moral y técnica de sus administradores<sup>13</sup>.

De esta forma y por virtud de lo que establece el artículo 1 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (LCNBV)<sup>14</sup>, se creó un órgano desconcentrado de la SHCP con autonomía técnica y facultades ejecutivas, denominado Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El artículo 2 de la LCNBV señala que su objeto será 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. Asimismo como parte

<sup>13</sup> Cfr: Motivos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 24 de abril de 1995.

<sup>14</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995.

de su objeto, se encuentra el supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero.

Cabe destacar que con fecha 18 de agosto de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En forma previa a la publicación de dicho Reglamento Interior, el régimen para la organización interna y el ejercicio de facultades de los servidores públicos de la CNBV estaba integrado por el Acuerdo de adscripción de unidades administrativas y los acuerdos delegatorios de facultades tanto del Presidente de la CNBV como de su Junta de Gobierno, de conformidad con lo establecido en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Con la entrada en vigor del Reglamento en comentario, se otorgó mayor seguridad jurídica para el adecuado ejercicio de las funciones atribuidas a las unidades administrativas y servidores públicos de la CNBV.

El Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, regula diversas cuestiones relacionadas con la organización y competencia de la CNBV, tanto de su Junta de Gobierno, como de la Presidencia, Vicepresidencias, Direcciones Generales y Órgano Interno de Control; el régimen aplicable a la suplencia; así como el ejercicio de facultades.

Adicionalmente, debe destacarse que con fecha 18 de enero de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Con la publicación realizada en enero de 2005, se abrogó al Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, el cual tenía por objeto regular las atribuciones que diversos cuerpos normativos otorgaban a la entonces Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; sin embargo, el artículo Octavo Transitorio de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, mantenía en vigencia el citado Reglamento, el cual fue emitido con base en disposiciones que a la fecha de elaboración del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se encontraban derogadas y nunca fue aplicable a las actividades desarrolladas al amparo de la Ley del Mercado de Valores; en suma, regulaba funciones de un organismo distinto a la CNBV.

Derivado de lo anterior, el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tiene por objeto establecer de manera general, el marco jurídico para el ejercicio de las facultades de la CNBV en materia de supervisión, que le confieren las leyes y demás disposiciones, incrementando la seguridad jurídica de los servidores públicos de la propia Comisión en el desarrollo de sus funciones, así como de las entidades supervisadas.

El Reglamento en comentario, fue elaborado con base en estudios comparativos de diversos ordenamientos; entre ellos, el Reglamento de Inspección y Vigilancia de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; el Código Fiscal de la Federación; la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

En el Reglamento que nos ocupa, se regulan aspectos como los siguientes: i) la inspección; ii) la vigilancia; iii) las observaciones y medidas correctivas; iv) la comparecencia de personas físicas; v) el emplazamiento para imposición de sanciones; vi) la inspección, vigilancia, cooperación y asistencia internacional; vii) la intervención de entidades supervisadas; viii) las facultades de la CNBV respecto de entidades en liquidación y concurso mercantil, y ix) la clausura.

## 1.1. ORGANIZACIÓN

De acuerdo con lo que dispone el artículo 10 de la LCNBV, para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus facultades, la CNBV contará con una Junta de Gobierno, una Presidencia (Vicepresidencias, Direcciones Generales y demás unidades administrativas necesarias) y una contraloría interna\*.

El artículo 11 de la LCNBV dispone que la Junta de Gobierno estará integrada por 10 vocales, más el Presidente de la CNBV, que lo será también de la Junta y dos Vicepresidentes de la propia Comisión designados por el Presidente. La SHCP designará cinco vocales; el Banco de México tres vocales, y las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro un vocal cada una. La Junta de Gobierno podrá sesionar siempre que sea convocada por su Presidente, debiendo reunirse por lo menos una vez cada dos meses, de acuerdo con el artículo 13 de la LCNBV.

Por otra parte, el artículo 14 de la LCNBV dispone que el Presidente será la máxima autoridad administrativa de la CNBV y será designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. Dentro de los requisitos para el nombramiento del Presidente se encuentran, entre otros, los siguientes:

- i) Haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos e instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera;
- ii) No desempeñar cargos de elección popular, ni ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de las entidades;
- iii) No tener litigio pendiente con la CNBV, y
- iv) No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional que le imponga más de un año de prisión, o cualquier pena tratándose de delitos dolosos patrimoniales ni inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano.

De acuerdo con el artículo 4 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores<sup>15</sup>, el Presidente de la CNBV, para el ejercicio de sus funciones, se auxiliará de 9 Vicepresidencias y 26 Direcciones Generales.

En este sentido, el artículo 15 del RICNBV otorga a los Vicepresidentes facultades ejecutivas para informar de manera periódica al Presidente de la CNBV y a la Junta de Gobierno del ejercicio de sus funciones; preparar para el acuerdo del Presidente, los informes que deban

\* En términos del artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los órganos internos de control así como de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, son designados y removidos por la Secretaría de la Función Pública; dichos servidores públicos, dependen jerárquica y funcionalmente de la propia Secretaría.

<sup>15</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 2003.

someterse a la consideración y aprobación de la Junta de Gobierno; planear, formular y dirigir los programas anuales de labores de las respectivas unidades administrativas que les estén adscritas, evaluando periódicamente los avances y resultados obtenidos, de acuerdo con la metodología institucional establecida, y participar en foros de consulta o agrupaciones de organismos de supervisión y regulación financiera a nivel nacional e internacional.

## 1.2. FACULTADES

Las facultades de la CNBV se encuentran consignadas principalmente en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; no obstante, pueden encontrarse adicionalmente en la regulación específica de los intermediarios a los que supervisa y regula. Dichas atribuciones pueden agruparse como de supervisión; regulación; autorizaciones, opiniones y consultas, y de soporte.

### 1.2.1. Supervisión.

La fracción I del artículo 4 de la LCNBV, dispone que corresponde a la CNBV realizar la supervisión de las entidades financieras, los organismos de integración y personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.

La CNBV se encuentra facultada para intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con el objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquéllas violatorias de las leyes y disposiciones que las regulan, de acuerdo con lo que establece la fracción XV del artículo IV.

Por su parte, el artículo 5 de la LCNBV, dispone que la supervisión que realice la CNBV, se sujetará al Reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le confieren a la propia CNBV la normativa aplicable. En este sentido, el artículo 1 del Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores<sup>16</sup>, señala que su objeto es regular el ejercicio de la función de supervisión que compete a la CNBV respecto de las entidades financieras y personas que realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.

En el propio artículo 5 de la LCNBV, se establece que la supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema financiero.

<sup>16</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 2005.

En adición a lo anterior, se señala que la inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.

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

El artículo 5 de la LCNBV en comentario, dispone que la prevención y corrección se llevarán a cabo mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. Dichos programas se establecerán cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, pudiendo en todo caso instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades, y su incumplimiento podrá dar lugar a que se intervenga a la entidad de que se trate.

La supervisión que efectúe la Comisión respecto de las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero, tendrá por propósito que tales personas observen debidamente las citadas leyes, así como las disposiciones que emanen de ellas.

Resulta relevante considerar que el 19 de enero de 2005, entró en vigor el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en el cual se establece, de manera general, el marco jurídico para el ejercicio de las facultades que le confieren las leyes y demás disposiciones a la CNBV en materia de supervisión; con la entrada en vigor del Reglamento citado, se abrogó el Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1988, salvo por lo señalado en los artículos 37, 38 y 39 los cuales estarán vigentes hasta que la Comisión emita las disposiciones relativas a la documentación e información que deban proporcionar periódicamente las Entidades Supervisadas.

### **1.2.2. Autorizaciones, Opiniones y Consultas.**

La fracción VIII del artículo 4 de la LCNBV, establece que corresponde a la CNBV fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera. Por su parte, la fracción XI del propio artículo 4 de la LCNBV, faculta a la CNBV para autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo, de aquellas entidades que señalan las leyes.

Tratándose de las autorizaciones, el artículo 11 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone que el capital social de las instituciones de banca múltiple estará formado por una parte ordinaria, representada en acciones de la serie "O" y podrá también estar integrado por una parte adicional, representado por acciones serie "L", las cuales podrán emitirse hasta por un monto equivalente al cuarenta por ciento del capital social ordinario, previa autorización de la CNBV.

En este sentido, el artículo 5 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito, adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001, faculta a la SHCP para solicitar la opinión del Banco de México, de la CNBV, de la CNSF, de la CONSAR y del IPAB, en el ámbito de sus respectivas competencias, cuando para el mejor cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Ley de Instituciones de Crédito,

lo estime procedente; asimismo, el artículo 8 de la referida Ley de Instituciones de Crédito dispone que para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV.

Por otra parte, el artículo 19 de la Ley de Instituciones de Crédito, dispone que en el transcurso del primer trimestre de cada año, la CNBV dará a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, el monto del capital mínimo con que deberán contar las instituciones, a más tardar el último día hábil del año de que se trate.

Asimismo, la fracción V del artículo 66 de la Ley de Instituciones de Crédito, faculta a la CNBV para autorizar, en casos excepcionales, que la parte de los créditos refaccionarios que celebren las instituciones de crédito destinada a cubrir los pasivos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 323 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, pueda exceder del cincuenta por ciento.

### 1.2.3. Regulación.

De acuerdo con el artículo 6 de la LCNBV, la CNBV emitirá regulación prudencial a la que se sujetarán las entidades y, en este sentido, deberá dictar normas orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras.

A este respecto y en términos de las disposiciones aplicables, la CNBV tiene facultades para emitir regulación en materia contable, de información financiera y prudencial.

Por otra parte, el 3 de diciembre de 2004, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, las Reglas de carácter general a que se refiere el artículo 134 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito; lo anterior, derivado de la reforma los artículos 134 Bis y 134 Bis 1, así como de la adición del artículo 134 Bis 2 a la Ley de Instituciones de Crédito. A través de dicha publicación, así como la de las reformas citadas, se generó el marco legal para implementar un “sistema de acciones correctivas tempranas”, en el que se obliga a la autoridad a intervenir progresivamente, con ciertas medidas predeterminadas, cuando el índice de capitalización de la institución comienza a deteriorarse.

Las “Reglas de Alertas Tempranas”, establecen cinco categorías para la clasificación de las instituciones, considerando dos categorías que incluyan a las instituciones de banca múltiple con un índice de capitalización por arriba del mínimo requerido y tres categorías que incluyan a las instituciones cuyo índice de capitalización se ubique por debajo de dicho mínimo. Adicionalmente, en las reglas en comentario se establecen las medidas mínimas que la CNBV debe imponer de manera obligatoria a las instituciones de banca múltiple cuando se ubiquen en las diferentes categorías, así como diversas medidas correctivas especiales adicionales, aplicables a cada institución dependiendo de su situación particular.

### 1.2.4 . Soporte.

El artículo 9 de la LCNBV sujeta el ejercicio de las facultades para recabar de cualquier persona, en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia, la información y documentación que sea objeto de la solicitud de asistencia presentada por las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países, las cuales deberá ejercer en términos del acuerdo previamente suscrito al efecto con las entidades supervisoras y reguladoras de otros países y siempre que prevalezca el principio de reciprocidad.

## 2. EL BANCO DE MÉXICO

El Banco de México, es el banco central de la Nación. Tiene exclusividad en la emisión de la moneda y es el asesor financiero y económico del gobierno Federal.

### 2.1 . Marco constitucional

El 20 de agosto de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivado de lo cual se transforma el Banco de México en un organismo constitucionalmente autónomo.

Dentro de las razones que se esgrimen para dotar de autonomía al Banco de México figuran, en términos del contenido de la exposición de motivos, se encuentra la de contar con un banco central que tenga el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de precios, lo cual, permite contar con una institución dentro del Estado, comprometida en el largo plazo con ese objetivo.

Adicionalmente, se consideró que de acuerdo con la práctica internacional, los países dotados con bancos centrales autónomos suelen gozar de las tasas de inflación más bajas; de forma que, en diversos países se optó por dar autonomía al banco central y acompañar dicha cualidad con el mandato legal de procurar la estabilidad monetaria.

Por otra parte y por lo que se refiere a los presupuestos para garantizar que la autonomía del Banco de México sea real, la exposición de motivos señala que deberá contar con la facultad exclusiva para determinar el monto y manejo de su propio crédito, definido en su sentido más amplio; al respecto, se hizo necesario establecer en el artículo 28 de la Constitución General que ninguna autoridad podría ordenar al banco central a conceder financiamiento, esto es, otorgar crédito por cualquier medio o adquirir valores ya que, de otra forma, la consecución de la estabilidad de precios, se pondría en grave riesgo.

En el texto del artículo 28 que fue publicado, se dispuso que *“El banco central, en los términos que establezcan la leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer su observancia”*. Al respecto, debe tenerse presente que la política monetaria, se ejecuta fundamentalmente a través de operaciones de mercado; no obstante, la exposición de motivos señala que la expedición de normas es necesaria para la mejor organización de los mercados y para la superación o disminución de sus deficiencias, manifestando asimismo que, para asegurar la eficacia de tales normas, el banco autónomo debe estar en posibilidades de constatar su observancia y sancionar su incumplimiento.

Por lo que se refiere al nombramiento, se consideró como una significativa salvaguarda a la autonomía de la institución, que las personas no pudieran ser removidas de su cargo sino por faltas graves; adicionalmente, se consideró que la combinación de periodos relativamente largos de inicio y conclusión escalonados resulta indispensable para salvaguardar la autonomía de la institución, ya que de estar el Ejecutivo en posibilidades de nombrar dentro de un breve periodo a la totalidad o a la mayoría de las personas encargadas de la conducción del banco, se podría comprometer la autonomía de la institución.

## 2.2. RÉGIMEN LEGAL

Con posterioridad a la publicación de la iniciativa de reformas mencionada, el 23 de diciembre de 1993 se publicó la Ley del Banco de México, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, a la fecha ha tenido tres modificaciones, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1995; el 23 de enero de 1998, y el 19 de enero de 1999, respectivamente.

### 2.2.1. Facultades.

El artículo 2 de la Ley del Banco de México, dispone que el banco central tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional; en la consecución de esta finalidad, tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda.

Asimismo, dentro de las finalidades del Banco de México, se encuentra la de promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

En términos de los artículos 4 a 6 de la Ley en comentario, corresponde al Banco de México de manera privativa la emisión de billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica con las características legales y otras que disponga el propio banco emisor.

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley del Banco de México, el banco central no puede realizar sino aquellos actos expresamente previstos en las disposiciones de dicha Ley o conexos a ellos; dentro de las operaciones que puede llevar a cabo el banco, destacan por su importancia, i) operar con valores; ii) otorgar créditos al Gobierno Federal; a las instituciones de crédito; al IPAB, así como bancos centrales y otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera; iii) emitir bonos de regulación monetaria; iv) efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos, y v) actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esta encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco de México, constituya para cumplir con las obligaciones laborales a su cargo.

Adicionalmente, y de acuerdo con lo que dispone el artículo 10 de la Ley del Banco de México, el banco central desempeña privativamente la función de agente del Gobierno Federal para la emisión, colocación, compra y venta, de valores representativos de la deuda interna del citado Gobierno y, en general, para el servicio de dicha deuda.

Por otra parte, resulta relevante señalar que el Banco de México, de acuerdo con lo que dispone el artículo 18 de su Ley, contará con una reserva de activos internacionales, que tendrá por objeto coadyuvar a la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país; dicha reserva, estará constituida por i) las divisas y el oro propiedad del banco central, que se hallen libres de todo gravamen y cuya disponibilidad no esté sujeta a restricción alguna; ii) la diferencia entre la participación de México en el Fondo Monetario Internacional y el saldo del pasivo a cargo del Banco de México por el mencionado concepto, cuando dicho saldo sea inferior a la citada participación, y iii) las divisas provenientes de financiamientos obtenidos con propósitos de regulación cambiaria.

De igual forma, la Ley del Banco de México contiene, en su capítulo V, diversas hipótesis sobre la facultad del banco central para emitir disposiciones así como para sancionar administrativamente a los intermediarios financieros ahí regulados. En este sentido, el artículo 26 señala que las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamo o reporto que celebren los intermediarios bursátiles, se ajustarán a las disposiciones que expida el Banco de México.

El artículo 27 de la Ley en comentario, dispone que el Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones que realicen en contravención con la Ley que nos ocupa o de las disposiciones que expida.

### **2.2.2. Organización.**

El artículo 38 de la Ley del Banco de México, señala que el ejercicio de las funciones y la administración del propio Banco, estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.

La Junta de Gobierno está integrada por cinco miembros, designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso y desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia; el Presidente de dicha Junta será el Gobernador, los demás miembros se denominarán Subgobernadores.

Para el desempeño de las atribuciones conferidas en la Ley del Banco de México, el Gobernador contará con siete Direcciones Generales y veintitrés Direcciones, de conformidad con lo que señala el artículo 4 del Reglamento Interior del Banco de México.

Adicionalmente, el Banco de México contará con un Contralor, que dependerá de la Junta de Gobierno y con un Director de Auditoría, cuya unidad administrativa estará adscrita al Contralor.

### **2.2.3. Responsabilidades.**

El Banco de México, de conformidad con lo establecido por el artículo 51 de la Ley que lo rige, está obligado a enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión (o, en su defecto, a la comisión permanente) i) en el mes de enero de cada año, una exposición sobre la política monetaria a seguir por la Institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la institución, correspondiente a dicho ejercicio; ii) en el mes de septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate, y iii) en el mes de abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior y, en general, sobre las actividades del Banco en el conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional.

Adicionalmente, se dispone que cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, podrán citar al Gobernador del Banco de México para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la institución.

Por otra parte, el artículo 58 de la Ley en comentario, dispone que al Banco de México, a los miembros de su Junta de Gobierno, así como a los funcionarios y empleados de dicho banco central, les serán aplicables las disposiciones relativas al secreto bancario así como las relativas al secreto fiduciario previstas en la Ley.

Resulta relevante señalar que, en términos de lo que dispone el artículo 61 de la Ley del Banco de México, los miembros de la Junta de Gobierno y el personal del propio banco central, están sujetos a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; a efecto de lo anterior, la Ley se aplicará y se proveerá a su exacta observancia a través de una Comisión de Responsabilidades, la cual estará integrada por el miembro de la Junta de Gobierno que ella designe así como por los titulares de las áreas jurídica y de contraloría del Banco.

### **3. LA COMISIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS**

El 18 de enero de 1999, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSEF), la cual señala en su artículo 4 que la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, estará a cargo de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef).

#### **3.1. ORGANIZACIÓN**

La Condusef es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, y tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, otorgando a dichos usuarios elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que se establezcan con las referidas instituciones financieras; su finalidad, es promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros frente a las instituciones financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y promover a la equidad en las relaciones entre estos.

La Condusef, puede contar con Delegaciones Regionales o, en su caso, Estatales o Locales, las cuales le estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y de acuerdo con el Estatuto Orgánico, tendrán facultades específicas y competencia territorial para resolver sobre la materia.

Asimismo, la Condusef cuenta con una Junta de Gobierno y un Presidente, a quienes corresponde la Dirección y Administración de la propia Comisión en el ámbito de sus facultades. La Junta de Gobierno está integrada por un representante de la SHCP, el cual preside, uno del Banco de México, uno de la CNSF, uno de la CNBV, uno de la CONSAR, así como tres representantes del Consejo Consultivo Nacional y el Presidente que asiste con voz pero sin voto.

La máxima autoridad administrativa de la Condusef, es su Presidente, el cual cuenta para el desempeño de sus funciones con cuatro vicepresidencias y 14 direcciones generales.

El Presidente de la Condusef es su representante legal y es nombrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y, entre sus requisitos se encuentra el haber ocupado, por lo menos durante tres años, cargos de decisión en materia financiera y no desempeñar cargos de elección popular ni ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de alguna institución financiera.

Adicionalmente, como auxiliar de la Condusef, funciona un Consejo Consultivo Nacional para la Protección de los Intereses de los Usuarios, el cual está integrado por el Presidente de la Condusef, dos representantes de la SHCP, un representante de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, uno de la CNBV, tres representantes de las instituciones financieras y tres de los usuarios. Asimismo, se establecen los Consejos Consultivos Regionales, Estatales o Locales, de acuerdo con lo que estime necesario la Junta de Gobierno.

Las funciones de control se realizan por dos instancias; la vigilancia y control de la Condusef, está encomendada a un Comisario Público Propietario y uno Suplente, dependientes de la Secretaría de la Función Pública, los cuales deberán evaluar el desempeño general y por funciones de la propia Comisión, y actuarán ante la Junta de Gobierno, con independencia de la participación del Órgano Interno de Control en la Condusef.

El Órgano Interno de Control en la Condusef, forma parte de su estructura orgánica, y sus funciones tendrán por objeto el apoyo de la función directiva y la promoción del mejoramiento de gestión de dicha Comisión. No obstante, el Titular del referido Órgano, dependerá de la Secretaría de la Función Pública.

### 3.2. FACULTADES

Las facultades de la Condusef se encuentran contenidas principalmente en el artículo 11 de la LPDUSEF; de ellas, destacan las que se mencionan a continuación:

- Atender y resolver consultas y las reclamaciones que, en el ámbito de su competencia, le formulen los usuarios de servicios financieros.
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre los usuarios y las instituciones financieras, así como actuar como árbitro, en amigable composición o de estricto derecho, respecto de los conflictos originados en contratos celebrados entre los usuarios y las instituciones financieras.

En adición a las facultades referidas en el párrafo anterior, el artículo 10 de la LPDUSEF otorga a la Condusef, plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos, así como con facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en la LPDUSEF.

- Orientar y asesorar legalmente a los usuarios de servicios financieros en los litigios que entablen contra las instituciones financieras y contra personas distintas a éstas en caso de usura.
- Emitir recomendaciones a diversas autoridades y a las instituciones financieras.
- Revisar los contratos de adhesión que utilizan las instituciones financieras y proponer modificaciones a los mismos.
- Imponer las sanciones establecidas en ley y aplicar las medidas de apremio.
- Conocer del recurso de revisión en contra de las resoluciones que dicte, distintas del laudo arbitral.

Adicionalmente, el artículo 12 de la LPDUSEF, faculta a la Condusef para recibir de las unidades administrativas de la SHCP, de la CNBV, de la Comisión Nacional del de Seguros y Finanzas, y de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como de las instituciones financieras, la información y datos que requiera para el debido cumplimiento de sus atribuciones.

Por otra parte y de conformidad con lo que establece el artículo 8 de la LPDUSEF, la Condusef establecerá y mantendrá actualizado el Registro de Prestadores de Servicios Financieros, el cual será independiente de los demás registros que lleven otras autoridades financieras.

En este sentido, la Condusef se encuentra facultada para recibir de las autoridades financieras que tengan a su cargo otorgar las autorizaciones para el funcionamiento y operación de las instituciones financieras, avisos sobre el otorgamiento de tales autorizaciones a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación; asimismo, las autoridades financieras, deben informar a la Condusef de la revocación a las autorizaciones y de la fusión, escisión, transformación, o liquidación de las instituciones financieras.

Es de señalarse que la Condusef se encuentra, asimismo, facultada para imponer multas por el incumplimiento o contravención a las disposiciones previstas en la LPDUSEF; adicionalmente, cuenta con la potestad de exigir al infractor el cumplimiento de la obligación, o la regularización de la situación que motivó la multa.

#### **4. SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SUS INDICADORES DE CAPITALIZACIÓN, CALIDAD DE ACTIVOS Y PENETRACIÓN EN EL MERCADO NACIONAL.**

La situación de la banca comercial posterior a la crisis económica de 1995 se agravó por las crisis asiática, rusa y brasileña en 1998 y 1999, y sus efectos en materia de calidad de activos. Bajo este contexto, durante muchos años la banca en México se dedicó a limpiar sus balances, constituir reservas preventivas y fortalecer su base de capital. En la actualidad diversos indicadores financieros reflejan la consolidación de una banca sana.

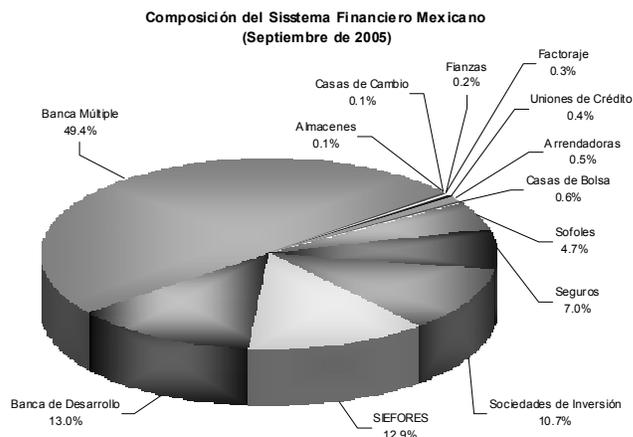
El Sistema Bancario Mexicano muestra una solidez equivalente y a veces superior a la de muchos países desarrollados, ya que cuenta con:

- Un adecuado nivel de capitalización,
- Una tendencia positiva en la calidad de los activos y
- Un fortalecimiento de la rentabilidad y mejor nivel de eficiencia.

#### **Estadísticas relevantes**

Al 30 de septiembre de 2005, los activos totales del Sistema Financiero Mexicano ascienden a 4,485 miles de millones de pesos, de los cuales el 49.4% corresponden a las instituciones de banca múltiple.

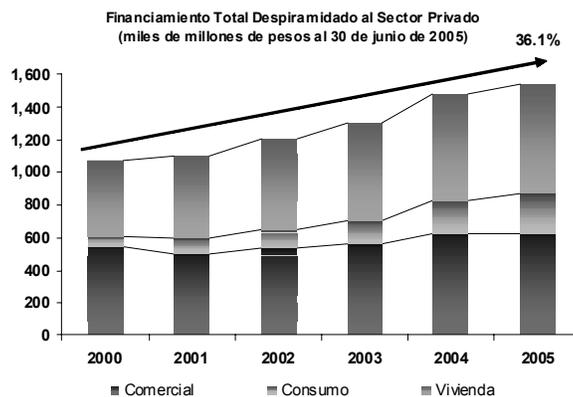
Gráfica



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

En los últimos años, el financiamiento total otorgado por el Sistema Financiero Mexicano al sector privado (cartera comercial, hipotecaria, al consumo y a entidades financieras), ha registrado un crecimiento significativo. A junio de 2005, los recursos destinados a dicho sector representan el 23.0% del PIB; mientras que a diciembre de 2000 dicha proporción representaba el 17.9% del PIB.

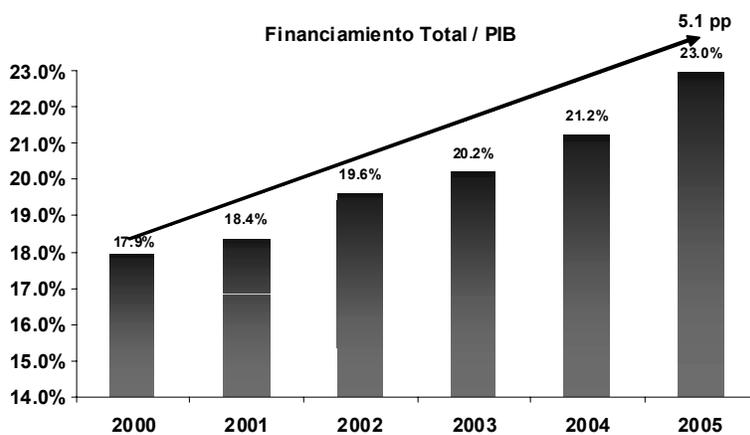
Gráfica



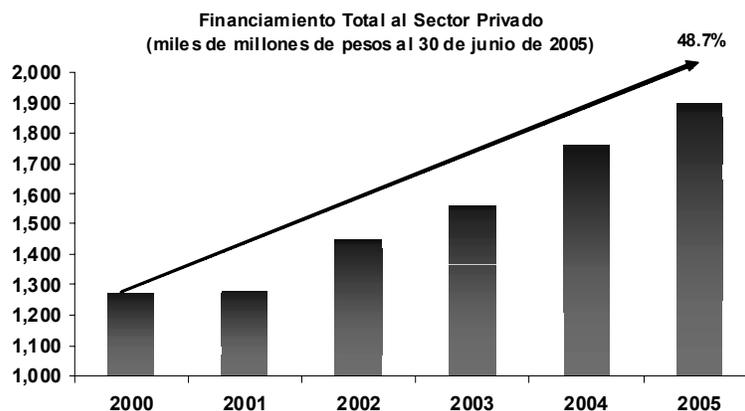
Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Banco de México e INEGI.

A junio de 2005, el financiamiento total asciende a \$1,894 miles de millones de pesos. El crecimiento acumulado de diciembre de 2000 a junio de 2005, es de 48.7% en términos reales, lo cual ha representado un crecimiento promedio anual real de 8.6%. Es importante señalar que en especial, las entidades financieras no bancarias y el financiamiento a través del mercado de deuda, han jugado un papel muy importante en la canalización de recursos al sector privado.

Gráfica

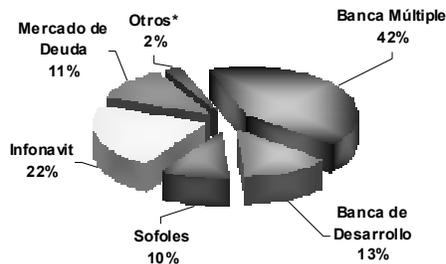


Gráfica



Gráfica

**Composición del Financiamiento Total por Sector  
Junio de 2005  
(\$1,894 miles de millones de pesos)**



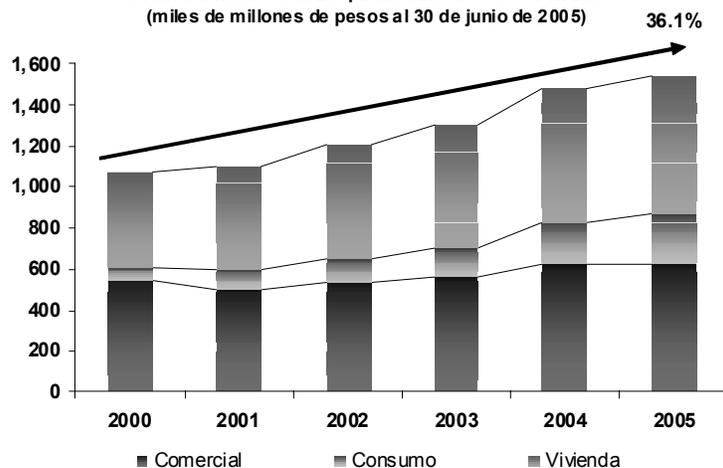
\*Arrendadoras, Uniones de Crédito, Empresas de Factoraje y Almacenadoras

Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Banco de México e INEGI.

Al desagregar el financiamiento total sin considerar los fondos que son transferidos de un intermediario financiero a otra antes de que estos lleguen a su destinatario final (créditos entre entidades financieras), se observa un crecimiento constante del crédito. A junio de 2005, el valor del financiamiento total despiramidado asciende a \$1,636 miles de millones de pesos los cuales representan el 19.8% del PIB, 2.9 puntos porcentuales más que a diciembre de 2000 (16.9%).

Gráfica

**Financiamiento Total Despiramidado al Sector Privado  
(miles de millones de pesos al 30 de junio de 2005)**



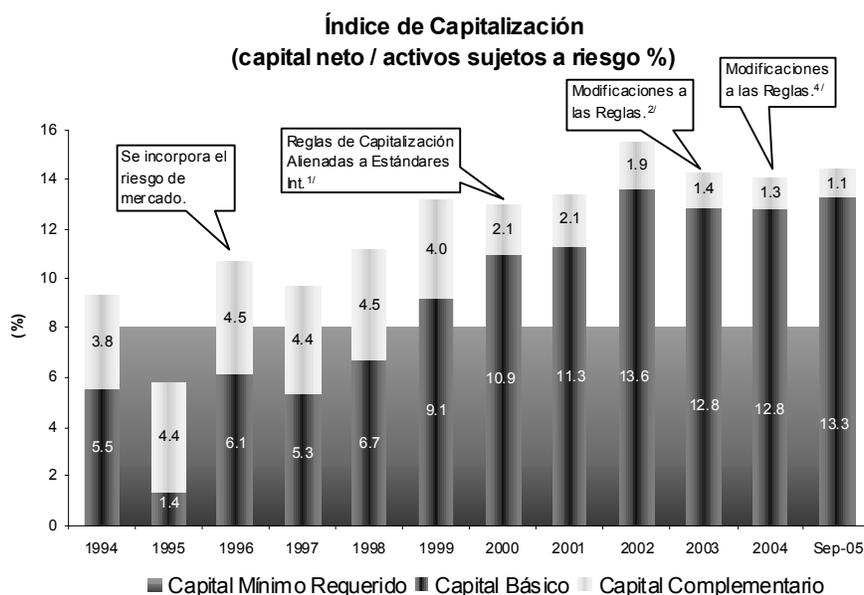
## SISTEMA BANCARIO

### a) Fortalecimiento del Capital

Respecto a la capitalización del sistema bancario, ésta ha tenido una evolución favorable después de la crisis de 1994-1995, en el cual no solo ha mejorado el nivel sino también la calidad del capital, ya que el capital básico ha representado en los últimos años una mayor proporción sobre el capital neto.

Al septiembre de 2005, el índice de capitalización del sistema bancario ascendió a 14.4%, equivalente a 1.8 veces el capital mínimo requerido.

Gráfica



1/ Hay un periodo de transición para las deducciones de impuestos sobre activos diferidos e inversiones no financieras que concluirá en 2003. En México las hipotecas ponderan al 100%. Modificaciones se alinean a estándares internacionales emitidos por el

2/ Modificación del tratamiento y ponderación de los créditos hipotecarios con garantía del Gobierno Federal y con "Apoyo Infonavit" e incorporación de las modificaciones de la reforma financiera de 2001.

3/ Se establece la posibilidad de emitir instrumentos de capitalización en mercados extranjeros y que computen para el capital regulatorio.

Fuente: Banco de México.

Es importante señalar que en el índice de capitalización de todos los bancos se encuentra por arriba de 10%, y de acuerdo con lo establecido en los artículos 134 BIS, 134 BIS I y 134 BIS 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, ninguno se encuentra dentro del rango de aplicación de medidas correctivas.

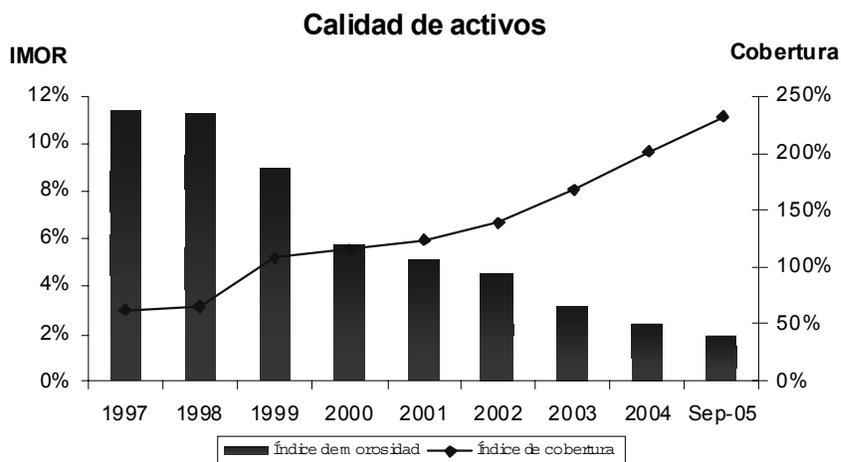
### b) Calidad de Activos<sup>17</sup>

El fortalecimiento del sistema bancario no sólo se refleja en el nivel capital, sino también en la calidad de los activos, mostrando que el porcentaje de la cartera vencida es menor y el nivel de estimaciones preventivas para cubrir riesgos crediticios han aumentado significativamente en los últimos años.

Al 30 de septiembre de 2005, el índice de morosidad que expresa la proporción de la cartera de crédito vencida respecto a la cartera de crédito total, disminuyó 9.3 puntos porcentuales con relación a diciembre de 1997.

Asimismo, debido a la disminución de la cartera vencida y a la creación de reservas, ha permitido que el índice de cobertura, que relaciona el nivel de estimaciones para riesgos crediticios respecto a la cartera vencida, se fortaleciera en 169.3 puntos porcentuales en el mismo periodo.

Gráfica



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

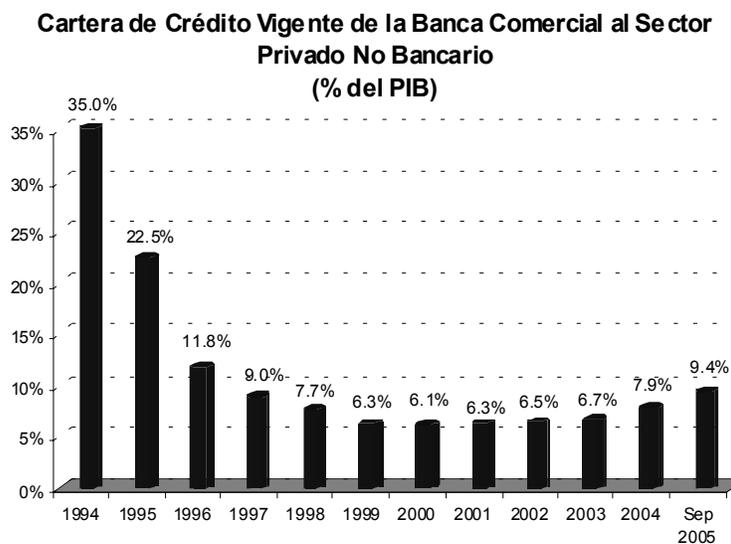
Lo anterior demuestra que los problemas de la crisis financiera se han superado y que hoy contamos con un sistema bancario sólido.

<sup>17</sup> Los indicadores de calidad de activos se consideraron a partir de 1997, debido a que en ese año la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitió nuevos criterios contables para las instituciones de crédito, por lo cual la información anterior a dicho año no es comparable.

### c) Evolución de la Cartera de Crédito

El crecimiento del crédito vigente bancario otorgado al sector privado no bancario en 1995, refleja una fuerte caída como proporción del Producto Interno Bruto, como consecuencia de la crisis de 1994-1995, así como el proceso de saneamiento de los balances de los bancos posterior a la crisis. No obstante lo anterior, se observa una recuperación de la cartera de crédito a partir de 2001.

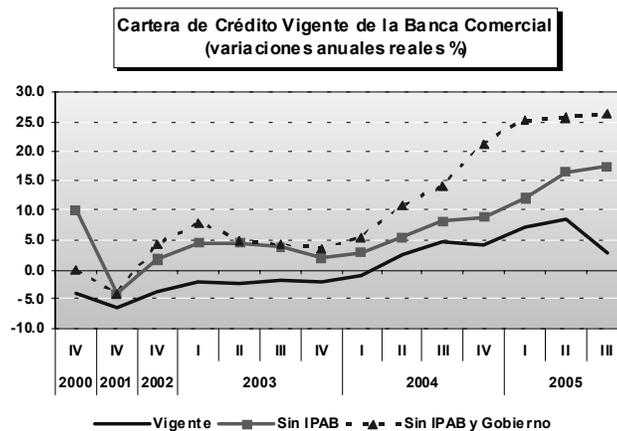
#### Gráfica



Fuente: Banco de México e INEGI.

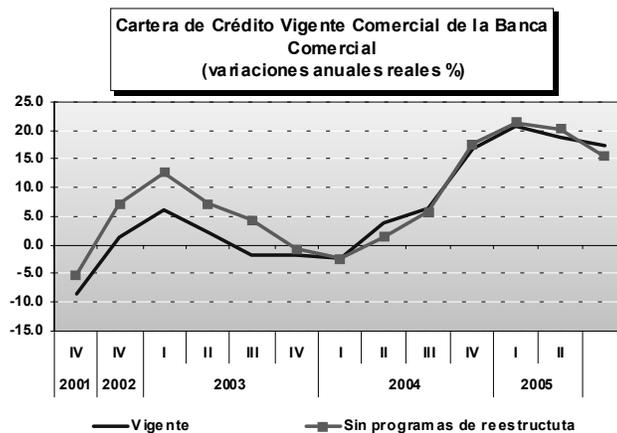
En el último año la evolución del crédito vigente de la banca comercial, ha mostrado un mayor dinamismo, lo cual no se había observado en los últimos 6 años, mientras que ha disminuido la participación de la cartera del sector público.

Gráfica



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

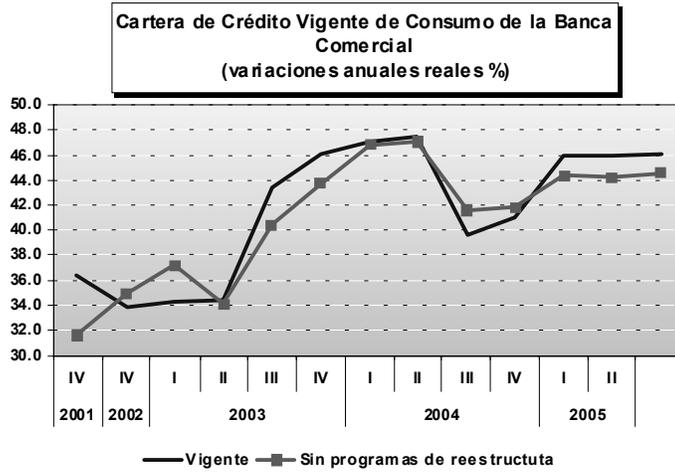
A septiembre de 2005, la cartera de crédito comercial registró un crecimiento real de 17.3% respecto a septiembre de 2004.



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por su parte, la cartera de crédito al consumo es la que ha tenido un mayor dinamismo, registrando un crecimiento de 46.1% de septiembre de 2004 a septiembre de 2005, en términos reales.

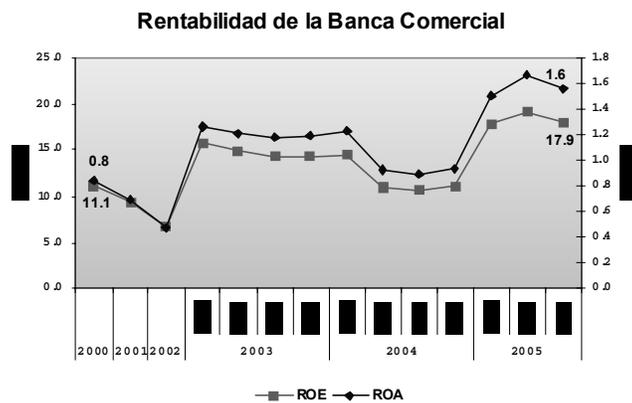
Gráfica



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Finalmente, el crédito a la vivienda registró a septiembre de 2005 un crecimiento de 19.9% con respecto al mismo periodo del año anterior. Asimismo, el crecimiento registrado de dicha cartera sin considerar los programas de reestructura fue de 52.7%.

Gráfica

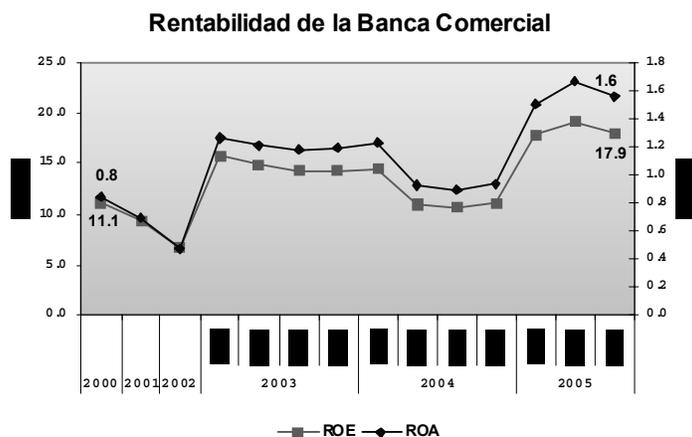


Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

#### d) Rentabilidad y Eficiencia

Como consecuencia de la evolución de la cartera de crédito, aunado al fortalecimiento en el capital, la rentabilidad del sistema bancario ha tenido una evolución favorable, registrando al 30 de septiembre de 2005 un ROE y ROA de 17.9% y 1.6%, respectivamente.

Gráfica

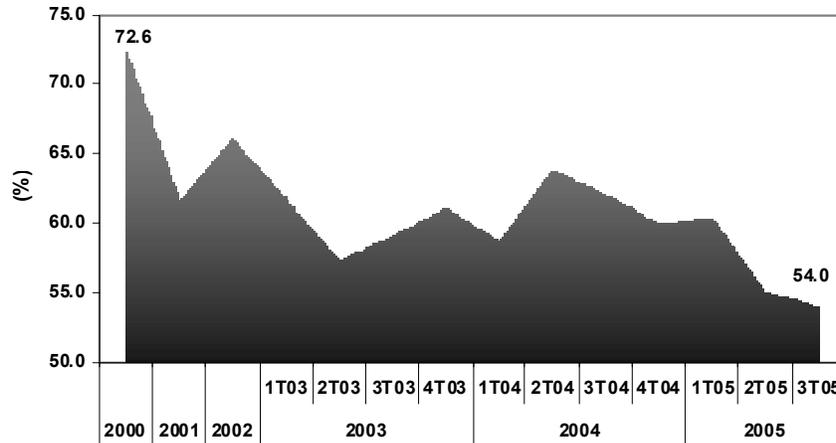


Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Finalmente, la evolución del índice de eficiencia del sistema bancario, el cual expresa la proporción de los gastos operativos respecto a los ingresos totales, continúa con una tendencia positiva, registrando un índice de 54% al 30 de septiembre de 2005, 14.6 puntos porcentuales menos que lo registrado en diciembre de 2000.

## Gráfica

## Eficiencia de la Banca Comercial



Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las reformas en el marco regulatorio del sistema bancario, se han traducido en contar con un sistema sólido y bien capitalizado, en el cual las autoridades financieras pueden actuar de manera oportuna en el caso del deterioro en una institución de crédito, con el fin siempre de proteger los recursos del público ahorrador.



## CAPÍTULO 12

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 12.1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo integra las conclusiones y recomendaciones que se desprenden del Informe, tanto de orden general como de cada uno de sus capítulos. Las conclusiones pretenden ofrecer una perspectiva histórica de lo acontecido, lo realizado para resolverlo, sus efectos y sus consecuencias previsibles; las recomendaciones recogen distintas opiniones documentales sobre las acciones que se deben considerar para finalizar los procesos iniciados a raíz de la Crisis.

Las conclusiones generales se presentan organizadas de manera que permitan llegar a visualizar las principales lecciones de la Crisis y su manejo en función de las distintas etapas de la misma, es decir, conclusiones relacionadas con su origen y con su manejo por parte de los distintos actores, así como relativas a las consecuencias del proceso y la situación actual.

Las recomendaciones siguieron el mismo camino. Para efectos descriptivos, se organizan en: recomendaciones sobre el IPAB, en relación con su situación actual; otras se refieren al marco jurídico, regulatorio y de supervisión; otras más al desarrollo institucional futuro y, finalmente, se incluyen otras relacionadas con la percepción social de la Crisis.

Como fuentes de las recomendaciones se tomaron distintos documentos oficiales de las autoridades competentes de los tres poderes de la Unión, otros estudios de organismos multilaterales y de expertos en la materia, las conclusiones del Foro sobre Protección al Ahorro Bancario copatrocinado por esta Comisión y el IPAB durante 2005, además de planteamientos de distintas organizaciones y expertos.

Tanto las conclusiones como las recomendaciones se presentan en forma esquemática, de manera consistente con la metodología general del estudio. Por lo tanto, estrictamente se trata de una recuperación histórica aunque, también, de un esfuerzo original del equipo de investigación por ofrecer una visión racional que articule las partes y las observe como elementos de un tratamiento que ha sido dinámico en todos sus aspectos.

## 12.2 CONCLUSIONES GENERALES

### 12.2.1. Conclusiones en cuanto al origen de la Crisis

Las condiciones globales durante las décadas de los ochenta y noventa fueron de gran inestabilidad, principalmente por una apertura acelerada de los mercados financieros y comerciales, sin las adecuaciones institucionales necesarias en los distintos países. Otros factores de orden estructural y coyuntural también incidieron, como los ajustes mayores que se dieron en el mercado energético y diversos acontecimientos sociales que afectaron la estabilidad política de varios países.

En México, la estatización de la banca en 1982 y su posterior reprivatización durante el inicio de los noventa causaron problemas estructurales mayores en el manejo del sector financiero.

La estatización de la banca generó ineficiencias en el manejo administrativo de las instituciones y un relajamiento en los criterios de otorgamiento de crédito. Más aún, durante una parte importante de esta etapa, el crédito se canalizó mayoritariamente al sector público. Durante ese periodo gran parte de los profesionales del sector migraron a otras actividades.

Posteriormente, los criterios sobre los cuales se dio la reprivatización, especialmente en la calificación de los postores, crearon una nueva banca privada que, en muchos casos, carecía de las capacidades para su operación de acuerdo a las mejores prácticas del momento.

Asimismo, existían deficiencias significativas en la regulación financiera, especialmente en materia de reservas y contabilidad, lo que impedía advertir la debilidad de la situación financiera de las instituciones bancarias.

De igual manera, ni las autoridades ni los analistas actualizaron sus modelos para el análisis de la realidad cambiante, lo que llevó a interpretaciones erróneas de las condiciones, así como a decisiones mal fundamentadas.

Decisiones clave, como la reducción casi total del encaje legal que liberó recursos que anteriormente se canalizaban al sector público, generaron un aumento en la oferta de crédito, que se dio de manera indiscriminada y mal evaluada, lo cual, aunado al mantenimiento de una protección total al ahorro, provocó una serie de condiciones perversas en el manejo de las instituciones financieras.

Adicionalmente, la legislación en materia de delitos bancarios era sensiblemente laxa; los procedimientos de recuperación judicial eran (y todavía son) formalistas, tardados y heterogéneos, sobre todo en el orden local; las normas contables para bancos estaban por debajo de estándares internacionales; existía una seria insuficiencia de normas prudenciales de crédito y había una falta de sistemas de historial crediticio y de incentivos positivos en la originación de créditos sanos.

Además de las expuestas, otras causas de la Crisis fueron: i) sobreendeudamiento interno y externo de los sectores público y privado; ii) desequilibrio en la balanza de pagos; iii) financiamiento del déficit de la cuenta corriente con endeudamiento e inversión extranjeros con gran proporción de vencimientos a corto plazo; iv) incremento en el costo de financiamiento del sector público, y v) eventos políticos y delictivos que crearon un contexto sumamente desfavorable (asesinatos políticos y levantamientos sociales).

Las condiciones antes descritas generaron que, al inicio del Gobierno Federal en 1994, existieran presiones importantes sobre el tipo de cambio que hicieron necesario modificar el régimen cambiario de bandas de flotación; lo cual, aunado a la debilidad del sistema financiero y al manejo confuso del gobierno en los primeros días de la Crisis, resultó insuficiente para detener el ataque especulativo interno y externo contra el peso y la consiguiente depreciación de la moneda.

El impacto inicial fue una súbita presión inflacionaria y el consecuente aumento en las tasas de interés. Éste fue el origen de la transformación de una crisis macroeconómica y cambiaria en una crisis bancaria sistémica, que llevó a una caída dramática de la actividad económica en 1995.

La disminución de la actividad económica y el incremento de la inflación y de las tasas de interés dejaron en una situación muy delicada a las familias y empresas que tenían deudas con el sistema bancario; eventualmente, un gran número de deudores dejó de cumplir sus obligaciones con los bancos.

La falta de pago de los deudores detonó un problema mayor de morosidad, lo cual provocó un problema de subcapitalización que impactó en la solvencia de los bancos, poniendo en riesgo los ahorros y la integridad del sistema de pagos.

Ante el deterioro de los activos de las instituciones de crédito y la posible pérdida del patrimonio de los ahorradores, el gobierno actuó evitando el colapso del sistema financiero y el retiro masivo de depósitos.

El marco jurídico e institucional relativo a los programas implementados por el gobierno no era el adecuado para enfrentar una crisis sistémica. Entre otros problemas, se pueden mencionar los siguientes:

- Las facultades de las dependencias y entidades responsables de la supervisión y regulación financiera eran insuficientes, tanto de la SHCP como de la CNB y el Banco de México -entre otras- por lo que actuaron con las herramientas y régimen legal al que estaban sujetas.
- La institución que en ese momento existía para la protección al ahorro (Fobaproa) estaba diseñada para operar como un fideicomiso no paraestatal aplicando fondos de origen privado que resultaron inmediatamente insuficientes dado el tamaño de la crisis. Esta situación jurídica hacía que el Fobaproa no estuviera sujeto a controles directos del Legislativo ni del Ejecutivo.
- El deficiente régimen normativo se caracterizaba fundamentalmente por la ausencia de definiciones acerca de las condiciones bajo las cuales el gobierno o el Fobaproa debían intervenir en el control o saneamiento de bancos y por la ausencia de definiciones sobre las distintas maneras de hacerlo. Por lo tanto, la legislación vigente en 1995 otorgaba casi una total discreción a las autoridades financieras y al Comité Técnico del Fobaproa sobre los términos y condiciones de los apoyos financieros a los bancos para salvaguardar el patrimonio de los ahorradores.

Ante la Crisis, se aplicaron las medidas que en ese momento estaban al alcance de las autoridades y se consideraban adecuadas, tales como programas de apoyo a deudores, intervenciones, saneamientos y programas de compra de cartera.

Un factor adicional que pesó en la evolución de la Crisis fueron los problemas de la estructura y procedimientos del Poder Judicial tanto a nivel federal como local. Al sobrevenir un proceso masivo de judicialización para dirimir controversias, la capacidad y eficiencia del Poder Judicial fue ampliamente rebasada, además de que el marco jurídico resultó anticuado y los criterios aplicados fueron contradictorios y sujetos a presiones políticas y sociales.

En paralelo, durante 1995 el Congreso Federal no fue capaz de generar una estrategia de modernización rápida del marco jurídico.

### 12.2.2. Conclusiones en cuanto al manejo de la Crisis

El Poder Ejecutivo Federal llevó a cabo diversos programas ante la crisis bancaria sistémica de 1995. Algunos se orientaron a apoyar a los deudores para posibilitar la reestructuración o el pago de sus créditos, dado que el nivel de las tasas de interés los hacía prácticamente impagables. Con el propósito de proteger a los ahorradores, al sistema de pagos y a la economía, otros programas se orientaron a propiciar la capitalización de los bancos o su saneamiento. Diversas instituciones y expertos coinciden en que, en general, existió consistencia entre los programas aplicados por el gobierno y las prácticas internacionales para enfrentar ese tipo de crisis.

En función del tipo de programa las soluciones adoptadas tuvieron y tendrán distinto costo fiscal, o cero costo fiscal, como es el caso del PROCAPTE y la “Ventanilla de Liquidez en Dólares”. Otros, como el PCCC, resultan con un costo mixto al haber incluido también aportaciones privadas a los bancos y participación de éstos en el costo del programa.

El programa más costoso fue el de intervención y posterior saneamiento o liquidación de bancos, porque si bien ningún ahorrador perdió sus recursos, al final no pudo recuperarse la mayor parte de los recursos fiscales en él invertidos.

Por su parte, el PCCC resultó en una décima parte del costo fiscal total, a la vez que benefició a alrededor de la mitad de los ahorros totales del sistema.

La adecuación del marco jurídico para atender la Crisis pasó por diferentes etapas: en una primera se aprobaron medidas por el Congreso para aumentar los ingresos fiscales y con ello solventar los problemas de liquidez de la estructura de gobierno, como fue el aumento en el impuesto al valor agregado, las modificaciones al régimen fiscal de Pemex y ajustes y reestructuraciones significativas a los egresos.

También, en ese tiempo se concretó un acuerdo con los gobiernos de Estados Unidos de América y Canadá, así como con organismos financieros multilaterales, para obtener una línea de crédito de emergencia. Dadas las condiciones de alta vulnerabilidad de la economía mexicana y su posible contagio a la estadounidense, el gobierno de aquél país utilizó poderes especiales para extender la línea de crédito. Los compromisos del gobierno mexicano para acceder a este crédito fueron amplios y se relacionaron con medidas posteriores.

En el periodo 1995-1998 el manejo de la Crisis recayó en distintas instancias, entre las que destacan la SHCP, la CNBV, el Banco de México y el Fobaproa. Los problemas de la emergencia económica y su magnitud se sumaron a las características y atribuciones legales de las instituciones competentes, que como ya se explicó en el texto de este Informe, no estaban diseñadas para hacer frente a la complejidad de la Crisis misma.

Diversos cuestionamientos sobre las atribuciones legales de los organismos involucrados, especialmente del Fobaproa- a pesar de que han sido revisados y aclarados por los órganos

de fiscalización tanto del Congreso como del Poder Ejecutivo, así como por diferentes instancias judiciales, persiste confusión en buena parte de la ciudadanía, que aún ve con recelo lo actuado en su tiempo.

Otros aspectos que han estado en el análisis público son las operaciones irregulares en bancos intervenidos, los créditos irrecuperables, la manipulación contable, las renovaciones inviables y las condiciones que permitieron una expansión indiscriminada del crédito sin una suficiente valoración de riesgo y una debida instrumentación jurídica.

Subsisten dudas sobre los cambios en criterios de aceptación de cartera de los bancos, la inclusión de bancos que podrían haber estado suficientemente capitalizados y la disposición de cartera por parte del Fobaproa. Sobre estos aspectos, es de señalarse que los términos estrictamente jurídicos y financieros en los cuales se fundamentó el actuar de las autoridades han sido establecidos y aclarados. Aún así, lo inadecuado del marco jurídico y en consecuencia la relativa discrecionalidad de las autoridades son aún objeto de cuestionamiento de diversos grupos sociales.

Durante el mismo periodo 1995-98, se promovieron múltiples iniciativas de reformas al marco jurídico relacionado con el sector financiero. En especial, el Poder Legislativo rechazó las iniciativas del Ejecutivo Federal presentadas en marzo de 1998 para sustituir al Fobaproa por dos nuevas entidades (FOGADE-COREBI) y para que la deuda de dicho Fondo, avalada por el Gobierno Federal, se consolidara como deuda directa y no sólo contingente del Gobierno.

Estas iniciativas generaron una fuerte discusión entre el Poder Ejecutivo y el Congreso sobre la caracterización del costo fiscal de los programas, especialmente en cuanto a considerar dicho costo como deuda pública directa.

En 1998 el Poder Legislativo cuestionó la constitucionalidad y legalidad de las operaciones celebradas por el Ejecutivo Federal y el Fobaproa para enfrentar la crisis y adoptó una serie de medidas, entre las que destaca el ordenar la realización de una auditoría a tales operaciones y contratar, para tal fin, al señor Michael W. Mackey y a varios despachos mexicanos.

Esa contratación adoleció de diversos problemas, que ocasionaron y siguen ocasionando interpretaciones diversas y conflictivas (p ej: el idioma, y relacionado con ello el alcance del concepto "auditoría" y la interpretación del concepto inglés "*reportable transactions*").

Los alcances de lo planteado por el Congreso aparecían como demasiado generales y se cuestionó la elección del auditor y sus funciones (sobre todo por ser extranjero), la ausencia de reportes de los despachos a la Cámara y la imposibilidad de acceder a los documentos de trabajo de éstos, a pesar de lo cual la Cámara de Diputados aceptó el Informe presentado por el Sr. Mackey y otorgó el correspondiente finiquito.

En su conjunto, la auditoría de Mackey podría considerarse incompleta en el mejor de los casos. Sus alcances llevaron a que la ASF, el propio Congreso y el Poder Ejecutivo, así como diferentes actores, tuvieran que recurrir a los tribunales para su interpretación.

Lo anterior derivó en controversias legales generadas por cierta opacidad en el manejo de la información. Destaca la controversia constitucional 26/99 relacionada con el financiamiento a fideicomisos por parte de Banco Unión, S.A., que abrió la información sujeta al secreto bancario a la fiscalización de la Cámara de Diputados cuando se relacione con la aprobación de la deuda pública. Esta resolución sentó un precedente obligatorio y representó una transformación profunda en materia de transparencia y rendición de cuentas.

También, el tema de los “papeles (o documentos) de trabajo” de los despachos auxiliares llevó a acciones legales por parte de los bancos participantes en el PCCC, los propios despachos contables, la Cámara de Diputados y la ASF. Atendiendo las acciones promovidas por la ASF, el IPAB logró que los bancos se desistieran del juicio y le permitieran obtener dichos documentos por conducto de la ASF, lo que hizo que las instancias adecuadas conocieran tal información, que tanta controversia había generado.

A lo largo de los últimos 10 años el Ejecutivo Federal ha presentado informes y rendido cuentas sobre las acciones implementadas, ya sea por propia iniciativa o a instancias de los distintos comités o subcomisiones del Congreso, de la Contaduría Mayor de Hacienda, de la ASF, de la Secretaría de la Función Pública e incluso de particulares basados en la legislación sobre transparencia.

Por su lado, el Poder Legislativo, ante la necesidad de contar con un marco normativo más completo para afrontar crisis financieras de las instituciones de banca múltiple, aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario -que entró en vigor el 20 de enero de 1999-, por medio de la cual se creó al IPAB con mandatos específicos incluidos los relacionados con la extinción del FOBAPROA.

Esta acción legislativa llevó a que se pudieran establecer claramente los mandatos de los órganos relevantes y generó un parteaguas en la interpretación del actuar de los poderes de la Unión.

En este sentido, la interpretación de los artículos transitorios de la LPAB provocó que se diera una identificación imprecisa de auditorías y su alcance (las contratadas a Mackey no se enfocaban fundamentalmente a establecer irregularidades y/o ilegalidades) y se generara una vaguedad de “resultados de auditorías”, lo que ocasionó que la reducción del costo fiscal del PCCC se dificultara y requiriera del consentimiento de los bancos.

En su momento, la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, dentro de la fiscalización de la Cuenta Pública Federal de los años 1995, 1996, 1997 y 1998, había revisado actividades y operaciones realizadas por las autoridades financieras y el FOBAPROA durante la crisis.

Con la creación del IPAB y de la ASF, así como con los resultados del informe de la auditoría de Mackey y los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública de los años mencionados en el párrafo anterior por parte de la CMH, se pudo tener una visión más clara del actuar de las autoridades financieras y del Fobaproa.

Sin embargo, se mantenía la necesidad de concluir lo dispuesto en el artículo Quinto Transitorio de la LPAB respecto al Nuevo Programa (antes PCCC), con las limitaciones del Informe Mackey y en el marco de las limitaciones constitucionales y legales del IPAB.

Como se dijo, no es explícito el informe Mackey sobre qué debe entenderse por “Transacciones Reportables”. El propio informe señala que no se puede emitir opinión alguna en cuanto a si las transacciones reportables son ilegales, infringen las leyes mexicanas o los reglamentos bancarios, o si necesariamente generarían costos para el Fobaproa. Específicamente, han habido importantes cuestionamientos de miembros del Poder Legislativo sobre las transacciones reportables A(a) relacionadas con cambios de criterios del Comité Técnico del Fobaproa en la selección de los créditos materia del PCCC; estos cambios de criterio así como otras observaciones de la ASF relacionadas con el PCCC fueron detalladamente analizadas y han sido solventadas o dejadas sin efecto por la propia ASF, como consta en su informe presentado en marzo de 2006.\* Debe destacarse que, como consta en el capítulo 6 de este informe, la ASF consideró atendidas y solventadas 199 de las 213 observaciones

realizadas a los diversos programas de saneamiento financiero. Esto significa que la Entidad Superior de Fiscalización sólo mantiene en proceso 14 observaciones y que el 93.43% de ellas fue objeto de aclaraciones satisfactorias.

Uno de los aspectos más importantes de la LPAB son sus 21 artículos transitorios, a través de los cuales el legislador pretendió resolver diversas cuestiones referentes a la creación del IPAB, la integración de su órgano de gobierno y la asunción de activos y responsabilidades del Fobaproa, del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores y de instituciones intervenidas, así como otros aspectos relacionados con las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados y los programas en operación a cargo de diversas dependencias y entidades públicas.

En este plano, el legislador generó una serie de etapas para que el IPAB y los bancos involucrados en el PCCC celebraran el Nuevo Programa a que se refiere el artículo quinto transitorio de la LPAB, conforme a lo siguiente:

- Concluidas las auditorías de Mackey, las instituciones podían optar por terminar la relación jurídica que mantenían con el Fobaproa y canjear con el IPAB un instrumento de pago que cubriera los referidos derechos de cobro;
- Si optaban por el canje, los bancos debían dar por terminados los contratos cancelando las operaciones que mantenían con el Fobaproa, para lo cual devolverían a dicho Fondo el Pagaré Fobaproa y obtendrían a cambio los derechos de cobro sobre la cartera del PCCC cedida a dicho Fondo;
- Hecho lo anterior, el IPAB debería otorgar a los bancos un nuevo instrumento a su cargo, para lo cual los bancos transmitirían los derechos de cobro referidos (es decir, se deshacía la operación con Fobaproa y se volvería a celebrar con otro sujeto distinto -el IPAB- pero con el mismo objeto -la misma cartera-).
- Si durante las auditorías del señor Mackey se detectaban créditos ilegales, el IPAB podía optar por conservarlos o rechazarlos y devolverlos a las instituciones de crédito, las cuales, en este último caso, debían designar otros activos por montos equivalentes (a menos de que la ilegalidad del crédito fuera atribuible al banco, caso en el que su valor debía reducirse de la obligación de pago a cargo de IPAB).

Resultado del proceso descrito, en julio de 2004 el IPAB realizó el canje normado en el artículo quinto transitorio de su ley.

Ante el alcance limitado de las auditorías de Mackey, la Junta de Gobierno del IPAB, oyendo las recomendaciones de la ASF y el punto de acuerdo de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de 13 de agosto de 2003, acordó la realización de nuevas auditorías (denominadas "GEL"), que permitieron el tránsito del PCCC al Nuevo Programa con base en el mandato de la LPAB. La implementación del Nuevo Programa logró una disminución en el costo fiscal del rescate de ahorradores por más de 11 mil millones de pesos, lo que, sumado a la recuperación de activos y al valor de la participación en pérdidas por parte de las instituciones, entre otros conceptos, hizo que el costo final del PCCC -al 31 de Marzo de 2005- se redujera de 239,200 a 112,658 millones de pesos (- 53%).

En el plano de los programas de deudores, diversas conclusiones pueden establecerse derivadas de cuestionamientos asociados con el objeto y los mecanismos de los programas, como del porqué los apoyos a deudores estuvieron condicionados a que continuaran cumpliendo con sus obligaciones y en algunos programas el monto de los descuentos se

consideró insuficiente. Cabe mencionar que la aplicación de estos programas ha sido objeto de fiscalización de parte de la ASF, quien verificó y comprobó que los apoyos llegaron en su totalidad a los beneficiarios.

### 12.2.3. Conclusiones en cuanto a las consecuencias de la Crisis

La Crisis que como país enfrentamos tuvo su principal efecto en el empleo y en el ingreso de todos los mexicanos, prácticamente sin excepción.

Los datos que se presentan en el cuerpo de este Informe son sólo un bosquejo de lo mucho analizado por distintos expertos e instituciones sobre el impacto en la economía mexicana de la peor crisis que ha enfrentado el país en los tiempos recientes.

Más allá de los muy importantes efectos económicos, la Crisis trajo como consecuencia una serie de cuestionamientos sobre la estructura institucional del país, no sólo en lo relativo al sistema financiero sino también en cuanto a la capacidad de procesamiento de una emergencia social, la transparencia en el manejo de la información, el sustento de las decisiones públicas y la capacidad real de reacción de los distintos poderes.

La Crisis hizo evidente que la estructura institucional que existía en 1994 resultaba insuficiente e ineficiente para atacar la raíz de los problemas que emergieron. Sin ser excusa en grado alguno, las condiciones institucionales del mundo en su conjunto adolecían de los mismos problemas. El proceso de apertura comercial y financiero tensó a las instituciones de las diferentes naciones de una manera tal que los llamados “contagios” se volvieron una preocupación constante.

La información generada al inicio fue a todas luces insuficiente para poder explicar a la ciudadanía las razones del origen de la crisis y el fundamento de las decisiones públicas.

Puede decirse que, en su conjunto, al inicio los tres Poderes de la Unión no reaccionaron de manera coordinada ni eficaz y ello se tradujo en un impacto mayor de la Crisis.

Por la misma razón, las organizaciones sociales existentes en aquel momento y las que posteriormente se crearon no encontraron todos los espacios de diálogo que buscaban para las negociaciones que planteaban.

Ahora bien, no se pueden negar los avances logrados en estos diez años por los poderes Legislativo y Ejecutivo, como se señala en el capítulo previo. Ejemplos de lo anterior son la LPAB, la legislación de concursos mercantiles, el perfeccionamiento de la LIC -sobre todo en materia de alertas tempranas y resoluciones bancarias-, la emisión de criterios contables más estrictos y alineados con normas internacionales, reglas en materia de administración de riesgos, reglas más estrictas en materia de reservas por riesgos de crédito y requerimientos de capital respecto a los activos en riesgo, así como la implementación de mejores prácticas en el gobierno corporativo de los bancos, aunado a un nuevo régimen de acceso a la información, garantizado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En la parte positiva, la reacción social generó presión suficiente en los actores institucionales para que empezaran a actuar de una manera más efectiva. Una consecuencia de la Crisis es, sin duda, lo que se podría llamar un despertar social sobre el manejo de los recursos públicos, sobre la transparencia en la información y, sobre todo, en la necesidad de establecer mecanismos de negociación que permitan mantener la dirección del país, aún en periodos de crisis.

De igual manera, se puede establecer que las consecuencias negativas inmediatas de la Crisis fueron acompañadas de un proceso de reactivación económica que se derivó del conjunto de medidas adoptadas, no sólo en la salvaguarda de los recursos de los ahorradores y en la paulatina modernización del sector financiero, sino también en distintos sectores de la economía real, lo que generó a su vez una condición de certidumbre para la inversión. La recuperación del crecimiento se inició hacia finales de 1995. En su conjunto, los claroscuros de la Crisis se deben fundamentar en la realidad para apreciarlos en su justa dimensión.

#### 12.2.4. Conclusiones sobre la percepción social de la Crisis

La percepción social de la Crisis de 1994-1995 y todas sus consecuencias es tema aún pendiente de concluir. Más allá de los costos que se tendrán que enfrentar en el futuro, la condición fundamental está en que la sociedad entienda, procese y acepte lo que ocurrió y qué tanto nos afectó a todos.

Los distintos grupos sociales y actores en el manejo de la crisis somos un todo que deberemos apreciar lo mucho que la Crisis nos dañó y lo que sin embargo aprendimos, así como reconocer la necesidad que se tuvo de atenderla para la protección de los ahorros de la sociedad y de la economía en general, no obstante el costo que implicó.

Hay algo en lo que todos estamos de acuerdo: en el deseo de que esa Crisis no hubiera ocurrido. Sin embargo sucedió, y frente a ello no había más opción que enfrentarla y resolverla.

El Congreso, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y la sociedad en general se enfrentaron a una circunstancia compleja en donde la capacidad de acción fue rebasada por la dinámica de los eventos en diversos momentos y por las características del entorno normativo de ese tiempo.

Sin duda, una emergencia económica como la que significó la Crisis tensó seriamente el tejido social. El patrimonio del país, igual que el de instituciones, individuos o familias estuvo en juego y fue afectado de manera significativa.

Los vacíos en la interlocución social fueron serios. La transparencia y la rendición de cuentas, más allá de que legal y financieramente hayan sido esclarecidas, siguen siendo un elemento que ciertos grupos sociales cuestionan. La discrecionalidad en las decisiones -ya también fundamentada y aceptada por los órganos fiscalizadores- llama la atención sobre quienes las tomaron en cuanto a sus propósitos, razones y fundamentos.

La laxitud del marco jurídico entonces vigente y las penalizaciones señaladamente blandas, así como la prescripción para quienes hubiesen cometido delitos de cuello blanco, fueron y siguen siendo unas de las principales molestias de la sociedad.

En complemento, nos debemos cuestionar si tenemos un Poder Judicial como el que requiere un país de nuestra complejidad. Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, con sus capacidades de iniciativa constitucional, deben considerar la importancia de fortalecer y eficientar al Poder Judicial.

La retrospección de los problemas que se originaron hace más de dos décadas con la estatización de la banca y su posterior privatización, demanda entender qué decisiones de Estado deben ser consensuadas por mecanismos que involucren a toda la sociedad y no sólo a algunos actores, por más legales y legítimos que puedan ser.

Los llamados a entender la verdad de lo que ocurrió deben pasar siempre por el tamiz de lo que era permitido por el marco jurídico instituido. De ello deberemos aprender, para entender objetivamente nuestro pasado, aprender de ese tiempo y crear un futuro mejor.

### 12.3. RECOMENDACIONES

#### 12.3.1. Recomendaciones al IPAB, tomando en cuenta la situación actual

En el marco jurídico actual, las siguientes son acciones pendientes:

- Concluir la liquidación de los fideicomisos de administración de cartera de los programas de capitalización y saneamiento.
- Transferir la cartera remanente de los bancos del Nuevo Programa al IPAB -o a la institución actual o a crearse para el efecto-, para su posterior venta y/o gestión que incluya su recuperación judicial.
- Culminar los procesos relacionados con los saldos insolutos de los instrumentos no vencidos de los programas de capitalización y saneamiento.
- Continuar con la operación de programas de apoyo a deudores, como son el Programa de Vivienda que culminará el 2030, el de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero, que finalizará este 2006, los Programas de Apoyos empresariales, que culminarán el 2009 y el de Estados y municipios que deberá concluir en el 2019.
- Concluir los programas de venta de activos del IPAB y de instituciones controladas por él o que actúan por su cuenta.
- Concluir la quiebra de Banco Unión y Banco Obrero.
- Concluir los procesos de liquidación de los bancos Atlantico, Cremi, Capital, Interestatal, Pronorte, Oriente, Quadrum, Anáhuac, Industrial y Sureste.
- Continuar con los esfuerzos para definir el perfil de la deuda del IPAB (BPA'S). En el caso de pagos se requerirá de la aprobación de partidas presupuestales por la Cámara de Diputados.
- Culminar la solventación de las acciones promovidas y observaciones o recomendaciones de la ASF pendientes, así como, en su momento, las que resulten del informe de fiscalización de la cuenta pública de 2004, por ser el ejercicio dentro del cual se operó lo relacionado con el Nuevo Programa.

#### 12.3.2. Recomendaciones sobre el marco legal, regulatorio y de supervisión

Por su parte, el Congreso deberá procesar y resolver las distintas iniciativas que se encuentran en Comisiones relacionadas con el tema, mismas que se señalan en los anexos.

De manera importante, se deberán resolver en las instancias legislativas o ejecutivas correspondientes y en los bancos, los planteamientos de las organizaciones de deudores en cuanto a la posibilidad de recompra de sus créditos e inmuebles.

Por otra parte, se deben diseñar estrategias específicas y realizar las acciones necesarias para que, dentro del marco legal aplicable, se dé seguimiento y se concluyan los procedimientos instaurados para la persecución y sanción de los delitos cometidos señalados en el capítulo correspondiente e informar a la ciudadanía de tales acciones.

En cuanto al marco jurídico, destacan las siguientes recomendaciones (algunas de las cuales ya cuentan con iniciativas presentadas en el Congreso):

- Resoluciones a problemas de solvencia bancaria, apoyos gubernamentales y quiebras de bancos. A pesar de que la legislación ha avanzado en forma importante por la expedición de la LPAB y por las diferentes reformas a la LIC, la experiencia que se analiza en este informe muestra la conveniencia de precisar, en el nivel legislativo, las circunstancias en que el gobierno podrá intervenir, apoyar o sanear bancos y la manera de hacerlo, detallando la competencia de cada una de las autoridades administrativas que intervienen en esos procesos, los requisitos que habrán de cumplir los bancos para poder recibir apoyos gubernamentales y los casos en que se deberá proceder al concurso mercantil de los bancos.
- Fortalecer la independencia y las facultades de inspección y sancionatorias de las autoridades regulatorias y supervisoras en relación con los bancos.
- Sujetar a las instituciones supervisoras y reguladoras del Poder Ejecutivo a un régimen de procedimiento administrativo especial en materia bancaria.
- En general, es indispensable diseñar una estrategia común entre los tres poderes de la Unión y los Estados para fortalecer al Poder Judicial Federal y a los poderes judiciales estatales en materia de delitos de cuello blanco. Sin este elemento, la perspectiva de seguir con procesos largos, caros, tortuosos y muchas veces injustos, continuará afectando seriamente a la ciudadanía, a las empresas y a los prestadores de servicios financieros, redundando todo esto en un impacto negativo en la capacidad de generar empleos y en la competitividad del país.

### **12.3.3. Recomendaciones sobre el desarrollo institucional en materia de protección al ahorro bancario**

El IPAB deberá concluir aquellas acciones pendientes de la Crisis indicadas anteriormente, y definir su nuevo papel en el conjunto del sistema financiero mexicano. Existen diversas propuestas –y dudas pendientes de resolver– que implican el reacomodo de las funciones que le mandata su ley. La reforma del IPAB debe darse en función de la dinámica del sistema financiero y de la evolución de las demás autoridades competentes. Su rediseño deberá ser preocupación del Congreso de la Unión, manteniendo como objetivo primario la protección de los depósitos bancarios y avanzar hacia generar una protección integral de los derechos de los ahorradores de cualquier mecanismo de captación. Para ello, será conveniente evaluar en conjunto su estructura, organización, integración de su órgano de gobierno y forma de operar, todo ello en relación con las otras instancias de autoridad en materia financiera.



## SÍNTESIS DE CAPÍTULOS

### CAPÍTULO 1

#### Experiencia de Crisis Financieras Desde una Perspectiva Internacional

##### *Síntesis*

A partir de la década de los setentas, se han identificado 117 casos de crisis sistémicas en 93 países y 51 casos de crisis no-sistémicas en 45 países. Existen factores comunes que se presentan en la mayoría de las crisis financieras; asimismo, hay una serie de medidas típicas que implementan los gobiernos para minimizar los efectos negativos en la economía y sobretodo en los ahorros de las personas.

Las principales causas que se presentan en una crisis financiera son: volatilidad macroeconómica; burbujas especulativas y crediticias; brechas de madurez en instrumentos pasivos y activos; liberalización financiera y desregulación inadecuada; pérdida de controles en créditos relacionados y debilidad en la adopción de esquemas contables, legales y de divulgación de información.

Por su parte, las acciones más usuales de acuerdo con las principales experiencias internacionales de crisis financieras conocidas son: intervenciones, fusiones, liquidaciones, programas de compra de cartera, esquemas de venta de cartera, recapitalización de los seguros de depósitos, fortalecimiento del marco regulatorio y reformas en materia de supervisión.

En las últimas tres décadas se han generado una diversidad de crisis financieras, las cuales se han presentado tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. En este sentido, las principales crisis financieras que han ocurrido de 1977 a 1995 son:

1. España (1977-1985);
2. Estados Unidos de América (1982-1991);
3. Ghana (1982-1989);
4. Japón (1990 - 1998);
5. Suecia (1991 - 1995);
6. Argentina (1995), y

7. Brasil (1995).

8. Conclusiones

Cuando suceden las crisis bancarias, los gobiernos han tenido que intervenir para proteger el ahorro y la economía, teniendo que destinar cuantiosos recursos fiscales para su atención.

Las crisis han sido originadas por una serie de factores tanto macroeconómicos como microeconómicos, que se han presentado tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo.

Las crisis bancarias pueden tener efectos negativos significativos en el desempeño del sector real de la economía y en el patrimonio de los agentes económicos. Para proteger sus efectos sobre el ahorro y mitigar sus consecuencias económicas, los gobiernos han actuado con intervenciones directas.

Existen una serie de medidas típicas (“receta”) de saneamiento y acciones de fortalecimiento del sistema financiero enfocadas a corregir el problema de fondo que es la insolvencia de los bancos, tales como intervenciones, liquidaciones, programas de compra y venta de cartera, recapitalización de los seguros de depósitos y el fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión.

Normalmente, en el nivel internacional, cuando se presentan crisis sistémicas los gobiernos suelen dar una cobertura total a los ahorradores, no operando el seguro de depósitos limitado.

## CAPÍTULO 2

### Caso Mexicano: Crisis Financiera de 1994-1995

#### *Síntesis*

La situación que prevalecía en el sistema financiero mexicano antes de la devaluación del peso en diciembre de 1994 agravó más la situación financiera del país.

A finales de los ochenta México experimentó una expansión del crédito muy importante que, junto con otros elementos de carácter macroeconómico, fue gestando la crisis financiera más grave que se ha tenido en la historia. Las principales causas de la crisis financiera son: i) sobreendeudamiento interno y externo; ii) desequilibrio en la balanza de pagos; iii) financiamiento del déficit de la cuenta corriente con endeudamiento e inversión extranjeros con gran proporción de vencimientos a corto plazo; iv) incremento de las tasas de interés internacionales; v) eventos políticos y delictivos que crearon un contexto sumamente desfavorable y, vi) ataques especulativos a la moneda.

Como resultado de la crisis financiera, se vivió un incremento significativo de la inflación y de las tasas de interés que repercutió gravemente en la actividad económica del país. Ante ello, las familias y las empresas se vieron en dificultades o imposibilitadas para hacer frente a sus deudas. La falta de pago de los deudores -junto con otros factores- agravó el problema financiero en el sistema bancario, poniendo en riesgo la integridad del sistema de pagos.

El Gobierno Federal implementó una serie de medidas enfocadas a fortalecer la solvencia de los bancos, apoyar a los deudores de la banca, desincentivar la cultura de no pago y en especial salvaguardar los intereses del público ahorrador.

Por lo anterior, el gobierno ha expresado que de no haberse atendido el problema de solvencia de los bancos no hubiera sido posible a los ahorradores disponer libremente de sus recursos, y se hubiera interrumpido la realización de pagos de familias, empresas y de la sociedad en general (pago de bienes y servicios).

### *Conclusiones*

Previamente a diciembre de 1994, existieron elementos críticos que detonaron la más grave crisis económica que nuestro país ha enfrentado en su historia contemporánea. Entre ellos:

Una política económica que si bien generó optimismo y credibilidad pública y dio lugar a un importante crecimiento económico también produjo significativos desequilibrios macroeconómicos;

Eventos políticos y sociales desafortunados;

Ausencia de un régimen cambiario de libre flotación que respondiera a las presiones de oferta y demanda de divisas.

Deficiencias en la regulación y supervisión del sistema financiero, conforme a estándares internacionales.

Todo ello generó una crisis en la economía y una fuerte disminución del producto en 1995.

La profunda disminución de la actividad económica y el sensible incremento de la inflación y las tasas de interés ocasionados por la crisis, dejaron en una situación muy delicada a las familias y empresas así como a las finanzas públicas y al sistema bancario.

## CAPÍTULO 3

### **Programas y medidas implementados por el Poder Ejecutivo para hacer frente a la crisis**

#### *Síntesis*

El Ejecutivo Federal adoptó diversas medidas y programas para hacer frente a la crisis económica que comenzó a finales de 1994, y otorgó facilidades a grupos de deudores que sufrieron grandes perjuicios.

Además de las medidas de carácter macroeconómico tomó acciones -dentro del marco jurídico-institucional prevaleciente- que contemplaban procedimientos para intervenciones gerenciales de los bancos así como normas que regulaban al principal instrumento para el caso -el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)- que, conforme a la ley, operaba de acuerdo con las directrices de su Comité Técnico.

Los programas implementados por las autoridades financieras y el FOBAPROA fueron de muy diversa índole y comprendieron: la Ventanilla de Liquidez en Dólares; el Programa de Capitalización Temporal (Procapte); los Programas de Apoyo a Deudores ADE (Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca); los Programas de Apoyo a la Vivienda; los Programas de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero; los Programas de Apoyo Empresariales; los Programas de Apoyo a los Estados y Municipios, así como los Programas de Apoyo para Créditos Provenientes de Tarjetas de Crédito y para la Adquisición de Bienes de Consumo Duradero y Personales.

Asimismo, la CNBV procedió a la intervención de los bancos por la detección de operaciones irregulares que pusieron en peligro los intereses del público ahorrador y se procedió al saneamiento de dichas instituciones, de modo que pudieran cumplir sus obligaciones.

Además, las autoridades implementaron a través del FOBAPROA un Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC), para que en él participaran aquellas instituciones que tuvieran un deterioro en su situación financiera pero que no presentaban irregularidades que justificaran su intervención; el Programa requería que los accionistas hicieran aportaciones de capital y, a cambio, el FOBAPROA adquiriría créditos de su cartera. Durante su operación, el Comité Técnico del Fobaproa modificó los criterios de dicho programa para que cumpliera su objetivo.

El Poder Ejecutivo Federal entregó al Congreso de la Unión informes periódicos sobre las medidas adoptadas para enfrentar la crisis, entre los que destaca el Resumen Ejecutivo de las operaciones realizadas por el FOBAPROA, entregado a la Cámara de Diputados, y que es referido en el artículo noveno transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

El Ejecutivo Federal presentó también dos iniciativas para sustituir al FOBAPROA por dos organismos: el Fondo de Garantía de Depósitos (FOGADE) y la Comisión para la Recuperación de Bienes (COREBI), y consolidar la deuda del FOBAPROA como deuda directa del Gobierno Federal.

### *Conclusiones*

Para evitar que los problemas de los bancos ocasionaran una debacle (corridas financieras, colapso del sistema de pagos, pérdida de ahorros, etcétera), el Gobierno Federal implementó mecanismos de resolución que estaban a su alcance por virtud de las disposiciones vigentes en ese tiempo.

La Ley de Instituciones de Crédito, promulgada en julio de 1990 como parte del proceso de reprivatización de los bancos, dio al Gobierno Federal el mandato de constituir un fideicomiso denominado FOBAPROA -en sustitución del previsto en la ley anterior aplicable a la banca estatizada-, el cual debía ser administrado por el Banco de México como fiduciario y debía contar con un Comité Técnico integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México.

De acuerdo con la ley, el Comité Técnico era la instancia autorizada para aprobar los términos y condiciones de los apoyos que otorgare el FOBAPROA y éste no era una entidad de la Administración Pública Federal, además de que su patrimonio debía constituirse con aportaciones de los bancos y, por tanto, no estaba sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades.

A pesar de que inicialmente se actuó con base en aportaciones privadas al FOBAPROA, ante la magnitud de la crisis fue necesaria la intervención del Ejecutivo Federal.

Los apoyos que otorgó el FOBAPROA guardaron cierto nivel de consistencia con los estándares y esquemas internacionales observados en crisis financieras.

A decir de las autoridades, los esquemas y programas de apoyo se implementaron para salvaguardar los intereses de los ahorradores y el sistema de pagos, teniendo como objetivo minimizar el costo fiscal. Entre ellos, el PCCC se aplicó a los bancos más grandes del sistema como un mecanismo preventivo, buscando proteger a la gran mayoría de los ahorradores. Este programa, que resultó con un menor costo fiscal en relación con el de los de saneamiento o liquidación, se aplicó en los términos de la ley y tomando en cuenta que el marco regulatorio contable vigente en la época, al no estar conforme a estándares internacionales, no garantizaba que se reflejara la situación financiera real de los bancos.

Al respecto, el Auditor Superior de la Federación en su Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004 señala lo siguiente:

- (a)nte las graves implicaciones que para el sistema nacional de pagos representaba la crisis financiera, el Gobierno Federal implementó programas de apoyo a deudores y ahorradores de la banca con el objetivo de evitar una corrida bancaria y la caída del sistema de pagos. Se trataba de evitar el colapso del sistema financiero (Pág. Núm. 331 del Informe).
- (L)os programas de apoyo a deudores han cumplido satisfactoriamente con el objetivo social para el que fueron creados, en beneficio de 1.3 millones de acreditados, de los cuales el 90.3% han cubierto sus adeudos. Los recursos fiscales se han destinado, en términos generales, de conformidad con la legislación y normativa aplicable (Pág. Núm. 340 del Informe).
- Por lo que se refiere a los programas de apoyo a ahorradores de la banca, también han cumplido con el objetivo social para el que fueron creados, sin embargo, el proceso de decisión, en lo general, careció de políticas, procedimientos y reglas de operación, lo que trajo como consecuencia discrecionalidad en la autorización de los apoyos, insuficiente transparencia en las operaciones y ambigüedad de las responsabilidades imputables a los servidores públicos y a las instituciones que participaron en la conducción de los programas» (Pág. Núm. 340 del Informe).

El marco legal para el actuar del FOBAPROA y de las autoridades financieras era incompleto y no estaba diseñado para enfrentar crisis sistémicas. En consecuencia, el Comité Técnico del Fondo pudo actuar discrecionalmente al aprobar los apoyos financieros, independientemente de que lo hizo conforme a la ley que lo regulaba y a su contrato constitutivo.

## CAPÍTULO 4

### Acciones emprendidas por el Poder Legislativo de 1995 a 1998

#### *Síntesis*

A raíz de la crisis financiera, el Poder Legislativo emitió diversos acuerdos y adoptó medidas concretas en relación con la Crisis y con la actuación del Poder Ejecutivo en relación con ella.

Asimismo, diversas iniciativas de ley fueron dictaminadas y aprobadas, entre las que destacan la Ley del Banco de México -producto de la autonomía de rango constitucional aprobada tiempo atrás-, la fusión de las comisiones nacionales bancaria y de valores en una sola y la creación de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

De igual forma, durante el dictamen de las iniciativas del Poder Ejecutivo para sustituir al FOBAPROA por dos organismos que quedarían a cargo de la administración del seguro de depósitos y la recuperación de bienes y para consolidar como deuda directa del Gobierno Federal la deuda del FOBAPROA, un grupo de diputados presentó la iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), que fue dictaminada junto con aquéllas para dar como resultado la LPAB.

Además de la tarea legislativa, en 1998 la Cámara de Diputados contrató al señor Michael W. Mackey para que coordinara la ejecución del Programa para la Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998. Este programa constituyó una revisión profesional bajo las directrices y controles de la Cámara de Diputados, sobre el actuar de las autoridades financieras.

Por último, la Cámara de Diputados realizó diversas acciones a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, en la fiscalización de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal de los años 1995, 1996, 1997 y 1998.

#### *Conclusiones*

El órgano de fiscalización del Poder Legislativo que existía en la época —la Contaduría Mayor de Hacienda—, dentro de la fiscalización de la Cuenta Pública Federal de los ejercicios 1995, 1996, 1997 y 1998, revisó las actividades y operaciones realizadas por las autoridades financieras y el FOBAPROA durante la crisis y determinó que se actuó dentro del marco regulatorio aplicable. Particularmente, en el informe de resultados de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de 1996 ese órgano elaboró una separata que contiene un análisis pormenorizado de cada uno de los programas ejecutados hasta ese año.

El Poder Legislativo rechazó las iniciativas que el Ejecutivo Federal presentó en marzo de 1998 para que el FOBAPROA fuera sustituido por dos nuevas entidades (FOGADE y COREBI) y para que la deuda de dicho Fondo, avalada por el Gobierno Federal, se consolidara como deuda directa del Gobierno.

En 1998, legisladores de la Cámara de Diputados cuestionaron la constitucionalidad y legalidad de las operaciones celebradas por el Ejecutivo Federal y el FOBAPROA para enfrentar la crisis financiera iniciada a finales de 1994 y, como consecuencia, dicha Cámara adoptó diversas

medidas, entre las que se encuentra el haber ordenado la realización de una auditoría de tales operaciones y haber contratado, para ello, a un auditor externo independiente, el canadiense Michael W. Mackey y a varios despachos mexicanos.

El Poder Legislativo, ante la necesidad de contar con un marco normativo más completo para afrontar crisis financieras de las instituciones de banca múltiple, aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario -en vigor a partir del 20 de enero de 1999-, por la cual se creó el IPAB con mandatos específicos y un esquema transitorio específico para que asumiera las operaciones del Fobaproa bajo ciertas condiciones, además de ordenar actos para la extinción del FOBAPROA.

En el informe que el auditor Mackey entregó al Poder Legislativo y al IPAB en julio de 1999, hace un reporte sobre el actuar de las autoridades financieras y el FOBAPROA y, a pesar de que enlista un grupo de operaciones presuntamente delictivas (Transacciones Reportables Grupo “C”), no incluye un dictamen sustentado sobre las irregularidades o ilegalidades que debían dar lugar a los efectos que la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en sus artículos quinto y séptimo transitorios, disponía para la conclusión de las operaciones del programa de capitalización y compra de cartera y demás de saneamiento que celebró el FOBAPROA.

El informe describe una serie de “Transacciones Reportables”, aunque no es explícito sobre qué debe entenderse por éstas, ya que el mismo señala que no se puede emitir alguna opinión en cuanto a si dichas transacciones son ilegales, infringen las leyes mexicanas o los reglamentos bancarios, o si necesariamente generarán costo para el FOBAPROA, no obstante que destaca que lo más probable es que el FOBAPROA incurriría en pérdidas importantes derivadas de dichas transacciones. Ante esto, han prevalecido diversos cuestionamientos por integrantes del Poder Legislativo

## CAPÍTULO 5

### Ley de Protección al Ahorro Bancario

#### *Síntesis*

La Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB) surgió de una iniciativa presentada por diversos diputados integrantes de la LVII Legislatura Federal; se encuentra en vigor desde el 20 de enero de 1999.

Dicho ordenamiento establece, en sustitución del FOBAPROA, un sistema de protección al ahorro bancario en favor de las personas que realizan cualquiera de las operaciones garantizadas en los términos y con las limitantes que la misma ley determina; regula los apoyos financieros que se han de otorgar a las instituciones de banca múltiple para la protección del público ahorrador, y establece las bases para la organización y funcionamiento del IPAB.

Asimismo, la LPAB contiene 21 artículos transitorios, en los que:

Se reconoce la cobertura total que venía dando el Fobaproa a los ahorradores en caso de problemas financieros de los bancos y se dispone un esquema de tránsito gradual hacia el actual sistema de protección limitada a los depósitos.

Se resuelven diversas cuestiones, unas referentes a la creación del IPAB y a la integración de sus órganos de gobierno, otras relacionadas con que el IPAB asumiera las operaciones de saneamiento celebradas por el FOBAPROA y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (artículo séptimo), y otras más, al establecer la forma y términos en que en su caso debían darse por terminadas las operaciones del Programa de Capitalización y Compra de Cartera (artículo quinto) y los demás programas de saneamiento pendientes de concluir (artículo noveno).

Para disminuir el costo fiscal, se permite al IPAB disponer de las tres cuartas partes de las cuotas aportadas por las instituciones bancarias, así como de los recursos provenientes de la recuperación de activos y de aquéllos derivados de los costos que asuman las instituciones apoyadas.

También, la LPAB dio al IPAB el mandato de administrar y enajenar los bienes de su patrimonio, con el fin de obtener el máximo valor de recuperación posible.

### *Conclusiones*

La Ley del Protección al Ahorro Bancario crea un nuevo mecanismo de protección al ahorro bancario.

En el régimen transitorio de esta ley, el legislador estableció la forma en que debían asumirse y concluirse las operaciones que celebraron el FOBAPROA y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, así como resolverse la situación de los bancos intervenidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Entre los artículos transitorios de la LPAB, ésta restringió, en lo particular, la participación en la Junta de Gobierno del IPAB de quienes actuaron como Secretario de Hacienda y Crédito Público, del Gobernador del Banco de México y el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en 1998.

## **CAPÍTULO 6**

### **Acciones emprendidas por el Poder Legislativo de 1999 a 2005**

#### *Síntesis*

Las acciones emprendidas por el Poder Legislativo Federal en este periodo incluyen:

- Reformas a la Ley de Protección al Ahorro Bancario, para que los bienes declarados monumentos nacionales, artísticos o históricos fueran donados por el IPAB a la Secretaría de Educación Pública.
- Puntos de acuerdo de la Cámara de Diputados, a efecto de que fueran auditadas las denominadas “transacciones reportables”.
- Creación de la Comisión de Investigación del Funcionamiento del IPAB, por parte de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (septiembre de 1997 a agosto de 2000), así como el informe de resultados que dicha Comisión presentó.

- Acciones y observaciones diversas de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), derivadas de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal de los años 1999 a 2003 y en relación con las medidas y programas implementados para enfrentar la Crisis.

De igual forma, se exponen los antecedentes de las órdenes dictadas por la ASF al Poder Ejecutivo Federal, con motivo de las cuales se interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las controversias constitucionales 36/2003 y 91/2003, provenientes de la revisión a la Cuenta Pública de 2000 y de 2001, respectivamente.

### *Conclusiones*

El Poder Legislativo dio un paso muy importante al encomendar la auditoría de las operaciones celebradas por el FOBAPROA al señor Michael W. Mackey, ya que si bien su informe de resultados no desprendió dictamen alguno sobre irregularidades o ilegalidades a que hacen referencia los artículos transitorios de la LPAB para la conclusión de las operaciones del FOBAPROA, fue con base en su contenido que la ASF continuó sus labores de fiscalización y que el IPAB ordenó la realización de revisiones a los “Bank Reports” del señor Mackey y a los “documentos de trabajo” que los despachos mexicanos elaboraron como parte de aquella auditoría.

Respecto de las “transacciones reportables” que Mackey catalogó bajo el rubro “A(a)”, relativo a aquéllas que no cumplieron con los criterios originales aprobados por el Comité Técnico del FOBAPROA en las compras de cartera del PCCC, si bien el propio auditor las resaltó también mencionó expresamente que no se pronunciaba sobre la irregularidad o ilegalidad de esos hechos. Más tarde, la ASF auditó el cambio de esos criterios y reconoció que el Comité Técnico del FOBAPROA tenía facultades para aprobar y modificar los términos y condiciones de los apoyos originalmente otorgados.

Respecto de las observaciones-acciones de la ASF en relación con las medidas y programas implementados por las autoridades financieras y el FOBAPROA, éstas cumplieron los requerimientos de información y documentación para explicar su actuar durante la crisis y tomaron acciones concretas para reducir el costo fiscal. La mayor parte de dichas observaciones-acciones fueron atendidas y las aún no solventadas no están relacionadas con una posible reducción o impacto en el costo fiscal.

Lo anterior, también es confirmado por el Auditor Superior de la Federación en su Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004 en el cual establece que:

De 1996 a 2004 se realizaron 110 auditorías, de las que «se formularon 238 observaciones con 323 acciones promovidas, de las cuales a la fecha de presentación de este informe, fueron atendidas 226 por las entidades fiscalizadas y por tanto solventadas, y 67 se dieron de baja por resolución judicial, y 30 no han sido solventadas, de las cuales 6 corresponden a la Cuenta Pública de 2004. Representan impactos económicos por 109,914.8 millones de pesos, de los cuales 73,446.1 millones de pesos fueron solventados y 20,735.2 millones de pesos fueron dados de baja por resolución judicial... y por dictamen de la SFP» (ver Pág. Núm. 159 del Informe).

Acciones promovidas por ASF	Acciones atendidas por Entidades Fiscalizadas	%
323	226	70%
Impacto económico original (millones de pesos)	Impacto económico solventado o sin efecto (millones de pesos)	%
\$109,914.8	\$94,181.3	86%

La diferencia (es decir, \$15,688.3 millones de pesos restantes) corresponde a observaciones relativas a Banca Promex, que «están pendientes de solventar en virtud de que la información presentada está en análisis» y, según el propio auditor, «no necesariamente implica recuperaciones o daño a la Hacienda Pública Federal» (Pág. Núm. 154 del Informe).

Con posterioridad al informe de la ASF a la revisión de la cuenta pública de 2004, el IPAB confirmó a esta Comisión avances en la solventación de observaciones que se describen detalladamente en el capítulo 6 y que representan el 93.43% de solventaciones respecto a las observaciones totales.

La fiscalización de la ASF dió lugar a una disminución del costo fiscal por \$11,526 millones al 31 de marzo de 2005, e independientemente de las resoluciones de las dos controversias constitucionales -que versaron sobre el alcance de sus atribuciones- logró que el Ejecutivo Federal entregara información y transparentara sus acciones.

De los resultados del informe del auditor Mackey, o de la fiscalización realizada por la Contaduría Mayor de Hacienda, la propia ASF o la Secretaría de la Función Pública, no ha procedido la instauración de ningún procedimiento en contra de servidores públicos de las autoridades financieras o del FOBAPROA por sus acciones en relación con el apoyo financiero otorgado a los bancos como consecuencia de la crisis financiera de los 90's.

## CAPÍTULO 7

### El Nuevo Programa

#### *Síntesis*

La Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), en su artículo quinto transitorio, dispuso la mecánica para la realización del Nuevo Programa que sustituiría al de capitalización y compra de cartera (PCCC) celebrado entre el FOBAPROA y los bancos antes de que entrara en vigor la ley. Así, la LPAB dispuso que una vez que concluyeran las auditorías a las operaciones del FOBAPROA señaladas en la misma ley, los bancos podían optar por sustituir dicho programa por este otro nuevo a cargo del IPAB.

Las auditorías a las operaciones del FOBAPROA que la Cámara de Diputados encomendó al auditor Mackey han sido consideradas por las autoridades financieras como las previstas en el artículo quinto transitorio de la LPAB; en igual sentido se han pronunciado oficialmente la Cámara —no obstante declaraciones en contrario de algunos legisladores— y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dada la conclusión de dichas auditorías los bancos optaron por lo dispuesto en el artículo quinto transitorio y celebrar con el IPAB el Nuevo Programa, lo que dio lugar a la terminación de los contratos del PCCC celebrados con el FOBAPROA y al canje de los correspondientes títulos de crédito emitidos a su favor en el PCCC por las nuevas obligaciones de pago a que se refiere el propio artículo.

Para llevar a cabo el Nuevo Programa conforme a lo establecido por el artículo quinto transitorio, y atendiendo a un Punto de Acuerdo que en ese sentido adoptó la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión en agosto de 2003, el IPAB realizó las acciones necesarias y su Junta de Gobierno aprobó la realización de nuevas revisiones -denominadas “revisiones GEL” a la gestión, legalidad e identidad de objeto, existencia y legitimidad de los créditos bancarios materia del PCCC, respecto de las cuales los bancos participantes se habían opuesto interponiendo un amparo. Dichas revisiones al final fueron practicadas durante 2004 y 2005 sobre los denominados “Bank Reports” del auditor Mackey y los “documentos de trabajo” que los despachos mexicanos elaboraron como parte de la propia auditoría de Mackey.

Para la celebración del Nuevo Programa:

1. Se dieron por terminados los procedimientos judiciales iniciados por los bancos;
2. Los bancos aceptaron la realización de nuevas auditorías (“GEL”) y la entrega de los “documentos de trabajo” a la ASF para su revisión bajo la dirección del IPAB, y
3. Los créditos relacionados no aprobados por el comité técnico del FOBAPROA fueron pagados en su totalidad por los bancos.

En los contratos celebrados por los bancos para la implementación del nuevo programa se establecieron sus obligaciones para la administración, recuperación y enajenación de la cartera de créditos y las características de las obligaciones de pago a cargo del IPAB.

### *Conclusiones*

El Congreso de la Unión estableció, en el artículo quinto transitorio de la LPAB, un procedimiento especial que las autoridades debían seguir para implementar el Nuevo Programa -que sustituiría las operaciones del PCCC celebradas por el FOBAPROA- una vez que se auditaran los créditos materia del PCCC y, derivado de ello, se sustituyeran créditos o se redujera eventualmente la obligación a cargo del IPAB.

Las auditorías a que se refiere el artículo quinto transitorio de la LPAB corresponden a las que la Cámara de Diputados encomendó al señor Michael W. Mackey antes de la entrada en vigor de la LPAB, según lo han manifestado tanto la Cámara de Diputados como la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al haberse cumplido los requisitos que la LPAB marca para la celebración del Nuevo Programa -la realización de auditorías y la adherencia de los bancos al Nuevo Programa, entre otros-, resultaba obligatorio al IPAB celebrar el Nuevo Programa.

Con la formalización del Nuevo Programa, el IPAB:

- a) Realizó nuevas revisiones -denominadas "GEL"- de los créditos del PCCC materia del Nuevo Programa;
- b) Redujo el costo fiscal en \$11,526 millones en función de las observaciones y acciones promovidas de la ASF;
- c) Sustituyó créditos, por efectivo, en caso de que con motivo de las referidas revisiones no se acreditara su existencia y legitimidad o se detectaran ilegalidades en el otorgamiento de los mismos, previendo su reducción en caso de que la ilegalidad fuera atribuible a la administración de la institución, y
- d) Estableció reglas de carácter general para el manejo y administración de la cartera durante su vigencia, así como penas convencionales para el caso de incumplimiento.

Por tanto, como lo ha manifestado la ASF en su Informe sobre la Fiscalización del Rescate Bancario 1995-2005, se puede afirmar que el IPAB ha cumplido debidamente con lo ordenado en los artículos transitorios de su Ley:

El FOBAPROA permaneció en operación hasta el 15 de septiembre de 2004, cuando fue sustituido el PCCC por el Nuevo Programa. Para dar cumplimiento a este artículo, el 19 de julio de 1999 fue presentado el informe con los resultados de las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados que fueron realizadas por el auditor Michael W. Mackey; además, las instituciones bancarias aceptaron la realización de las auditorías que se derivaron de lo observado y recomendado por la ASF al IPAB en la Cuenta Pública de 1998 y ratificadas en 1999. Con el exhorto de la Comisión Permanente del 13 de agosto de 2003, las autoridades financieras y las instituciones bancarias firmaron un convenio para que se realizaran las auditorías GEL. En mayo de 2005 se entregaron los resultados de dichas auditorías, y dados sus efectos se dio por cumplido este artículo. (Pág. Núm. 347 del Informe).

Fue posible reducir el costo fiscal por 10,856.2 millones de pesos: 9,481.6 corresponden a créditos relacionados observados por la ASF; 1,256.9 como resultado de las revisiones GEL; y 117.7 por concepto de falta de soporte documental en el otorgamiento de quitas, condonaciones, castigos y quebrantos, observados por la ASF. (Pág. Núm. 336 del Informe).

## CAPÍTULO 8

### Administración del IPAB

#### *Síntesis*

A partir de su creación, para cumplir con los mandatos que la ley le impone el IPAB ha llevado a cabo acciones en varias materias, como son:

- La expedición de la regulación que la ley dispone;
- La administración de las operaciones del FOBAPROA y del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores;

- La celebración de operaciones de saneamiento de bancos para concluir las que quedaron pendientes con el FOBAPROA;
- La realización, en su carácter de liquidador o síndico, de las acciones que correspondían para la liquidación o quiebra de los bancos que se encontraban intervenidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores;
- El manejo de deuda emitida por él mismo para el financiamiento de sus actividades;
- La administración de las cuotas que las instituciones bancarias pagan para cubrir sus operaciones, y
- La recuperación, administración y enajenación de activos (bienes o créditos) que reciba por las operaciones que haya asumido o realizado por su cuenta en términos de la LPAB.

### *Conclusiones*

El IPAB ha dado cumplimiento y concluido las operaciones correspondientes al mandato a que se refieren los artículos séptimo y noveno transitorios de la LPAB, para que asumiera y concluyera las operaciones del FOBAPROA.

Estas operaciones, igual que todas las demás que realice para el cumplimiento de sus fines y objetivos, han estado y están sujetas a la revisión y fiscalización de las autoridades correspondientes. Por lo que toca a las operaciones relacionadas con el FOBAPROA, prácticamente el IPAB ha logrado la solventación de todas las observaciones de la ASF generadas en los informes de fiscalización de las cuentas públicas de la hacienda federal hasta el ejercicio de 2004, último del que se conocen resultados de fiscalización.

El manejo de deuda pública del IPAB, como organismo facultado por el H. Congreso de la Unión para refinanciarse, se ha basado en la colocación de Bonos de Protección al Ahorro (BPA's) en el mercado de valores a partir de marzo de 2000 y en la contratación de créditos, buscando el mejoramiento de las condiciones, perfil de vencimiento y/o costo de su deuda.

Los recursos provenientes de las cuotas pagadas por los bancos al IPAB, que no pueden ser inferiores del 4 al millar sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan los bancos, han sido y son destinados a concluir procesos de saneamiento financiero (75%) y a constituir un fondo para contingencias futuras (reservas) y sufragar los gastos de administración y operación del Instituto (25%). El valor del 75% de las cuotas pagadas por los bancos a diciembre de 2004 asciende a 21 mil 450 millones de pesos.

Por la enajenación de bienes el IPAB ha obtenido recursos por \$91,789 millones durante los ejercicios de 2000 a 2005.

En cuanto a la administración y recuperación de activos, el IPAB asumió la titularidad de los activos provenientes de programas instrumentados por el FOBAPROA y, derivado de las operaciones de saneamiento, asumió la titularidad de los activos adicionales provenientes de BanCreceer, S.A., Banca Serfín, S.A. y Scotiabank Inverlat S.A.

## CAPÍTULO 9

### Costo Fiscal de la Crisis

#### *Síntesis*

El costo fiscal derivado de la intervención del gobierno federal para hacer frente al deterioro financiero de los bancos y los apoyos a deudores ha sido estimado en diferentes ocasiones y por varios organismos; sin embargo, existían elementos que no habían concluido, como lo es la implementación del Nuevo Programa.

La Contaduría Mayor de Hacienda estableció una definición que entiende por “costo fiscal” aquellas erogaciones presupuestales destinadas directamente a los Programas de Apoyo a Ahorradores y a los Programas de Apoyo a Deudores, menos el valor de los activos asociados a estos programas.

Al 31 de diciembre de 2004, el costo fiscal asciende a un billón 248 mil millones de pesos, que medido como proporción del PIB de ese año equivale al 16.98 por ciento. Por tipo de programa de apoyo, el correspondiente a ahorradores es de un billón 79 mil millones de pesos y el destinado a fortalecer la capacidad de pago de los deudores de la banca es de 168 mil millones.

Premisa fundamental en el programa de apoyo a deudores era que quien había obtenido crédito para comprar una casa la conservara, por lo que los deudores de créditos hipotecarios recibieron un 68% del monto de los apoyos, mientras que el 9.5% fue al sector agropecuario, 6.2% al empresarial y 5.3% a estados y municipios.

Del costo fiscal destinado al apoyo a ahorradores, el 89.7 por ciento corresponde a los programas de saneamiento y liquidación; el 10.3 por ciento del costo se asocia con el PCCC.

#### *Conclusiones*

A diciembre de 2004, el costo fiscal estimado de la crisis financiera originada en 1994 es de un billón 248.1 miles de millones de pesos.

El costo fiscal como proporción del PIB es de 16.98%, y está calculado de manera confiable mediante una metodología que se puede verificar.

Del billón 248.1 miles de millones de pesos, 86.5% se destinó al programa de Apoyo a Ahorradores y el 13.5% al programa de Apoyo a Deudores.

En lo referente al programa de apoyo a ahorradores, el 89.7% se destinó a Saneamiento y Banca Intervenido y el 10.3% al PCCC.

Los impactos del rescate bancario son muy diversos, dependiendo del tipo de programa de apoyo:

- El costo fiscal del PCCC representó el 9.7% de los pasivos totales de los bancos participantes en el programa. Dichos pasivos representaban el 44.5% de todos los pasivos del sistema bancario a diciembre de 1994.

- El costo fiscal del Programa de Saneamiento representó el 36.8%2 de los pasivos totales de los bancos adheridos a este programa; los pasivos de dichos bancos representaban el 46.3%1 de los pasivos totales del sistema bancario a diciembre de 1994.
- Finalmente, el costo fiscal del Programa de Liquidación representó el 134.7%2 de los pasivos totales de los bancos que fueron liquidados; los pasivos de este grupo de bancos representaban el 5.6%1 de los pasivos totales del sistema bancario a diciembre de 1994.

## CAPÍTULO 10

### **Acciones emprendidas por las autoridades financieras ante irregularidades, así como del fincamiento de responsabilidades**

#### *Síntesis*

Durante la crisis bancaria que surgió a finales de 1994, la presentación de una denuncia o querrela ante el Ministerio Público, relacionada con conductas consideradas como delitos por la Ley de Instituciones de Crédito, se encontraba reservada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a la institución de crédito víctima de tales delitos. Lo anterior en el entendido que ciertos delitos en materia bancaria, solamente podían ser denunciados por la mencionada Secretaría, oyendo previamente la opinión de la Comisión Nacional Bancaria, actualmente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores<sup>1</sup>.

En 1999, ciertas leyes financieras, incluyendo la Ley de Instituciones de Crédito fueron reformadas, ampliando el catálogo de conductas consideradas como delitos bancarios y de sujetos responsables por la comisión de los mismos, extendiendo el plazo de prescripción de éstos y permitiendo a toda persona con interés jurídico denunciar un delito bancario.

La Comisión Nacional Bancaria, actualmente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se encontraba facultada durante la crisis bancaria para realizar intervenciones administrativas e intervenciones gerenciales en instituciones de crédito.

Las intervenciones administrativas eran decretadas por el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria cuando las operaciones de la institución de crédito eran contrarias a las disposiciones legales aplicables.

Las intervenciones gerenciales eran decretadas por el Presidente de la mencionada Comisión con acuerdo de su Junta de Gobierno, cuando la institución de crédito presentará irregularidades que afectaran su estabilidad o solvencia y los intereses del público o de sus acreedores se encontrarán en peligro. En este caso se procedía a la designación de un interventor-gerente el cual no se encontraba supeditado en su actuación al consejo de administración ni a la asamblea de accionistas y contaba con todas las facultades del consejo de administración.

Entre finales de 1994 y 1997 la Comisión Nacional Bancaria, actualmente Comisión Nacional Bancaria y de Valores, realizó intervenciones gerenciales en virtud de diversas irregularidades entre las que se encontraban: i) alteración de las solicitudes de autorización de crédito que presentaban los clientes a las instituciones; ii) alteración contable de los registros de las

instituciones para ocultar la naturaleza de las operaciones; iii) faltantes de reservas en créditos relacionados; iv) faltantes de capital propio; v) inadecuada calificación de créditos y vi) deficiencias en el proceso de otorgamiento y administración de créditos.

Las intervenciones se realizaron en las siguientes instituciones:

1. Banco Unión, S.A. y Banca Cremi, S.A.;
2. Banpaís, S.A.;
3. Banco Interestatal, S.A.;
4. Banco del Sureste, S.A.;
5. Banco Capital, S.A.;
6. Banco Obrero, S.A.;
7. Banco de Oriente, S.A.;
8. Confía, S.A.;
9. Banco Promotor del Norte, S.A.; y
10. Banco Industrial, S.A.

Como consecuencia de las intervenciones a los bancos referidos anteriormente, el capital social aportado por los accionistas originales se utilizó para absorber las pérdidas que se registraron y las acciones derivadas de la capitalización posterior fueron adquiridas por otros inversionistas. En aquellos casos en donde no se pudo llegar a la recapitalización, se procedió a la liquidación y disolución de las instituciones.

Con independencia de la intervención gerencial, se realizaron diversas revisiones en cumplimiento de los artículos transitorios de la LPAB.

En el informe presentado por el auditor Michael Mackey ante la Cámara de Diputados, se señalaron un número importante de operaciones denominadas como "reportables", es decir operaciones que sin ser necesariamente irregulares o ilegales son merecedoras de comentarios u observaciones. Dichas operaciones son de tres tipos:

1. Grupo A, créditos que no reunieron los criterios originales para que fueran adquiridos por el FOBAPROA a través del Programa de Capitalización y Compra de Créditos. Ninguna querrela o denuncia fue presentada al respecto, ya que dichas conductas no fueron consideradas violatorias a las disposiciones financieras.
2. Grupo B, transacciones realizadas por las instituciones de crédito con partes relacionadas o afiliadas. Un total de 90 querellas o denuncias fueron presentadas en relación con este grupo.
3. Grupo C, transacciones revisadas o en proceso de revisión ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y/o ciertas instituciones de crédito, ya sea porque se determinó que eran ilegales o porque pueden clasificarse como violaciones a las disposiciones financieras. En total 75 querellas o denuncias fueron presentadas.

Por otra parte, en cumplimiento del artículo noveno transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario el Instituto debía evaluar, auditar y, en su caso, concluir las operaciones de saneamiento financiero que, a la fecha de entrada en vigor de la LPAB, no habían finalizado respecto de: Banco del Atlántico, S.A., Banca Promex, S.A. y BanCreceer, S.A.

Como consecuencia de dichas auditorias, 82 querellas fueron presentadas ante el Ministerio Público.

Asimismo es importante mencionar que actualmente el IPAB, desempeña funciones de síndico en los procedimientos concursales de Banco Unión, S.A. y Banco Obrero, S.A sin embargo considerando la especialidad de este tipo de procedimientos, en la práctica se ha dado lugar a la presentación de un número muy importante de impugnaciones por parte de acreedores o bien de ex accionistas de dichas instituciones, lo cual ha provocado retrasos en detrimento del propio IPAB.

Finalmente cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó, en relación con los procedimientos penales seguidos en virtud de los delitos bancarios cometidos durante la crisis bancaria, que: i) el plazo de prescripción del delito debía comenzar a partir de que la Comisión Nacional Bancaria enviara su opinión de delito a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y ii) es necesario para los servidores públicos ratificar personalmente su querrela o denuncia.

## CAPÍTULO 11

### Evolución del Sistema Bancario Mexicano (1995-2005)

#### *Síntesis*

El sistema bancario mexicano y su marco regulatorio y de supervisión se han transformado favorablemente en los últimos diez años. En la actualidad, el sistema bancario muestra una solidez equivalente y a veces superior a la de muchos países desarrollados, ya que cuenta con un adecuado nivel de capitalización y un fortalecimiento de la rentabilidad y mejor nivel de eficiencia.

En ese sentido, a Septiembre de 2005 el índice de capitalización es de 14.4 por ciento; la cartera vencida está completamente reservada, es decir a dicha fecha las reservas preventivas representan 2.3 veces la cartera vencida, y el índice de morosidad, que mide la proporción de la cartera deteriorada respecto a la cartera total, ha disminuido 9.3 puntos porcentuales desde 1997, ubicándose en 1.98 por ciento.

Asimismo, se consolidó la banca a través de un proceso de fusiones y adquisiciones y la creación de nuevas instituciones bancarias, y en especial por el fortalecimiento del marco jurídico del sistema financiero.

En la última década, el H. Congreso de la Unión ha aprobado una diversidad de reformas a las leyes financieras que han implicado una consolidación del sistema financiero y contribuyen a la solidificación del gobierno corporativo, la solvencia de las instituciones bancarias y el fortalecimiento de la supervisión, con lo cual se otorgan condiciones de seguridad y certidumbre jurídica e institucional.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ha establecido un marco regulatorio prudencial y consistente con las mejores prácticas internacionales. De esta manera, hoy en día se cuenta

con un esquema regulatorio moderno en temas torales para el desarrollo del sistema bancario como lo son criterios contables más estrictos, la administración de riesgos, la calificación y provisionamiento de cartera, controles internos, revelación de información y requerimientos de capital.

### *Conclusiones*

Previamente a la crisis financiera de 1994, el marco regulatorio y la supervisión del sistema bancario eran deficientes.

A partir de la crisis financiera de 1995, inició en México una cultura de prevención de problemas que pudieran originarse en el sector bancario y financiero en un futuro, motivo por el cual se han venido fortaleciendo, tanto por parte del Poder Legislativo como del Ejecutivo, el marco regulatorio del sistema financiero mexicano.

En la actualidad la banca comercial se caracteriza por su solidez y sano índice de capitalización, que a septiembre de 2005 es de 14.4%, índice similar al de otros países; la cartera vencida está completamente reservada, es decir a septiembre de 2005 las reservas preventivas representan 2.3 veces la cartera vencida, y el índice de morosidad, que mide la proporción de la cartera deteriorada respecto a la cartera total, ha disminuido 9.3 puntos porcentuales desde 1997, ubicándose en 1.98 por ciento.



## APARTADO I

# CONSIDERACIONES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA RESPECTO AL INFORME DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

(AGOSTO DE 2006)

Las tareas encomendadas a la Comisión sólo se cumplieron de manera muy parcial. Además de lo escaso y espaciado de las reuniones, hubo una negativa explícita para el desarrollo de tareas de investigación por parte de la mayoría de los integrantes y no existió un real interés por realizar una revisión profunda del funcionamiento del IPAB y evaluar hasta que punto ese instituto se había ceñido a las disposiciones jurídicas que lo regulan. Lo que prevaleció fue un enfoque netamente oficialista que buscó en todo momento justificar las acciones realizadas por las autoridades durante el rescate bancario. Por esas razones, y ante la imposibilidad de rehacer el texto del Informe de la Comisión, decidimos anexar al mismo el presente escrito con las siguientes consideraciones.

### I. INTRODUCCIÓN

La crisis bancaria que estalló a principios de 1995 llevó al gobierno a realizar una serie de acciones que luego se denominaron rescate bancario. Esa política ha significado un enorme sacrificio financiero para el país y un gran costo social para el pueblo mexicano. Hasta junio de 2006, el costo fiscal del rescate bancario puede estimarse en un billón 358 mil millones de pesos, lo que representa un 15.4 por ciento del producto interno bruto (PIB). Pero esa enorme carga no resultó de una catástrofe natural o algo por el estilo. En realidad fue resultado de políticas equivocadas e irresponsabilidades de todo tipo y de acciones premeditadas ejercidas por funcionarios públicos claramente identificados.

A partir de 1983 la orientación general de la política económica se modificó, bajo el pretexto de buscar una nueva inserción en la economía mundial que impulsaran mecanismos de mercado que mejoraran la eficiencia y la competitividad de la economía nacional, se debilitaron muchas de las responsabilidades sociales y productivas del Estado mexicano. Esa orientación conllevó un grave defecto: el llevarse a cabo en un ambiente institucional no democrático, con un estado de derecho débil, una transparencia escasa, sin una verdadera rendición de cuentas y con la existencia de una enorme red de complicidades y de corrupción.

Esa grave ausencia permitió que la política de liberalización financiera abrupta condujera al riesgo de quiebra del sistema bancario a principios de 1995. La política aplicada para rescatar a los bancos mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) mostró fallas similares, propiciando todo tipo de abusos e ineficiencias que incrementaron desproporcionadamente el costo fiscal.

Ese creciente costo se financió al principio de manera subrepticia, recurriendo a los ingresos petroleros excedentes. El inadecuado manejo de la política de rescate bancario que incrementó excesivamente el costo fiscal junto con la caída del precio del petróleo a principios de 1998 y la exigencia social y legislativa obligaron al gobierno a explicitar el problema del FOBAPROA. La información, incompleta aún en la actualidad, sólo fue posible mediante la denuncia y la exigencia nacional.

La discusión sobre el FOBAPROA llevada a cabo en la Cámara de Diputados durante 1998, resultó oscurecida debido a las deficiencias institucionales antes señaladas. En lugar de buscar transparentar lo sucedido y tratar de reducir en lo posible el costo fiscal, la mayoría de los legisladores del PRI y del PAN aceptaron la aplicación de una verdadera operación de encubrimiento que "legalizó" ese desfaldo y le impuso un costo excesivo al pueblo mexicano.

Con la creación del IPAB a principios de 1999, el gobierno asumió, de hecho, la enorme deuda generada por el rescate bancario. A partir de entonces, ese instituto ha administrado los pasivos resultantes del oneroso rescate buscando como refinanciarlos y distribuir su pago en el tiempo. Utilizando recursos presupuestales sólo se ha evitado que esa deuda crezca en términos reales y vaya disminuyendo paulatinamente como proporción PIB.

La administración y venta de los activos en poder del IPAB se ha convertido en otra fuente de sospecha y de inconformidad social. El deterioro de los bienes, los bajos precios de venta, los contratos de alto beneficio a las administradoras de los activos, la creación de un mercado secundario totalmente distorsionado en donde los beneficiarios son pocas empresas y la existencia de tráfico de influencias para asignar, mediante subasta o licitación, determinada cartera de créditos o bienes muebles e inmuebles ha sido la constante del funcionamiento y la operación del IPAB.

El intento de hacer del IPAB un organismo con independencia del Poder Ejecutivo para garantizar la operación transparente de sus operaciones se nulificó en los hechos y el instituto se convirtió en una simple prolongación de los funcionarios de la SHCP, quienes mantienen el control y la subordinación absoluta.

La última etapa del rescate bancario se concluyó el año pasado con la conversión de los Pagarés de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC) en nuevos bonos emitidos por el IPAB. Durante años se luchó por depurar esos pagarés eliminando los créditos ilegales que se habían incluido con el fin de reducir en lo posible el costo fiscal. Sin embargo, ese empeño se vio frustrado ante la intervención del Presidente de la República y con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que invalidó las auditorías practicadas.

A más de diez años, lo realmente sucedido desde el inicio del rescate bancario en 1995 no ha sido aclarado del todo y ningún funcionario ha sido investigado o sancionado. La impunidad se estableció como la constante de la quiebra y el rescate bancario. El pueblo mexicano tiene derecho a saber qué pasó, como sucedió, porqué tiene que cargar con esa enorme deuda. Para ello, resulta necesaria la creación de una Comisión de la Verdad.

## II. EL COSTO FISCAL DEL RESCATE BANCARIO

Para el mes de Junio de 2006, el costo del rescate bancario se estimó en un billón 358 mil millones de pesos, monto que representa un 15.4 por ciento del PIB.

**Cuadro 1**  
Estimación del Costo del Rescate Bancario  
(Millones de Pesos)

Valor a Precios de Junio de 2006	Monto	%PIB
Total	1,358,020	15.4
Costo Pagado Hasta Junio de 2006	549,290	6.2
Ramo 29	190,803	2.2
Ramo 34	339,767	3.9
Remanente Banxico	18,721	0.2
Pasivos Actuales (Junio de 2006)	808,730	9.2
IPAB	745,093	8.5
Originales	67,760	0.8
Saneamiento Financiero	67,760	0.8
PCCC (Convenio)	0	0.0
Refinanciados	673,230	7.6
Otros	4,103	0.0
Banco de México (Banxico)	53,594	0.6
Nafinsa (Crédito a Fobaproa)	10,043	0.1

Como se puede ver en el Cuadro 1, el costo señalado se divide en dos grandes partes: la ya pagada y la pendiente de pagar; es decir, los pasivos o deuda que tendrán que ser erogados año con año. El monto pagado asciende a la fecha a 549 mil 290 millones de pesos, 6.2 por ciento del PIB, quedando aún como deuda pública los restantes 808 mil 730 millones de pesos, 9.2 por ciento del PIB.

El monto pagado ha sido erogado a partir de 1995 por la vía del presupuesto de egresos, a través de los Ramos 29 (ya desaparecido) y del 34. Además, se incluye la parte amortizada del crédito otorgado por el Banco de México al FOBAPROA utilizando el remanente de operación de ese instituto, lo que significa que el gobierno federal ha renunciado a esos ingresos para usarlos con ese fin. Las cifras están convertidas a precios de junio de 2006, utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Los pasivos actuales, es decir, la deuda pendiente de pagar, alcanza 808 mil 730 millones de pesos, 9.2 % del PIB. La mayor parte corresponde a los pasivos del IPAB, quedando el resto en el Banco de México. Los pasivos del IPAB se pueden dividir en originales y refinanciados. Los originales son los que quedan de las operaciones de saneamiento de los bancos liquidados o vendidos. En esta parte también se incluía el costo de los Pagarés de Capitalización y Compra de Cartera, los cuales han sido ya liquidados en su totalidad a Bancomer, Banamex, HSBC y Banorte. Los pasivos refinanciados corresponden a las emisiones de Bonos realizadas por el IPAB, así como a la contratación de créditos con los bancos, incluyendo algunos de Nacional Financiera (NAFINSA), fondeados con deuda externa.

Entre los pasivos también se incluye la parte pendiente de amortizar del crédito otorgado por el Banco de México al FOBAPROA, el cual fue utilizado en su mayor parte para sanear a Inverlat. Como en la Ley de Protección al Ahorro Bancario se ordenó que este crédito fuera quebrantado por el propio Banco de México no se registra dentro de los pasivos del IPAB. Para absorber la pérdida se está utilizando el remanente de operación del banco central. Se incluye como parte del costo fiscal debido a que el Gobierno Federal está renunciando a esos ingresos para utilizarlos en el pago de esa deuda. Un tratamiento similar se está dando al crédito original que otorgó NAFINSA al FOBAPROA.

### III. PRIVATIZACIÓN Y CRISIS DE LA BANCA (1991-1994)

En 1991 se inició el proceso de privatización de los bancos. La idea era combinar ese proceso con una política de desregulación en materia financiera que ya se estaba aplicando. Con ello, según dijeron los del gobierno, se buscaba alcanzar de manera simultánea tres objetivos: un aumento de los niveles de ahorro de la economía; una mejor asignación de ese ahorro; y un abaratamiento del costo del crédito derivado de la competencia esperada entre los nuevos bancos privados. Así, la economía se beneficiaría al contar con un sistema bancario más moderno y eficiente capaz de canalizar el ahorro hacia las actividades más productivas y de manera menos onerosa. Ninguno de esos objetivos pudo ser logrado.

La privatización enfrentó otro problema, el de la debilidad institucional y la falta de transparencia y de mecanismos modernos de rendición de cuentas. Con el ambiente de autoritarismo y escasa transparencia que existía y un sistema de corrupción altamente sofisticado, la venta y operación de los bancos se transformó en una bomba de tiempo que estalló a principios de 1995.

El primer gran error fue vender los bancos prácticamente al “mejor postor”, a los amigos del régimen olvidando que el servicio de banca y crédito es de una naturaleza altamente sensible, muy diferente a las restantes actividades económicas. Por ello, se debió garantizar que los bancos quedaran en las manos de gentes con capacidad para administrarlos con toda la prudencia y responsabilidad que esa actividad requiere y no dejarlos como propiedad de empresarios o de grupos económicos cuyo único mérito era su vinculación con el poder político.

Otra falla, también relacionada con la ausencia de transparencia en el proceso de privatización, fue que no se respetaron las reglas anunciadas. Una de ellas fue que el capital debería provenir de fuera del sistema bancario. Una gran cantidad de compradores financiaron la adquisición de los bancos recurriendo a préstamos de otros bancos. Así, la capitalización de los nuevos bancos privados resultó en gran medida ficticia, comprometiendo desde el inicio la viabilidad de estas instituciones y la fortaleza del sistema bancario mexicano.

Resulta difícil creer que las autoridades encargadas de la venta de los bancos ignoraran estos hechos. Ellos supieron a quien vendían las instituciones. Por ello, existe la certeza de que asuntos de corrupción estuvieron involucrados y marcaron la operación. La ausencia de mecanismos claros de rendición de cuentas impidió que se aclarara todo ese proceso, quedando señalado por el signo de la sospecha, el enriquecimiento de pocos y el desastre financiero.

Pero quizá, la mayor debilidad del proceso de privatización de la banca fue que no se acompañó de un reforzamiento de los organismos de supervisión y vigilancia por parte de las autoridades de la SHCP y de una modificación de las reglas de garantía excesiva para los depósitos bancarios. Un mercado financiero liberalizado no podía regirse con las mismas instituciones y reglas de un mercado totalmente controlado. El seguro de depósito universal se convirtió en un elemento de perversidad bancaria.

En cualquier país que liberaliza su sistema bancario las instituciones y las reglas de supervisión se refuerzan. En México eso no sucedió. La Comisión Nacional Bancaria (CNB) continuó operando prácticamente de la misma manera, con una actitud francamente permisiva, tolerante y marcada, muchas veces, por la complicidad.

Durante décadas el gobierno había respaldado, de hecho, al total de los depósitos bancarios. Por ello, era fama que en México nunca quebraba un banco. Esa política era factible debido al estricto control que ejercía el Banco de México sobre casi todas las operaciones de la banca. Pero, en el nuevo ambiente de desregulación casi total, el mantenimiento de esa garantía implícita se convirtió en un incentivo perverso para los nuevos banqueros, quienes podían asumir riesgos excesivos sin preocuparse por las consecuencias.

Los resultados son bien conocidos. Los niveles de intermediación bancaria se incrementaron fuertemente. Pero ese crecimiento no fue resultado del aumento del ahorro, como se esperaba, sino de la liberación de recursos derivados de la amortización de la mayor parte de la deuda que tenía el gobierno con los bancos y de la canalización de montos crecientes de recursos provenientes del exterior.

La asignación de los recursos intermediados tampoco resultó lo eficiente que se esperaba. En buena medida, los bancos fueron utilizados preferentemente para financiar a los grupos económicos pertenecientes a sus principales accionistas con tasas de interés preferenciales. En muchos casos se registraron abusivos autopréstamos y, sin exigir las garantías mínimas, se financiaron empresas inexistentes y se dieron apoyos crediticios para proyectos económicos totalmente inviables.

El esperado abaratamiento del crédito como resultado de la competencia bancaria, tampoco se produjo. De hecho, se observó exactamente lo contrario, los márgenes de intermediación se elevaron alcanzando niveles sin precedentes en México. Mientras muchas personas relacionadas con los bancos gozaron de un tratamiento preferencial, el costo de los préstamos a los que no tenían esas relaciones se incrementó fuertemente.

El comportamiento de los banqueros fue de abuso y exprimieron al extremo las reglas del juego entonces existentes. Las instituciones encargadas de supervisarlos les permitieron hacer prácticamente de todo. El haber recurrido a préstamos, muchos de ellos para comprar los bancos, presionaba la búsqueda de negocios muy rentables que les permitieran amortizar rápidamente esos créditos. Además, el gobierno mantenía la garantía del total de los depósitos, constituyendo un caso típico de riesgo moral, el cual aparece cuando se percibe que un tercero, en este caso el gobierno, les resolverá sus problemas presentes y futuros.

Ese comportamiento resultó reforzado por una política económica que indujo un sobreendeudamiento de la economía. Luego de estabilizar a la economía y anunciar la próxima firma del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica (TLC), el gobierno creó un ambiente que atrajo enormes flujos de capital del exterior.

Mediante el mantenimiento de un tipo de cambio estable, se buscó dar certidumbre a los rendimientos esperados por los inversionistas extranjeros. Como la inflación doméstica seguía siendo superior a la exterior, el peso se fue sobrevaluando, generando un déficit cada vez mayor con el exterior, el cual fue compensado con entradas de capital también crecientes.

Otro efecto de la sobrevaluación cambiaria fue la distorsión de los precios relativos, generando aumentos en los bienes y servicios no comerciables superiores a los registrados en los comerciables con el exterior. Ese conocido fenómeno propició señales equivocadas a los mercados. Los precios de los inmuebles y de otros bienes no comerciables aumentaron mucho, generando la ilusión de que se era más rico y, por tanto, de que se podía gastar y endeudarse más.

Durante el año electoral de 1994 el gobierno llevó esa política al extremo. Manteniendo supuestamente un déficit fiscal cercano a cero, efectuó crecientes colocaciones de valores en el exterior, como los famosos Tesobonos. Esos recursos permitieron amortizar mucha deuda interna, liberando fondos que terminaron siendo canalizados por los bancos a la economía y creando una situación prácticamente insostenible.

En diciembre de 1994, comenzando el gobierno del presidente Zedillo, la realidad se impuso y el peso se devaluó. Para muchos, la devaluación significó pasar de manera abrupta de la ficción a la realidad. Muchas deudas contraídas considerando precios inflados de activos de pronto se enfrentaron a tasas de interés muy elevadas y precios de sus activos devaluados en mayor proporción que la moneda. A ello siguió una fuerte contracción de la economía que puso a muchos deudores en situación de insolvencia. Los bancos dejaron de recuperar los créditos otorgados presentándose un riesgo de quiebra bancaria en cadena.

Los expresidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se han culpado mutuamente por esa crisis, conocida como "error de diciembre". La verdad es que los dos tienen responsabilidad en lo sucedido. El primero, por impulsar la política insostenible antes comentada. El segundo, por su incapacidad de manejar adecuadamente la coyuntura convirtiendo una situación, sin duda difícil, en una crisis de grandes proporciones.

La falta de transparencia y de mecanismos de rendición de cuentas, volvieron a jugar un papel perverso en esa coyuntura. Existen muchas versiones de que funcionarios del gobierno informaron previamente a algunos empresarios de que se iba a llevar a cabo la devaluación permitiendo que se cubrieran y derrumbaran el mercado cambiario, haciendo más costosa e inmanejable la situación. Esta versión, como tantas otras, quedó sin ser investigada y aclarada. La impunidad volvió a imponerse.

### III. EL RESCATE BANCARIO: EL USO DE LOS EXCEDENTES PETROLEROS Y EL RIESGO MORAL (1995-1997)

Durante los últimos años del gobierno del presidente Salinas, lo único que se pregono fue que los fundamentos de la economía estaban bien y que no había de que preocuparse. Para ello, se maquillaron cifras básicas, como el déficit fiscal, sacando de esa medición la Intermediación Financiera. Ese concepto mide los recursos netos intermediados por la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento, cuyo usuario final es el sector privado, pero tienen como origen un aumento en la deuda pública. El déficit por ese concepto alcanzó más de 3 por ciento del PIB en 1994; pero, como no se incluyó en la medición oficial del déficit fiscal, se pudo presumir que el déficit era cercano a cero. El verdadero déficit fue escondido.

Así, cuando se inició el gobierno del presidente Zedillo, no se tenía un verdadero diagnóstico de lo que sucedía, y menos aún de lo que se venía. La programación para 1995 se hizo sin contar con los usuales elementos técnicos de análisis. Cuando se produjo la devaluación, las autoridades hacendarias no tenían claridad respecto a la real naturaleza de la crisis que se estaba presentando y de lo que debía hacerse.

La falsa idea de que los fundamentos de la economía estaban bien llevó a que se pensara que la devaluación sólo reflejaba una crisis de confianza de corto plazo. Algunos, incluso, creyeron que el problema se superaría resolviendo la situación de Chiapas. Luego de la operación militar de febrero de 1995, la situación económica no sólo no se compuso, sino que se deterioró aceleradamente habiéndose perdido un tiempo precioso.

El primer error fue garantizar el valor en dólares y los plazos de vencimiento de los Tesobonos, en su mayoría en las manos de inversionistas extranjeros, desechando cualquier posibilidad de negociar las condiciones de amortización de esos bonos, permitiendo un ajuste más ordenado y suave. Esos títulos se liquidaron rápidamente, utilizando para ello un crédito de emergencia del Tesoro de los Estados Unidos y poniendo como respaldo los ingresos de las exportaciones petroleras.

La garantía gubernamental sobre el 100 por ciento de los depósitos bancarios eliminó cualquier flexibilidad en el ajuste utilizando mecanismos de mercado. Pero lo más grave fue que, desde un principio, se buscó proteger a los grandes deudores normalmente asociados a los banqueros, presionando a los pequeños deudores para que pagaran sus créditos con las infladas tasas de interés y bajo la amenaza de ser despojados de sus propiedades. La falta de equidad fue la regla desde el inicio de la crisis.

Ningún gobierno responsable podía permitir que quebrara la banca y se interrumpiera el sistema de pagos de la economía. Por ello, la necesidad de que el gobierno interviniera, lo cual significaba necesariamente incurrir en un costo fiscal, está fuera de toda discusión. El problema es evaluar como se realizó esa inevitable intervención.

En cualquier país democrático cuando se presenta un riesgo de quiebra bancaria en cadena se adoptan al menos tres tipos de medidas: en primer lugar, los funcionarios involucrados en la gestación de la crisis son removidos aunque estén fuera de toda sospecha; segundo, los programas de apoyo a los bancos se basan en reglas generales, pues se trata de destinar recursos públicos; y tercero, esas reglas incluyen incentivos de mercado para propiciar que los bancos beneficiarios ayuden a corregir la situación.

En México, debido al débil ambiente institucional antes mencionado, se hizo exactamente lo contrario. Los funcionarios señalados como responsables de la crisis y el quebranto bancario

fueron también los encargados de aplicar los programas de rescate. Aunque en un principio se pretendió mantener algún tipo de reglas generales, pronto se pasó a niveles de discrecionalidad verdaderamente irresponsables. Esa ausencia de reglas claras condujo a todo tipo de abusos que propiciaron un incremento exagerado del costo fiscal.

El mecanismo que se utilizó para canalizar los apoyos a la banca fue el FOBAPROA, que pasó de ser un fideicomiso privado, a convertirse en el organismo público responsable de asumir una deuda pública gigantesca. En un principio sólo se otorgaron apoyos temporales a los bancos para garantizar que mantuvieran niveles de capitalización suficientes.

Varios bancos a punto de quebrar fueron intervenidos por la CNB, asumiendo el gobierno, por medio del FOBAPROA, la responsabilidad de sanearlos. En algunos bancos, como Serfin, se mantuvo la ficción de que no estaban intervenidos, cuando realmente lo estaban para todos los efectos prácticos. Hechos como este dispararon aún más el costo fiscal. Pronto, las pérdidas de los bancos intervenidos se acumularon y la terquedad de impedir que ningún banco se declarara en quiebra llevó a que el costo del rescate se incrementara cada vez más.

Para los bancos que se consideraban viables, se diseñó un programa especial, denominado Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC), el cual se convirtió en un dolor de cabeza para el gobierno y para los legisladores. Mediante ese programa, los bancos elegirían una cartera de crédito con problemas, la cual se situaría en un fideicomiso administrado por el propio banco. A cambio del derecho sobre los flujos que generara esa cartera, el FOBAPROA emitiría un pagaré a 10 años, no negociable, con intereses capitalizables y avalado por el gobierno; pero sin el respaldo del Congreso de la Unión.

En un principio, el FOBAPROA emitió unas reglas generales para los PCCC, señalando el tipo de créditos que se podían admitir. También se fijó la obligación de que los créditos estuvieran provisionados con las reservas que marca la Ley. Además, se determinó una regla de participación de los bancos y el gobierno en las pérdidas que finalmente se registrarán cuando los pagarés vencieran.

Sin embargo, las reglas pretendidamente generales se empezaron a flexibilizar, primero con un banco y luego con otro. Si se analizan las carteras incluidas en los tramos acordados durante 1995, se observa que las reglas se cumplieron más o menos solo al principio del proceso. Pero en los pagarés emitidos en 1996 o después, se permitió que los banqueros metieran toda la basura irrecuperable que tuvieran sin exigirles siquiera que mantuvieran unas reservas mínimas.

El proceso de rescate bancario se llevó a cabo en la oscuridad, sin informar siquiera a los legisladores. La gran discrecionalidad involucrada propició todo tipo de abusos, los cuales fueron incrementando de manera alarmante el costo fiscal. Aunque la mayor parte de los compromisos se constituyeron con promesas de pago a largo plazo, el saneamiento de tantos bancos y la entrada en operación de algunos programas de apoyo a deudores exigieron erogaciones presupuestales crecientes.

A fines de 1995 se dio a conocer la primera estimación de lo que sería el costo fiscal del rescate bancario. En los Criterios Generales de Política Económica para 1996 se señalaba que dicho costo alcanzaría sólo 5.1 por ciento del PIB, del cual, correspondía un 2.4 % a los programas llevados a cabo por el FOBAPROA. Para fines de 1996, el costo total estimado se incrementó a 8.5 por ciento del PIB, ocupando el 4.4 por ciento para el FOBAPROA. Finalmente, a fines de 1997, pocos meses antes de que se iniciara el famoso debate sobre este asunto, el costo se calculó en 11.9 por ciento del PIB, con un 8.3 por ciento estimado para el FOBAPROA.

Desde un principio apareció el problema de cómo financiar el rescate bancario en un ambiente de crisis, con ingresos fiscales deteriorados y grandes dificultades para contratar nueva deuda. La salida fue incrementar las exportaciones de petróleo, aprovechando que los precios iban coyunturalmente al alza. Pero, como el sólo aumento del volumen de petróleo a exportar no bastaba se decidió utilizar el perverso régimen fiscal aplicado a PEMEX para incrementar la tributación de esa paraestatal.

El mecanismo utilizado entre 1995 y 1997 para exprimir fiscalmente a PEMEX y financiar de manera subrepticia el creciente costo del rescate bancario, consistió en subestimar el precio de referencia del petróleo, para garantizar una tasa de tributación a PEMEX superior al 60.8 por ciento sobre sus ingresos aplicado a través del Derecho sobre Hidrocarburos. A los ingresos por encima de ese subestimado precio se les aplica el Aprovechamiento sobre Ingresos Excedentes con una tasa de 39.2 por ciento, quedando todos esos recursos en manos del fisco. Además, como los ingresos excedentes no habían sido presupuestados podían ser asignados de manera discrecional.

Al igual que pasó con la devaluación del peso, cuando algunos funcionarios del gobierno pensaban que era una crisis de confianza de corto plazo que se podía revertir en el momento que se restaurara la confianza, todo indica que con el rescate bancario sucedió algo parecido. Creyeron que manteniendo la ficción de que ningún banco quebraba, y canalizando recursos de apoyo de manera subrepticia, la situación se iba a ir recomponiendo. Pero olvidaron que los incentivos perversos involucrados en los esquemas de rescate llevaban necesariamente a un crecimiento sin control de las erogaciones y de los pasivos que tendría que asumir finalmente el gobierno.

#### IV. LA CAÍDA DEL PRECIO DEL PETRÓLEO Y EL DEBATE SOBRE EL FOBAPROA (1998)

La situación económica y financiera del país se modificó de manera abrupta al iniciar 1998. El precio del petróleo se derrumbó, y con ello, el mecanismo para financiar el rescate bancario. Ese fenómeno fue uno de los factores que obligó al presidente Zedillo a explicitar el problema del FOBAPROA, enviando a fines de marzo varias iniciativas de Ley al Congreso, proponiendo que se asumiera formalmente una deuda estimada para febrero de ese año en 552.3 miles de millones de pesos más los “accesorios” que se acumularan hasta diciembre.

Entonces fue cuando se inició el debate nacional sobre el FOBAPROA. En un principio, los legisladores pidieron que se explicara de donde habían salido esos pasivos y que se auditaran antes de aprobar su conversión formal en deuda pública. Aunque existieron las usuales presiones para que se legislara al vapor y se aprobaran esas iniciativas en el período ordinario de sesiones del Congreso que concluía en abril, la aprobación no se consiguió, dejándose esa posibilidad para el siguiente período ordinario a iniciarse en septiembre.

Fue precisamente durante el receso legislativo entre mayo y agosto, cuando la discusión respecto al FOBAPROA se convirtió en un debate nacional. El gobierno inició una fuerte campaña de propaganda, señalando que si esos pasivos no eran reconocidos como deuda pública se podría producir una verdadera catástrofe económica. En el PRD se llevó a cabo una intensa discusión y movilización política que condujo a la publicación, el 15 de julio de ese año, de un documento denominado *FOBAPROA: El Gran Atentado Contra la Economía Nacional. Alternativas para Impedirlo*.

La propuesta del PRD partía del análisis que se ha comentado en párrafos anteriores respecto a como se había gestado la crisis bancaria. El planteamiento básico era el rechazo a la conversión propuesta de los pasivos del FOBAPROA en deuda pública. Con ello se evitaba que se endosara un enorme costo a la población y se rechazaba el encubrimiento de las muchas ilegalidades e irresponsabilidades que se habían registrado.

Se proponía revisar a fondo el rescate bancario, identificando las operaciones producto del abuso de los banqueros y de sus asociados, las cuales no deberían recibir ningún apoyo fiscal. Además, se planteaba establecer reglas generales y transparentes para el rescate de las empresas y familias que resultaban verdaderas víctimas de la crisis.

La revisión detallada de lo sucedido representaba además una gran oportunidad histórica para transformar lo que sería un fraude de enormes proporciones contra la mayoría de la población en un proceso que combatiera a fondo las raíces de la corrupción y de la impunidad. Ese proceso ayudaría a fortalecer el estado de derecho, fomentaría la transparencia y fortalecería los mecanismos de rendición de cuentas, los grandes ausentes en el proceso de supuesta modernización de la economía mexicana.

La respuesta del gobierno fue la descalificación, resultando incapaz de refutar el análisis presentado y eludiendo cualquier tipo de discusión seria. Se prefirió continuar con una campaña propagandística tratando de convencer a la población de que la política de rescate bancario aplicada no sólo había sido la más adecuada sino la única posible.

En septiembre, la Cámara de Diputados decidió contratar al consultor canadiense Michael Mackey para que efectuara una auditoría a todas las operaciones llevadas a cabo por el FOBAPROA. Además, se decidió que no se iba a aprobar ninguna modificación legal a ese respecto hasta que concluyera la citada revisión y todo quedara clarificado.

Sin embargo, esos acuerdos no se cumplieron, ya que muchos legisladores del PRI y del PAN permitieron que se llevara a cabo una auténtica operación de encubrimiento. Durante los primeros meses el gobierno se negó a entregar la información que requería el auditor Mackey impidiendo que avanzara la revisión encomendada. Luego, se olvidó el acuerdo de no legislar hasta que se concluyera la auditoría. Así, en diciembre de 1998 se aprobó la Ley de Protección del Ahorro Bancario (LPAB) que dio origen a la creación del IPAB. Los legisladores del PRD votaron en contra.

Entre los Diputados que llevaron a cabo esa operación de encubrimiento y legalización de ese enorme fraude contra el pueblo mexicano destacaron Fauzi Hamdan Amad, del Partido Acción Nacional (PAN) y Arturo Núñez Jiménez, entonces coordinador del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y principal operador del gobierno en la Cámara de Diputados.

Con la aprobación del citado ordenamiento se legalizaron los enormes pasivos generados por el rescate bancario, los cuales fueron transferidos al IPAB, señalándose que las auditorías en curso deberían concluirse. Sólo quedó pendiente lo referente a los pagarés en poder de los bancos aun vivos, los correspondientes al PCCC. Se acordó que esos pagarés deberían ser canjeados por nuevos instrumentos de deuda del IPAB después de que se concluyeran las auditorías y la cartera de créditos que amparaba hubiera sido depurada.

## V. LA CREACIÓN DEL IPAB Y EL REFINANCIAMIENTO DE SUS PASIVOS (1999-2006)

A principios de 1999 el IPAB comenzó a administrar los enormes pasivos heredados del FOBAPROA. Además, concluyó las operaciones de saneamiento financiero que habían quedado pendientes. También inició la venta de algunos de los bancos intervenidos y la liquidación de los otros. Para el manejo de los pasivos diseñó una estrategia consistente en evitar que continuaran creciendo en términos reales, de manera que, como proporción del PIB, se fueran reduciendo.

En julio de ese año el auditor Mackey entregó a la Cámara de Diputados su Informe Sobre las Operaciones del FOBAPROA. Lo primero que se destacó en ese informe fue que no se trataba de la auditoría encomendada por los diputados y señalada en la LPAB. Como lo dijo Mackey de manera explícita, “Este informe y las evaluaciones que se han llevado a cabo no constituyen una auditoría financiera”.

Las razones de que no pudiera realizar la auditoría encargada se debieron a las limitaciones de la información que le fue proporcionada. Sin embargo, el análisis presentado respecto al origen de la crisis bancaria; a la evaluación de los programas aplicados; y al desempeño de las instituciones encargadas de supervisar a los bancos, resultó de una gran profundidad. Algo notable en el Informe de Mackey fue la coincidencia, en muchos rasgos, con el diagnóstico presentado un año antes en el comentado documento del PRD.

Los voceros del gobierno, así como la mayoría de los legisladores del PRI y del PAN pretendieron hacer pasar el informe de Mackey como la anunciada auditoría a las operaciones efectuadas por el FOBAPROA. Así, se aparentó que se había cumplido con lo señalado por la Ley buscando encubrir todo lo sucedido y garantizando impunidad a los responsables del gran desfalco.

Como anexo de su informe, el auditor Mackey entregó un listado de operaciones consideradas como reportables por un monto de casi 74 mil millones de pesos a valor original, proponiendo que se revisaran cuidadosamente. El anexo también incluía un listado con los nombres de los beneficiarios. A petición de las fracciones mayoritarias de la Cámara de Diputados, Mackey encriptó el archivo electrónico con ese listado. El código de acceso se dividió en cinco partes, proporcionando una de ellas a cada partido representado en esa Cámara. Con ello, se garantizó que la única manera de que pudieran conocerse los nombres incluidos en esa lista sería mediante un consenso de los cinco partidos.

En octubre de 1999, el PRD propuso que se diera a conocer el listado de las operaciones reportables. La mayoría de los diputados del PRI y del PAN se opusieron, votando un punto de acuerdo que mantenía esa lista en secreto y encargando al IPAB que la revisara y sólo entonces diera a conocer los nombres de los responsables de los créditos que se hubieran identificado como ilegales.

En marzo de 2000, el IPAB entregó a la Cámara de Diputados su Informe de las Transacciones Reportables dando a conocer las acciones que había realizado respecto a los créditos irregulares detectados, pero sin proporcionar ningún nombre de los beneficiarios.

A mediados de 2000, la Cámara de Diputados decidió crear una Comisión Investigadora del IPAB con el fin de evaluar como estaba cumpliendo ese nuevo organismo con las obligaciones señaladas en la LPAB. En medio de la campaña electoral de ese año, todos los partidos, con la excepción de uno, el PRI dieron a conocer su respectiva clave de acceso. Cuando el PRD

tuvo la presidencia de la citada Comisión también accedió a la custodia del famoso archivo encriptado, cuyo contenido fue dado a conocer tiempo después por dicha fracción parlamentaria.

A partir de 2000 se incluyó en la Ley de Ingresos la autorización para que el IPAB pudiera realizar operaciones de refinanciamiento de sus pasivos. Lo primero que hizo fue contratar nuevos créditos con los bancos, sustituyendo con esos recursos las deudas más caras. En ese proceso, el IPAB no siempre tuvo éxito. Un caso ejemplar fue lo sucedido con el pagaré de Banca Confía adquirido por el Citibank. Ese pagaré era el que tenía la tasa de interés más elevada. Cuando el IPAB trató de sustituirlo el Citibank lo demandó, propiciando, entre otras cosas, la renuncia del primer Secretario Ejecutivo de ese instituto. El último día del gobierno del presidente Zedillo ese pagaré fue finalmente sustituido, reduciendo la tasa de interés pero ampliando el plazo en varios años, de manera que se garantizara el ingreso esperado por ese banco extranjero.

El siguiente paso del IPAB para refinanciar sus pasivos, fue la emisión de los Bonos para la Protección del Ahorro (BPA). En un principio, los BPAs se colocaron con una sobretasa considerable respecto a los valores gubernamentales, como los Cetes. Pero paulatinamente esa sobretasa se fue disminuyendo, al descontar los mercados que en realidad se trataba de deuda equivalente del gobierno.

Los recursos presupuestales entregados al IPAB se dirigieron a financiar el costo de los programas de apoyo a los deudores y a pagar el componente real del pago de intereses de sus pasivos, siguiendo la estrategia de evitar que deuda creciera en términos reales. Los recursos provenientes de los préstamos bancarios y de las emisiones de bonos, se usaron para concluir las operaciones de saneamiento pendientes. A la fecha, las nuevas emisiones de bonos se están utilizando para sustituir los créditos bancarios contratados.

Cuadro 2  
Evolución de los Pasivos Directos del Fobaproa-Ipab  
(Miles de Millones de Pesos)

Año	Total	Capitalización	Saneamiento	Créditos Bancarios	Emisión de Bpa'S
1995	39.4	7.4	32.0	0.0	0.0
1996	109.5	39.0	70.5	0.0	0.0
1997	264.7	77.4	187.3	0.0	0.0
1998	557.2	197.2	360.0	0.0	0.0
1999	692.0	163.9	528.0	0.0	0.0
2000	719.5	174.8	357.0	113.8	73.8
2001	778.4	195.2	282.8	148.4	151.9
2002	799.3	208.4	170.9	188.4	231.5
2003	821.3	220.4	128.6	163.0	309.4
2004	800.9	168.3	114.8	133.3	384.4
2005	743.0	3.7	87.6	154.8	496.9
2006-JUN	745.1	0.0	71.9	132.6	540.6

En el Cuadro 2, se puede apreciar el comportamiento de los pasivos del FOBAPROA que luego fueron heredados por el IPAB. Como se puede ver, la deuda asumida por los dos principales programas destinados a rescatar a los bancos en problemas creció aceleradamente entre 1995 y 1999, cuando se aplicó una política discrecional y ausente de toda transparencia y rendición de cuentas. A partir de 2000, cuando empezó a operar el IPAB, los pasivos se empezaron a refinanciar con créditos bancarios y con emisiones crecientes de Bonos.

Cuadro 3  
Evolución de los Pasivos Directos del Fobaproa-Ipab  
(Estructura Porcentual)

Año	Total	Capitalización	Saneamiento	Créditos Bancarios	Emisión de Bpa'S
1995	100.0	18.8	81.2	0.0	0.0
1996	100.0	35.6	64.4	0.0	0.0
1997	100.0	29.2	70.8	0.0	0.0
1998	100.0	35.4	64.6	0.0	0.0
1999	100.0	23.7	76.3	0.0	0.0
2000	100.0	24.3	49.6	15.8	10.3
2001	100.0	25.1	36.3	19.1	19.5
2002	100.0	26.1	21.4	23.6	29.0
2003	100.0	26.8	15.7	19.8	37.7
2004	100.0	21.0	14.3	16.6	48.0
2005	100.0	0.5	11.8	20.8	66.9
2006-JUN	100.0	0.0	9.6	17.8	72.6

En el Cuadro 3, se observa como se ha realizado el proceso de refinanciamiento de los pasivos del IPAB. Los pasivos originales han disminuido hasta desaparecer los del PCCC, dado que estos han sido ya pagados a los cuatro bancos sujetos a dicho programa, quedando pendiente sólo una fracción de los correspondientes a los programas de saneamiento financiero. La contratación de créditos con los bancos alcanzó la proporción más alta en 2002, tendiendo a disminuir. En contraste, la colocación de Bonos ha crecido de manera sistemática desde 1999, tendiendo a alcanzar la totalidad de los pasivos en un futuro próximo.

En el Cuadro 4, se puede ver que el valor máximo de los pasivos del IPAB como proporción del PIB, este fue alcanzado en 1999, empezando a disminuir a partir del siguiente año. A partir de 2000, las obligaciones derivadas de los programas de saneamiento se fueron amortizando, siendo sustituidas por contratación de créditos bancarios y emisión de BPAs. El único segmento de los pasivos originales que continuó creciendo hasta 2003 mediante el mecanismo de capitalizar los intereses que se fueron generando, fue el de los PCCC. Sin embargo, a partir de 2004, también éste segmento disminuyó hasta quedar totalmente liquidado en junio de 2006.

Cuadro 4  
Evolución de los Pasivos Directos del Fobaproa-IPAB  
(%PIB)

Año	Total	Capitalización	Saneamiento	Créditos Bancarios	Emisión de Bpa's
1995	2.1	0.4	1.7	0.0	0.0
1996	4.3	1.5	2.8	0.0	0.0
1997	8.3	2.4	5.9	0.0	0.0
1998	14.5	5.1	9.4	0.0	0.0
1999	15.0	3.6	11.5	0.0	0.0
2000	13.1	3.2	6.5	2.1	1.3
2001	13.4	3.4	4.9	2.6	2.6
2002	12.8	3.3	2.7	3.0	3.7
2003	12.2	3.3	1.9	2.4	4.6
2004	10.9	2.3	1.6	1.8	5.2
2005	9.4	0.0	1.1	2.0	6.3
2006-JUN	8.5	0.0	0.8	1.5	6.1

## VI. LA CONVERSIÓN DE LOS PAGARÉS DE CAPITALIZACIÓN Y COMPRA DE CARTERA (PCCC)

En julio de 2004 se inició el proceso de conversión de los pagarés del PCCC en deuda directa del IPAB. Aunque las reglas para dicha conversión fueron publicadas desde 1999 la sustitución se pospuso durante cinco años. La razón fue la existencia de diferencias e inconformidades en la interpretación de lo que debían ser las auditorías señaladas en la LPAB.

Desde la revisión de la cuenta pública de 2000, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) empezó a auditar todas las operaciones del rescate bancario, de acuerdo con lo señalado en la LPAB. Entre las primeras recomendaciones efectuadas, la ASF pidió que se llevaran a cabo las auditorías a las carteras de créditos amparadas por los PCCC, como lo indica el artículo quinto transitorio de la LPAB, antes de realizar su canje por nuevos títulos de deuda del IPAB.

En las siguientes revisiones, para las cuentas públicas de 2001 y 2002, la ASF encontró que en las carteras incluidas en esos pagarés, existían muchos créditos que no correspondían a las reglas de ese programa, los cuales deberían ser sustituidos antes de que se realizara el canje. Un resultado interesante de esas revisiones fue que los bancos participantes en ese programa nunca debieron ser apoyados con recursos fiscales, ya que en todo momento registraron niveles de capitalización superiores a los exigidos por la Ley. Es decir, que el Programa de Capitalización y Compra de Cartera fue ilegal.

Este es un resultado muy ilustrativo de lo que sucede cuando no existen reglas adecuadas de transparencia. La observación de la ASF es atinada respecto a que los bancos señalados mostraban niveles de capitalización superiores al mínimo exigido por la ley. Pero eso no era realmente cierto, ya que la CNB permitía registrar como capital algunas partidas que en realidad no lo eran manteniendo una apariencia de solidez que en realidad no existía. Como las autoridades sabían lo que de verdad sucedía, permitieron que esos bancos participaran en el PCCC, lo cual, sin embargo, no invalida la observación efectuada por la ASF.

Como resultado de sus revisiones, la ASF solicitó a la Secretaría de Hacienda no destinar recursos para el pago de intereses a los créditos observados, agregando que los mismos debían deducirse del valor de los pagarés. El Ejecutivo respondió con una controversia constitucional, aduciendo que esa solicitud estaba fuera de la competencia de la ASF. El Presidente Vicente Fox desarrolló un papel fundamental para cubrir las irregularidades y evitar la reducción del costo fiscal. Ese fue el verdadero objetivo de la controversia presentada por el ejecutivo contra la ASF.

Los bancos con pagarés del PCCC se ampararon, aduciendo que las auditorías ordenadas por la Ley ya habían sido realizadas durante las revisiones del auditor Mackey. El poder judicial siempre avaló la visión de los banqueros. Además, iniciaron juicios contra los despachos contables contratados por el auditor Mackey para evitar que entregaran a la ASF los Papeles de Trabajo utilizados durante su revisión, aludiendo al secreto bancario.

Finalmente, en julio de 2004 el IPAB llegó a un acuerdo con los bancos, llevándose a cabo la firma de los Contratos de Canje de dichos pagarés del PCCC. Esos contratos incluyeron tres aspectos. En el primero, los bancos aceptaron que despachos contratados por el IPAB efectuaran unas revisiones de Gestoría, de Identidad de Objeto y de Existencia, de Legitimidad y de Legalidad, es decir, las denominadas revisiones GEL.

En segundo lugar, los bancos se comprometieron a sobreseer los juicios de amparo que iniciaron, así como a retirar las demandas interpuestas contra los despachos contratados por Mackey, para que pudieran proporcionar los Papeles de Trabajo a los auditores encargados de las revisiones GEL.

Por último, los bancos aceptaron atender voluntariamente las observaciones efectuadas por la ASF, y realizar las sustituciones o descuentos que procedieran. Sin embargo, el tratamiento se pactó de antemano con el IPAB: los créditos relacionados que no habían sido aprobados por el Comité Técnico del Fobaproa serían pagados por los bancos; los créditos menores serían afectados a un fideicomiso; los créditos en litigio serían sustituidos en caso de sufrir evicción; y los intereses moratorios se incluirían en el canje, ya que la Secretaría de la Función Pública los consideró legales en contra del criterio manifestado por la ASF.

Más aún, los efectos de las observaciones efectuadas por la ASF seguían vigentes y el IPAB legalmente no podía efectuar la señalada conversión de los PCCC en nuevos Bonos sin una depuración previa de los muchos créditos ilegales detectados, lo cual se situaba mucho más allá de los alcances pactados de antemano, de las citadas revisiones GEL. En el Cuadro 5, se puede ver la situación de los PCCC en marzo de 2004, fecha tomada como base para su conversión en nuevos bonos. De los 222 mil 993 millones de pesos a que ascendía el valor nominal de los créditos incluidos, 118 mil 28 millones, es decir, el 52.9 por ciento, estaba observado por la ASF, y debería sustituirse o deducirse antes de la conversión.

Cuadro 5  
Pagarés de Capitalización y Compra de Cartera  
(Millones de Pesos)

	Valor Mar/04	Observados	%
Total	222,993.2	118,028.3	52.9
BBVA-Bancomer	97,717.0	57,857.9	59.2
Bancomer	83,781.1	53,447.4	63.8
Tramo I	59,198.6	46,832.9	79.1
Tramo II	24,582.5	6,614.5	26.9
BBV	13,936.0	4,410.4	31.6
Tramos II y III	13,513.9	4,177.0	30.9
Tramo Atlas	422.1	233.4	55.3
Banamex	82,448.0	32,375.5	39.3
Tramo I	57,865.5	23,717.9	41.0
Tramo II	24,582.5	8,657.6	35.2
Bital (HSBC)	30,147.7	20,518.1	68.1
Tramo I	19,142.0	14,945.7	78.1
Tramo II	10,465.9	5,572.4	53.2
Tramo III	539.8	0.0	0.0
Banorte	12,680.5	7,276.8	57.4
Tramo I	4,493.5	2,701.3	60.1
Tramo II	6,752.5	4,575.5	67.8
Tramo III	1,434.5	0.0	0.0

Esa situación se resolvió con la resolución de la SCJN a la demanda de Controversia Constitucional que había promovido el Ejecutivo contra la solicitud de la ASF en el sentido de que se depuraran los créditos ilegales incluidos en los PCCC. La SCJN señaló que los Oficios donde la ASF hacía esas solicitudes invadían la esfera de competencia del Ejecutivo al interpretarse como “órdenes”. Hasta ahí la resolución sólo habría invalidado los Oficios, pero la SCJN decidió ir más lejos y determinó dejar sin efecto, además, las auditorías llevadas a cabo por la ASF. Para justificar esa decisión, la SCJN adujo el “principio de anualidad” en las revisiones, señalando que la ASF no estaba facultada para auditar lo sucedido en años anteriores.

Esta determinación de la SCJN, si bien legalmente inapelable ya que se trata de la última instancia, no deja de estar señalada por la sospecha y podría reflejar un conflicto de intereses. Se puede recordar que durante la revisión que llevó a cabo la ASF a la Cuenta Pública de 2003, descubrió que la SCJN había violado la ley al utilizar remanentes presupuestales por 162 millones de pesos para financiar un fideicomiso destinado a proveer pensiones complementarias a los funcionarios superiores del Poder Judicial.

Para solventar esa observación de la ASF, la SCJN tuvo que retirar los 162 millones de pesos del fideicomiso, y reintegrarlos a la Tesorería de la Federación a finales de 2004. Además, tuvo que regresar también los 14.2 millones de pesos correspondientes a los intereses generados durante el tiempo que esos recursos estuvieron depositados, de manera irregular, en el citado fideicomiso.

Pero la situación no concluyó ahí, ya que la ASF decidió auditar el origen de los recursos depositados en los 11 fideicomisos administrados por el Poder Judicial, de los cuales 7 son administrados directamente por la SCJN. El monto de los recursos en esos fondos ascendía a fines de 2003 a 3 mil 273 millones de pesos. Cuando la ASF descubrió en uno de esos fondos otro remanente, ilegalmente desviado en el año 2000 y solicitó su reintegro a la Tesorería con todos los intereses que hubiera generado desde esa fecha, el ente auditado adujo el “principio de anualidad”, para evitar que la ASF siguiera revisando lo sucedido con todos los fideicomisos en años anteriores.

Este antecedente permite imaginar que la excesiva postura adoptada por la SCJN, al aducir el “principio de anualidad” para anular los resultados de las auditorías efectuadas por la ASF a los diferentes programas aplicados durante el rescate bancario, no fue resultado exclusivamente de un criterio jurídico, sino de un posible conflicto de intereses.

Como resultado de la citada resolución de la SCJN, los bancos sólo simularon haber atendido las observaciones de la ASF, aceptando la deducción de los PCCC, de sólo una pequeña fracción de lo observado, antes de iniciar las revisiones GEL, cuyos resultados, como se señaló antes, habían sido pactados de antemano con el IPAB. Entre los créditos deducidos destacaron los autopréstamos de los banqueros, que no habían sido autorizados por el Comité Técnico del FOBAPROA. En el Cuadro 6, se puede apreciar que de los 118 mil 28 millones de pesos observados por la ASF (a valor de marzo de 2004), sólo 16 mil 442 millones fueron solventados, es decir, deducidos del valor de los PCCC, mediante el procedimiento antes descrito.

Cuadro 6  
Pagarés de Capitalización y Compra de Cartera  
(Millones de Pesos)

Créditos Observados por la ASF (Total)			
Valor de Marzo 2004			
	Total	Solventado	No Solventado
Total	118,028.3	16,442.3	101,586.0
BBVA-Bancomer	57,857.9	8,508.3	49,349.6
Bancomer	53,447.4	8,508.3	44,939.2
Tramo I	46,832.9	8,508.3	38,324.6
Tramo II	6,614.5	0.0	6,614.5
BBV	4,410.4	0.0	4,410.4
Tramos II y III	4,177.0	0.0	4,177.0
Tramo Atlas	233.4	0.0	233.4
Banamex	32,375.5	5,182.7	27,192.8
Tramo I	23,717.9	3,169.4	20,548.5
Tramo II	8,657.6	2,013.3	6,644.4
Bital (HSBC)	20,518.1	900.4	19,617.8
Tramo I	14,945.7	382.8	14,563.0
Tramo II	5,572.4	517.6	5,054.8
Tramo III	0.0	0.0	0.0
Banorte	7,276.8	1,851.0	5,425.8
Tramo I	2,701.3	936.0	1,765.3
Tramo II	4,575.5	915.0	3,660.5
Tramo III	0.0	0.0	0.0

En el Cuadro 7, se puede ver que el valor de los PCCC en marzo de 2004, fecha que se tomó como base para el acuerdo entre el IPAB y los bancos, ascendía a 222 mil 993 millones de pesos. A ese monto se le restaron 62 mil 805 millones de pesos, correspondientes a lo recuperado de los créditos (chequeras), quedando el valor de los nuevos Bonos en 160 mil 188 millones de pesos, antes de iniciarse las revisiones GEL.

Cuadro 7  
Nuevos Bonos Antes de Revisiones Gel  
(Millones de Pesos)

Valor Marzo de 2004	Valor PCCC	Chequeras	Nuevos Bonos
<b>Total</b>	<b>222,993.2</b>	<b>62,805.4</b>	<b>160,187.9</b>
<b>BBVA-Bancomer</b>	<b>97,717.0</b>	<b>21,720.1</b>	<b>75,996.9</b>
<b>Bancomer</b>	<b>83,781.1</b>	<b>18,997.5</b>	<b>64,783.6</b>
Tramo I	59,198.6	13,799.0	45,399.6
Tramo II	24,582.5	5,198.4	19,384.0
<b>BBV</b>	<b>13,936.0</b>	<b>2,722.7</b>	<b>11,213.3</b>
Tramos II y III	13,513.9	2,607.7	10,906.2
Tramo Atlas	422.1	115.0	307.1
<b>Banamex</b>	<b>82,448.0</b>	<b>31,494.9</b>	<b>50,953.1</b>
Tramo I	57,865.5	24,513.0	33,352.5
Tramo II	24,582.5	6,981.9	17,600.6
<b>Bital (HSBC)</b>	<b>30,147.7</b>	<b>6,100.7</b>	<b>24,047.0</b>
Tramo I	19,142.0	3,181.9	15,960.1
Tramo II	10,465.9	2,379.1	8,086.9
Tramo III	539.8	539.8	0.0
<b>Banorte</b>	<b>12,680.5</b>	<b>3,489.6</b>	<b>9,190.9</b>
Tramo I	4,493.5	1,208.4	3,285.1
Tramo II	6,752.5	2,111.2	4,641.3
Tramo III	1,434.5	170.0	1,264.5

En el Cuadro 8, se observa cómo el valor de los nuevos Bonos se incrementó, como resultado de la capitalización de intereses, de los señalados 160 mil 188 millones en marzo de 2004, a 171 mil 771 millones en marzo de 2005, fecha que se tomó como nueva base para hacer la sustitución final, luego de deducir algunos montos menores señalados por las revisiones GEL.

Cuadro 8  
Cambio de Valor de los Nuevos Bonos Antes de Revisiones Gel  
(Millones de Pesos)

	Marzo 2004	Marzo 2005
<b>Total</b>	<b>160,187.9</b>	<b>171,770.7</b>
<b>BBVA-Bancomer</b>	<b>75,996.9</b>	<b>81,249.6</b>
Bancomer	64,783.6	69,257.5
Tramo I	45,399.6	48,534.8
Tramo II	19,384.0	20,722.7
BBV	11,213.3	11,992.1
Tramos II y III	10,906.2	11,659.4
Tramo Atlas	307.1	332.7
<b>Banamex</b>	<b>50,953.1</b>	<b>54,955.6</b>
Tramo I	33,352.5	36,139.6
Tramo II	17,600.6	18,816.0
<b>Bitel (HSBC)</b>	<b>24,047.0</b>	<b>25,707.7</b>
Tramo I	15,960.1	17,062.3
Tramo II	8,086.9	8,645.3
Tramo III	0.0	0.0
<b>Banorte</b>	<b>9,190.9</b>	<b>9,857.8</b>
Tramo I	3,285.1	3,525.8
Tramo II	4,641.3	4,961.8
Tramo III	1,264.5	1,370.1

En el Cuadro 9, se pueden ver los montos que se determinaron como participación de los bancos en las pérdidas (loss-sharing), luego de deducirse los montos menores resultado de las revisiones GEL. Así, los bancos absorbieron 42 mil 962 millones de pesos, a valor de marzo de 2005, de lo no recuperado, quedando los restantes 128 mil 808 millones de pesos como el costo fiscal final del programa PCCC.

Cuadro 9  
Bonos Después de Revisiones Gel (Costo Fiscal Final)  
(Millones de Pesos)

Valor de Marzo de 2005	Nuevos Bonos	Costo Banco	Costo IPAB
<b>Total</b>	<b>171,770.7</b>	<b>42,962.3</b>	<b>128,808.4</b>
<b>BBVA-Bancomer</b>	<b>81,249.6</b>	<b>20,345.5</b>	<b>60,904.1</b>
<b>Bancomer</b>	<b>69,257.5</b>	<b>17,328.7</b>	<b>51,928.8</b>
Tramo I	48,534.8	12,142.3	36,392.5
Tramo II	20,722.7	5,186.4	15,536.3
<b>BBV</b>	<b>11,992.1</b>	<b>3,016.8</b>	<b>8,975.3</b>
Tramos II y III	11,659.4	2,916.9	8,742.4
Tramo Atlas	332.7	99.9	232.9
<b>Banamex</b>	<b>54,955.6</b>	<b>13,749.7</b>	<b>41,205.9</b>
Tramo I	36,139.6	9,042.3	27,097.3
Tramo II	18,816.0	4,707.4	14,108.7
<b>Bital (HSBC)</b>	<b>25,707.7</b>	<b>6,442.1</b>	<b>19,265.6</b>
Tramo I	17,062.3	4,278.3	12,784.0
Tramo II	8,645.3	2,163.8	6,481.5
Tramo III	0.0	0.0	0.0
<b>Banorte</b>	<b>9,857.8</b>	<b>2,425.0</b>	<b>7,432.8</b>
Tramo I	3,525.8	1,159.8	2,366.0
Tramo II	4,961.8	1,264.8	3,697.0
Tramo III	1,370.1	0.4	1,369.8

A partir del segundo semestre de 2005, el IPAB decidió adelantar la amortización de los Bonos finales, sin esperar al vencimiento pactado, que en algunos de ellos llegaba hasta diciembre de 2006. Mediante emisiones de BPAs pudo financiar esos pagos anticipados, cerrando el año de 2005 con un remanente pendiente de pago de sólo 3 mil 705 millones de pesos. Este último monto se liquidó durante los primeros seis meses de 2006, como se puede apreciar en el Cuadro 10, quedando finiquitado el endeudamiento correspondiente a los Pagares de Capitalización y Compra de Cartera.

Cuadro 10  
Amortización de los Bonos Finales del PCCC  
(Millones de Pesos)

	Marzo 2005	Diciembre 2005	Jun-05
<b>Total</b>	<b>128,808.4</b>	<b>3,705.4</b>	<b>0.0</b>
<b>BBVA-Bancomer</b>	<b>60,904.1</b>	<b>1,204.4</b>	<b>0.0</b>
Bancomer	51,928.8	0.0	0.0
Tramo I	36,392.5	0.0	0.0
Tramo II	15,536.3	0.0	0.0
BBV	8,975.3	1,204.4	0.0
Tramos II y III	8,742.4	1,198.4	0.0
Tramo Atlas	232.9	6.0	0.0
<b>Banamex</b>	<b>41,205.9</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
Tramo I	27,097.3	0.0	0.0
Tramo II	14,108.7	0.0	0.0
<b>Bital (HSBC)</b>	<b>19,265.6</b>	<b>1,967.5</b>	<b>0.0</b>
Tramo I	12,784.0	0.0	0.0
Tramo II	6,481.5	1,967.5	0.0
Tramo III	0.0	0.0	0.0
<b>Banorte</b>	<b>7,432.8</b>	<b>533.5</b>	<b>0.0</b>
Tramo I	2,366.0	0.0	0.0
Tramo II	3,697.0	520.0	0.0
Tramo III	1,369.8	13.5	0.0

Cuadro 11  
Estimación del Valor (Sin Amortizar de los Bonos Finales PCCC  
(Millones de Pesos)

	Marzo 2005	Junio 2005
<b>Total</b>	<b>128,808.4</b>	<b>134,590.9</b>
<b>BBVA-Bancomer</b>	<b>60,904.1</b>	<b>63,680.4</b>
Bancomer	51,928.8	54,294.7
Tramo I	36,392.5	38,049.1
Tramo II	15,536.3	16,245.6
BBV	8,975.3	9,385.8
Tramos II y III	8,742.4	9,140.4
Tramo Atlas	232.9	245.4
<b>Banamex</b>	<b>41,205.9</b>	<b>42,974.4</b>
Tramo I	27,097.3	28,553.8
Tramo II	14,108.7	14,420.6
<b>Bitel (HSBC)</b>	<b>19,265.6</b>	<b>20,142.5</b>
Tramo I	12,784.0	13,366.0
Tramo II	6,481.5	6,776.6
Tramo III	0.0	0.0
<b>Banorte</b>	<b>7,432.8</b>	<b>7,793.5</b>
Tramo I	2,366.0	2,484.8
Tramo II	3,697.0	3,865.3
Tramo III	1,369.8	1,443.4

Con el fin de estimar la parte de los BPAs en circulación que representan los recursos obtenidos para amortizar anticipadamente los nuevos bonos que sustituyeron a los PCCC, se realizaron los cálculos que se incluyen en el Cuadro 11. Tomando como base el valor de los nuevos bonos al momento de su emisión, marzo de 2005, se le aplicaron las tasas de interés correspondientes, como si no se hubiera liquidado nada. Así, a junio de 2006, el monto de BPAs que corresponde a la liquidación de los PCCC se puede estimar en 134 mil 591 millones de pesos.

## VII. EL COSTO FISCAL DE LA RESOLUCIÓN DE LA SCJN QUE INVALIDÓ LAS AUDITORÍAS DE LA ASF

Si la SCJN no hubiera invalidado las auditorías practicadas por la ASF y se hubieran atendido de manera escrupulosa las observaciones efectuadas, el costo fiscal podría haberse reducido de manera notable, luego de ser deducidos los créditos irregulares que se incluyeron en los PCCC. En el caso límite de que todos los créditos observados, que no pudieron ser solventados por el IPAB hubieran sido deducidos del valor de los PCCC antes de su conversión, el costo fiscal, a valor de junio de 2006, se situaría en 85 mil 202 millones de pesos menos que el registrado.

Para llegar a la cifra citada se realizaron los cálculos que se presentan a continuación, siguiendo el mismo procedimiento adoptado por el IPAB descrito en la sección anterior pero deduciendo los créditos irregulares observados por la ASF. En el Cuadro 12, se presenta el valor base en marzo de 2004, deduciendo todos los créditos observados por la ASF, y no solventados.

Cuadro 12  
Pagares de Capitalización y Compra de Cartera  
(Millones de Pesos)

Cálculo Aplicando Observaciones de la ASF

	Valor Marzo 2004	No Solventado	Valor Base
<b>Total</b>	<b>222,993.2</b>	<b>101,586.0</b>	<b>121,407.3</b>
<b>BBVA-Bancomer</b>	<b>97,717.0</b>	<b>49,349.6</b>	<b>48,367.4</b>
Bancomer	83,781.1	44,939.2	38,841.9
Tramo I	59,198.6	38,324.6	20,874.0
Tramo II	24,582.5	6,614.5	17,968.0
BBV	13,936.0	4,410.4	9,525.5
Tramos II y III	13,513.9	4,177.0	9,336.9
Tramo Atlas	422.1	233.4	188.7
<b>Banamex</b>	<b>82,448.0</b>	<b>27,192.8</b>	<b>55,255.2</b>
Tramo I	57,865.5	20,548.5	37,317.0
Tramo II	24,582.5	6,644.4	17,938.1
<b>Bital (HSBC)</b>	<b>30,147.7</b>	<b>19,617.8</b>	<b>10,530.0</b>
Tramo I	19,142.0	14,563.0	4,579.0
Tramo II	10,465.9	5,054.8	5,411.1
Tramo III	539.8	0.0	539.8
<b>Banorte</b>	<b>12,680.5</b>	<b>5,425.8</b>	<b>7,254.7</b>
Tramo I	4,493.5	1,765.3	2,728.2
Tramo II	6,752.5	3,660.5	3,092.0
Tramo III	1,434.5	0.0	1,434.5

Cuadro 13  
Pagares de Capitalización y Compra de Cartera  
(Millones de Pesos)

Cálculo Aplicando Observaciones de la ASF

	Valor Base	Chequeras	Nuevos Bonos
<b>Total</b>	<b>121,407.3</b>	<b>62,805.4</b>	<b>58,601.9</b>
<b>BBVA-Bancomer</b>	<b>48,367.4</b>	<b>21,720.1</b>	<b>26,647.3</b>
Bancomer	38,841.9	18,997.5	19,844.5
Tramo I	20,874.0	13,799.0	7,075.0
Tramo II	17,968.0	5,198.4	12,769.5
BBV	9,525.5	2,722.7	6,802.8
Tramos II y III	9,336.9	2,607.7	6,729.2
Tramo Atlas	188.7	115.0	73.7
<b>Banamex</b>	<b>55,255.2</b>	<b>31,494.9</b>	<b>23,760.3</b>
Tramo I	37,317.0	24,513.0	12,804.1
Tramo II	17,938.1	6,981.9	10,956.2
<b>Bital (HSBC)</b>	<b>10,530.0</b>	<b>6,100.7</b>	<b>4,429.3</b>
Tramo I	4,579.0	3,181.9	1,397.2
Tramo II	5,411.1	2,379.1	3,032.1
Tramo III	539.8	539.8	0.0
<b>Banorte</b>	<b>7,254.7</b>	<b>3,489.6</b>	<b>3,765.1</b>
Tramo I	2,728.2	1,208.4	1,519.8
Tramo II	3,092.0	2,111.2	980.8
Tramo III	1,434.5	170.0	1,264.5

En el Cuadro 13, que se puede comparar con el Cuadro 7, se calcula el valor de los bonos iniciales que sustituyeron a los PCCC. Suponiendo que lo recuperado corresponde a los créditos no observados por la ASF, dicho valor se hubiera situado en 58 mil 602 millones de pesos, monto muy inferior a los 160 mil 188 millones, realmente registrados. Aunque el supuesto utilizado es extremo, no resulta inadecuado, ya que la mayor parte de los créditos observados carecían de garantías y resultaban prácticamente irrecuperables.

En el Cuadro 14, que resulta comparable con el Cuadro 8, se presenta una estimación de lo que hubiera sucedido con esos bonos, entre marzo de 2004, fecha de su emisión, y marzo de 2005, fecha de determinación de la participación en pérdidas y, por tanto, del costo fiscal final.

Cuadro 14  
Cambio de Valor de los Nuevos Bonos  
(Millones de Pesos)

Cálculo Aplicando Observaciones de la ASF

	Marzo 2004	Marzo 2005
<b>Total</b>	<b>58,601.9</b>	<b>62,860.4</b>
<b>BBVA-Bancomer</b>	<b>26,647.3</b>	<b>28,488.6</b>
Bancomer	19,844.5	21,214.9
Tramo I	7,075.0	7,563.5
Tramo II	12,769.5	13,651.4
BBV	6,802.8	7,273.7
Tramos II y III	6,729.2	7,193.9
Tramo Atlas	73.7	79.8
<b>Banamex</b>	<b>23,760.3</b>	<b>25,586.8</b>
Tramo I	12,804.1	13,874.0
Tramo II	10,956.2	11,712.8
<b>Bitel (HSBC)</b>	<b>4,429.3</b>	<b>4,735.1</b>
Tramo I	1,397.2	1,493.7
Tramo II	3,032.1	3,241.5
Tramo III	0.0	0.0
<b>Banorte</b>	<b>3,765.1</b>	<b>4,049.8</b>
Tramo I	1,519.8	1,631.2
Tramo II	980.8	1,048.5
Tramo III	1,264.5	1,370.1

En el Cuadro 15, se presentan los cálculos finales de la distribución de pérdidas entre los bancos y el IPAB. Aplicando la misma distribución que se aplicó en la realidad (ver Cuadro 9), el costo fiscal final podría haberse situado en sólo 47 mil 336 millones de pesos.

Cuadro 15  
Bonos Revisiones después de Gel (Costo Fiscal Final)  
(Millones de Pesos)

Cálculo Aplicando Observaciones de la ASF  
Valor Marzo de 2005

	Nuevos Bonos	Costo Banco	Costo Ipab
<b>Total</b>	<b>62,860.4</b>	<b>15,524.2</b>	<b>47,336.2</b>
<b>BBVA-Bancomer</b>	<b>28,488.6</b>	<b>7,132.5</b>	<b>21,356.1</b>
Bancomer	21,214.9	5,308.8	15,906.1
Tramo I	7,563.5	1,892.2	5,671.3
Tramo II	13,651.4	3,416.6	10,234.8
BBV	7,273.7	1,823.7	5,450.0
Tramos II y III	7,193.9	1,799.8	5,394.1
Tramo Atlas	79.8	24.0	55.9
<b>Banamex</b>	<b>25,586.8</b>	<b>6,401.7</b>	<b>19,185.2</b>
Tramo I	13,874.0	3,471.4	10,402.7
Tramo II	11,712.8	2,930.3	8,782.5
<b>Bitel (HSBC)</b>	<b>4,735.1</b>	<b>1,185.8</b>	<b>3,549.3</b>
Tramo I	1,493.7	374.5	1,119.1
Tramo II	3,241.5	811.3	2,430.2
Tramo III	0.0	0.0	0.0
<b>Banorte</b>	<b>4,049.8</b>	<b>804.2</b>	<b>3,245.6</b>
Tramo I	1,631.2	536.6	1,094.6
Tramo II	1,048.5	267.3	781.2
Tramo III	1,370.1	0.4	1,369.8

Con el fin de completar el análisis y efectuar una estimación del costo fiscal en junio de 2006, se incluye el Cuadro 16, el cual es comparable con el Cuadro 11. Se calcula el cambio de valor que hubiera sucedido con los nuevos bonos si no se hubiera adelantado su liquidación. Así, el costo fiscal actual se situaría en 49 mil 389 millones de pesos.

Cuadro 16  
Estimación de Valor (Sin Amortizar) de los Bonos Finales de PCCC  
(Millones de Pesos)

Cálculo Aplicando Observaciones de la ASF

	Marzo 2005	Junio 2006
<b>Total</b>	<b>47,336.2</b>	<b>49,389.2</b>
<b>BBVA-Bancomer</b>	<b>21,356.1</b>	<b>22,330.0</b>
Bancomer	15,906.1	16,631.5
Tramo I	5,671.3	5,929.5
Tramo II	10,234.8	10,702.0
BBV	5,450.0	5,698.5
Tramos II y III	5,394.1	5,639.7
Tramo Atlas	55.9	58.9
<b>Banamex</b>	<b>19,185.2</b>	<b>19,938.6</b>
Tramo I	10,402.7	10,961.8
Tramo II	8,782.5	8,976.7
<b>Bitel (HSBC)</b>	<b>3,549.3</b>	<b>3,710.9</b>
Tramo I	1,119.1	1,170.1
Tramo II	2,430.2	2,540.8
Tramo III	0.0	0.0
<b>Banorte</b>	<b>3,245.6</b>	<b>3,409.8</b>
Tramo I	1,094.6	1,149.6
Tramo II	781.2	816.8
Tramo III	1,369.8	1,443.4

Finalmente, en el Cuadro 17, se compara el costo fiscal de los PCCC realmente asumido por el IPAB, 134 mil 591 millones de pesos, a valor de junio de 2006, con los 49 mil 389 millones que hubiera resultado si se hubieran deducido los créditos irregulares detectados por la ASF. La diferencia son los 85 mil 202 millones de pesos citados al inicio de esta sección.

Cuadro 17  
Estimación del Costo Fiscal de los Bonos Finales del PCCC  
(Millones de Pesos)

Cálculo aplicando observaciones de la ASF  
Valor Junio del 2006

	Costo Asumido	Costo Teórico	Diferencia
<b>Total</b>	<b>134,590.9</b>	<b>49,389.2</b>	<b>85,201.7</b>
<b>BBVA-Bancomer</b>	<b>63,680.4</b>	<b>22,330.0</b>	<b>41,350.4</b>
Bancomer	54,294.7	16,631.5	37,663.2
Tramo I	38,049.1	5,929.5	32,119.6
Tramo II	16,245.6	10,702.0	5,543.6
BBV	9,385.8	5,698.5	3,687.2
Tramos II y III	9,140.4	5,639.7	3,500.7
Tramo Atlas	245.4	58.9	186.5
<b>Banamex</b>	<b>42,974.4</b>	<b>19,938.6</b>	<b>23,035.9</b>
Tramo I	28,553.8	10,961.8	17,592.0
Tramo II	14,420.6	8,976.7	5,443.9
<b>Bitel (HSBC)</b>	<b>20,142.5</b>	<b>3,710.9</b>	<b>16,431.6</b>
Tramo I	13,366.0	1,170.1	12,195.9
Tramo II	6,776.6	2,540.8	4,235.8
Tramo III	0.0	0.0	0.0
<b>Banorte</b>	<b>7,793.5</b>	<b>3,409.8</b>	<b>4,383.7</b>
Tramo I	2,484.8	1,149.6	1,335.2
Tramo II	3,865.3	816.8	3,048.5
Tramo III	1,443.4	1,443.4	0.0

Como se puede ver, la resolución de la SCJN que invalidó las auditorías efectuadas por la ASF y que dio así la razón al Ejecutivo en su Controversia Constitucional le costó al pueblo mexicano 85 mil 202 millones de pesos. Lo más grave, como se dijo en secciones anteriores, fue que esa decisión estuvo signada por un posible conflicto de intereses de la propia SCJN.

Existe un argumento adicional de la Secretaría de Hacienda en el sentido de que si ese monto se hubiera cargado a los bancos, como correspondía si se hubiera aplicado la ley de manera escrupulosa, podría haber desestabilizado al sistema bancario. Este argumento es falso, ya que si se acumulan las utilidades netas obtenidas por los cuatro bancos beneficiarios entre 2003 y junio de 2006, y se actualizan a precios actuales, se encuentra que acumularon un monto ligeramente mayor a los citados 85 mil millones de pesos.

### VIII. LAS TAREAS PENDIENTES

Es un hecho que la vía legal ha sido debilitada para tratar de reducir el excesivo costo fiscal del rescate bancario como resultado de la resolución de la SCJN que impide seguir revisando lo sucedido en años anteriores. Sin embargo, quedan tareas pendientes en las cuales debería insistir la nueva Legislatura.

La primera se refiere a la necesidad de fincar responsabilidades a los funcionarios que le impusieron al pueblo mexicano esta enorme deuda.

Como punto de partida se debe atender la solicitud de la ASF a la Secretaría de la Función Pública (SFP) que investigue porqué se dejaron perder las 62 acusaciones penales iniciadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) sobre diversas conductas delictivas durante el rescate bancario, “las cuales consistieron principalmente en que los acreditados de los bancos obtuvieron créditos por medio de datos falsos sobre el monto de activos y pasivos de una entidad o persona física o moral y con ello provocaron un quebranto o perjuicio patrimonial para el banco; así mismo, los consejeros, funcionarios y/o empleados de las instituciones de banca múltiple, a sabiendas de que dichas operaciones traerían como consecuencia el quebranto o perjuicio al patrimonio de la institución, autorizaron los créditos”.

La Cámara de Diputados debe hacer suyo el requerimiento de la ASF donde señala que, “Con motivo de las 31 prescripciones de la acción penal, los 8 sobreseimientos y la abstención en la presentación de la querrela; en términos de lo dispuesto en el artículo 37, fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de la Función Pública *debe conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestando para tal efecto la colaboración que le fuera requerida*”.

Y luego agrega, “Así también la actuación de los ministerios públicos, de la CNBV, de los interventores gerenciales de los bancos, de los órganos internos de control del Ejecutivo Federal, de la Procuraduría Fiscal de la Federación, de la Procuraduría General de la República y demás actores, deberán ser evaluados para deslindar las responsabilidades, tanto en la fundamentación y motivación de las diversas denuncias y querellas, como en la responsabilidad de aquellos servidores públicos que dejaron prescribir las acciones correspondientes”.

La segunda tarea es la relativa a la investigación de las quitas y condonaciones realizadas por el IPAB a grandes empresas deudoras y la revisión de todo el proceso de administración y venta de activos en poder del instituto. Es necesario esclarecer el proceso de deterioro de los bienes y activos, los contratos otorgados a empresas para la administración de créditos y de bienes muebles e inmuebles, así como los principales beneficiarios en las ventas realizadas por el IPAB.

La tercera tarea pendiente para la nueva Legislatura se refiere un verdadero asunto de justicia, la creación de una Comisión de la Verdad con pleno poder no sólo para que aclare todo lo sucedido durante la gestación de la crisis de 1995 y durante la aplicación del rescate bancario, sino también para que imponga una sanción moral y en su caso determine las sanciones económicas y penales que se requieran. El veredicto de la Comisión de la Verdad ayudará a prevenir a la sociedad para que no se vuelva a endosar al pueblo mexicano una deuda tan cuantiosa y, sobre todo, tan injusta, tan llena de impunidad.

Atentamente,

Integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Comisión de Investigación sobre el IPAB:

*Dip. Alfonso Ramírez Cuéllar (Secretario)*

*Dip. César Antonio Chávez Castillo (Integrante)*

*Dip. María de los Dolores Padierna Luna (Integrante)*

*Dip. Carlos Hernán Silva Valdez (Integrante)*

*Dr. Juan Moreno Pérez (Asesor)*





## **APARTADO II**

### **COMENTARIOS Y OBSERVACIONES DEL IPAB AL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO**

#### **ANEXO I: COMENTARIOS POR CAPÍTULO**

#### **ANEXO II: COMENTARIOS A LAS CONSIDERACIONES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA**

#### **ANEXO III: COMUNICADO DE PRENSA DE LA SHCP EN RELACIÓN CON “CAMBIO DE LOS CRITERIOS JUDICIALES CAUSA DE LA IMPUNIDAD EN LOS CASOS RELACIONADOS CON EL FOBAPROA: SHCP”**





INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL  
AHORRO BANCARIO  
SECRETARIA EJECUTIVA  
SECRETARÍA ADJUNTA JURIDICA

*"2006, Año del Bicentenario del Natalicio del Benemérito de las Américas, Don Benito Juárez García."*

México, D.F., a 21 de agosto de 2006.

**C. Diputado Manuel Pérez Cárdenas**  
**Presidente de la Comisión de Investigación**  
**del IPAB de la Cámara de Diputados**  
**P r e s e n t e**

Hacemos referencia al Oficio No. CIIPAB/2006/149 de fecha 8 de agosto de 2006, mediante el cual esa Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, envía a este Instituto el Proyecto del Informe Final de la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (CIIPAB), a fin de que se efectúen los comentarios y las observaciones que estimemos pertinentes, mismos que serán incorporados al texto del Informe Final o como un documento anexo integrante del mencionado Informe.

Asimismo, hacemos referencia al Oficio No. CIIPAB/2006/152 de fecha 15 de agosto de 2006, mediante el cual esa CIIPAB, en alcance al Oficio mencionado en el párrafo que antecede envía a este Instituto el documento intitulado "Consideraciones del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática respecto al Informe de la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario".

Sobre el particular, se agrega al presente como Anexo I los comentarios efectuados por este Instituto para la Protección al Ahorro Bancario al texto del Proyecto del Informe Final, y como anexo II los Comentarios a las "Consideraciones del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática respecto al Informe de la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario".

Por último, considerando lo establecido en las Bases de Coordinación suscritas entre este Instituto y los miembros Directivos de esta Comisión el 7 de diciembre de 2004, particularmente por cuanto hace a la Octava de dichas Bases, por este conducto le solicitamos atentamente que tanto el presente oficio como los documentos anexos en los que se contienen los comentarios de este Instituto, se agreguen al Informe Final formando parte integrante del mismo.

Sin otro particular, les enviamos un cordial saludo.

Atentamente

Mario Beauregard  
Secretario Ejecutivo

Lucía Villalón  
Secretaría Adjunta Jurídica





## ANEXO I

### COMENTARIOS DEL IPAB AL INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

#### Capítulo 3

En relación con la naturaleza jurídica y actuación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario (“Fobaproa”), a través de su Comité Técnico, dentro del Capítulo 3 del Proyecto del Informe Final de la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (“Informe”), concretamente en el apartado “Actuar de las autoridades financieras y del Fobaproa”, se incorporan ciertas manifestaciones efectuadas por la Auditoría Superior de la Federación (“ASF”) en el Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 – 2004. Al respecto, dado el contenido de este Capítulo, se consideran también relevantes las manifestaciones de la ASF que a continuación se citan.

La ASF afirma que, *“(a)nte las graves implicaciones que para el sistema nacional de pagos representaba la crisis financiera, el Gobierno Federal implementó programas de apoyo a deudores y ahorradores de la banca con el objetivo de evitar una corrida bancaria y la caída del sistema de pagos. Se trataba de evitar el colapso del sistema financiero”* (Pág. Núm. 331 del Informe de la ASF).

- *“(L)os programas de apoyo a deudores han cumplido satisfactoriamente con el objetivo social para el que fueron creados, en beneficio de 1.3 millones de acreditados, de los cuales el 90.3% han cubierto sus adeudos. Los recursos fiscales se han destinado, en términos generales, de conformidad con la legislación y normativa aplicable”* (Pág. Núm. 340 del Informe de la ASF).
- *“Por lo que se refiere a los programas de apoyo a ahorradores de la banca, también han cumplido con el objetivo social para el que fueron creados, sin embargo, el proceso de decisión, en lo general, careció de políticas, procedimientos y reglas de operación, lo que trajo como consecuencia discrecionalidad en la autorización de los apoyos, insuficiente transparencia en las operaciones y ambigüedad de las responsabilidades imputables a los servidores públicos y a las instituciones que participaron en la conducción de los programas”* (Pág. Núm. 340 del Informe de la ASF).

En el apartado 3.2.5. “Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC)” se menciona que el Fobaproa permitió a los bancos la afectación de cartera que, bajo los criterios inicialmente convenidos, hubiera sido rechazada, y que dicha cartera fue clasificada en el informe del Auditor Michael W. Mackey bajo el rubro A(a), y ha sido el origen de la mayor parte de las observaciones que la ASF ha expedido en la materia. Al respecto, se considera importante destacar que todas las observaciones-acciones promovidas de la ASF en lo que se refiere al Programa de Capitalización y Compra de Cartera (“PCCC”) a la fecha han sido solventadas y/o consideradas atendidas por la propia ASF, incluyendo las relacionadas con los cambios de criterios de elegibilidad y valuación de créditos, de acuerdo con los datos que pueden corroborarse en el Capítulo 6 del Informe.

En la parte final del apartado 3.2.5. “Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC)” se transcriben dos párrafos del Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004 de la ASF, señalándolos entre otra argumentación de la propia ASF. Al respecto, cabe aclarar que tales párrafos no constituyen afirmaciones de dicha Entidad Superior de Fiscalización sino una transcripción literal de dos observaciones formuladas por los grupos parlamentarios del PRD y del PAN, respectivamente, contenidas en las páginas 119 y 186 del Informe de la ASF.

Lo anterior, considerando además que, como se ha mencionado, la ASF a la fecha ha solventado y/o considerado atendidas todas las observaciones-acciones promovidas relacionadas con el PCCC y, asimismo, en el Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004, ha manifestado que se ha dado cumplimiento al artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (“LPAB”).

## Capítulo 5

En relación con lo señalado en la parte final del Capítulo 5, la cual se dedica al Régimen Transitorio contenido en la LPAB, se estima relevante considerar lo señalado por la ASF en el Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995-2004, en la conclusión número 65, que es del tenor literal siguiente:

*“...se puede afirmar que se han cumplido los artículos transitorios de la LPAB; por lo cual las autoridades financieras del país dieron por extinguido el FOBAPROA, con fecha 15 de septiembre de 2004” (Pág. Núm. 348 del Informe de la ASF).*

Asimismo, resulta relevante considerar que en el propio Informe de la ASF, esta última menciona puntualmente que se dio cumplimiento a cada uno de los artículos transitorios de la LPAB.

## Capítulo 6

En este Capítulo, dentro de la descripción de las observaciones-acciones promovidas por la ASF al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (“IPAB”), tratándose de la acción promovida que se identifica con el número 00-06HHN-6-319-01-006 se identificó un error, ya que se señala que esta última se solventó con el oficio número OAEPI/0926/2003 de fecha 15 de diciembre de 2003, siendo que la fecha del oficio es 16 de diciembre de 2003.

## Capítulo 8

Se considera conveniente resaltar que con motivo de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de diversas reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, diversos artículos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario quedaron derogados, toda vez que los aspectos relativos a Resoluciones Bancarias quedó regulado en el primero de los mencionados ordenamientos.

Adicionalmente, en relación con lo señalado respecto del Saneamiento Financiero de Banco del Atlántico, S.A., resulta relevante mencionar que, una vez capitalizado Atlántico, en el ejercicio de su administración, Bital detectó insuficiencias adicionales en el capital de dicha institución. En consecuencia, Bital procedió a hacer del conocimiento de las autoridades financieras la problemática sobre el requerimiento de reservas adicionales, así como su solicitud de modificar los términos de la negociación original.

Con base en un nuevo proceso de análisis y revisión efectuado sobre la situación financiera de Atlántico, con información al 31 de agosto de 1998, el Comité Técnico del Fobaproa manifestó su conformidad respecto la necesidad de reconsiderar el nivel de reservas originalmente cubiertas por el Fobaproa a Atlántico y tomó conocimiento de la pérdida de la totalidad del capital de Atlántico que fue aportado por el propio Fobaproa, debido, entre otras circunstancias, a las condiciones económicas prevalecientes.

Por lo anterior, el Comité Técnico del Fobaproa resolvió que, una vez instalada la Junta de Gobierno del IPAB, se le hiciera la recomendación de negociar los términos para modificar los términos de operación de saneamiento de dicho banco.

Después del inicio de operaciones del Instituto, éste comenzó un proceso de evaluación y auditoría de la operación de saneamiento instrumentada en Atlántico por el Fobaproa, a efecto de determinar la conveniencia o no de concluirla.

Tomando en cuenta los resultados de los análisis de costos asociados a otras alternativas (particularmente la de liquidar Atlántico), así como las conclusiones de las evaluaciones de carácter legal y contable realizadas respecto de la operación de saneamiento, el Instituto determinó la conveniencia de concluir la operación de saneamiento de Atlántico.

En el apartado 8.7.1. "Activos cuya titularidad asumió el IPAB con la entrada en vigor de la LPAB (los Bienes)", se señala que respecto de las operaciones de saneamiento en proceso, el IPAB asumió la titularidad de las acciones de Grupo Financiero Serfín, Bancrecer y Banca Promex, siendo lo correcto que tal asunción ocurrió respecto de Grupo Financiero Serfín y Banco del Atlántico, S.A.

## Capítulo 9

En el último párrafo del apartado 9.6. "Distribución de los apoyos por Programas por Bancos" se menciona que en los Anexos IV y V se encuentra el detalle de los cuadros anteriores. Al respecto, resulta relevante señalar que únicamente el Anexo IV contiene tal detalle y que el Anexo V no guarda relación alguna con los cuadros a los que se hace alusión.

Adicionalmente, de acuerdo con información obtenida recientemente, el contenido de los Anexos IV y V amerita ciertas precisiones derivadas de la reagrupación de montos como consecuencia de cambios en las denominaciones de algunos bancos por haber sido sujetos de compras, ventas o fusiones (*v. gr.* HSBC México, S.A., Banco Internacional, S.A. y Banco del Atlántico, S.A.). En este sentido, en la última parte del presente documento se incorporan las tablas correspondientes que contienen las precisiones referidas.

Por otra parte, por lo que se refiere a la mención de que “el costo fiscal del Programa de Apoyo a Ahorradores al 31 de diciembre de 2004, asciende a 1,078.9 miles de millones de pesos”, se considera relevante precisar que el costo por institución bancaria en lo que corresponde al Programa de Apoyo a Ahorradores se dividió en dos partes. La primera es la relativa al costo de los apoyos netos de recuperaciones, en el momento en el que fueron otorgados. La segunda es la relativa al costo de refinanciamiento en el que se incurrió por no haber liquidado el costo de las operaciones en el origen.

Con base en lo anterior, el costo total relativo al Programa de Apoyo a Ahorradores ascendió a 262 mil 096 millones de UDIS, al momento en el que la problemática se originó en cada institución.

Si tomamos el valor de la UDI al 31 de diciembre de 2004 que es de 3.534716, el costo total del Programa de Apoyo a Ahorradores al momento en el que la problemática se originó en cada institución, asciende a 926.4 miles de millones de pesos, a esta fecha. Ahora bien, como se mencionó anteriormente, el costo fiscal global de Programa de Apoyo a Ahorradores al 31 de diciembre de 2004, asciende a 1,079.8 miles de millones de pesos. Por tanto, al restar los 926.4 miles de millones de pesos, resulta que el costo de no haber liquidado los programas en el momento en el que se originaron asciende a 153.3 miles de millones de pesos. Dado que la estrategia de refinanciamiento ha sido global, no es posible asignar este costo por institución bancaria.

## Capítulo 10

En relación con el apartado 10.2.2 “Procedimiento de las Autoridades Financieras sobre Delitos Bancarios”, se estima relevante considerar el señalamiento contenido en el último párrafo del apartado 10.2.3 “Delitos y Procedimientos de las Reformas de 1999”, el cual es del tenor literal siguiente:

*“Así, de haber existido antes de 1999 disposiciones como las que establecieron las reformas de ese año, muchas conductas realizadas antes y durante la crisis bancaria ocurrida a finales de 1994 hubieran sido consideradas como delitos y las autoridades habrían tenido a su alcance mayores elementos y tiempo para perseguirlos.”*

Dada la relevancia de este último señalamiento, se estima conveniente enfatizar que las razones por las cuales no fue posible obtener resultados distintos a los presentados en la información agregada que aparece en el mencionado Capítulo se deriva en gran medida a la deficiencia en la legislación aplicable en la época, así como los criterios judiciales emitidos.

En el apartado 10.3.1 “Intervenciones Gerenciales” no se contempla el caso de Banco Anáhuac, S.A., Institución que fue intervenida gerencialmente por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (“CNBV”) el 29 de noviembre de 1996.

En el apartado 10.3.1.2 “Banpaís, S.A.” se identificó un error, ya que en su párrafo final se señala que la Procuraduría Fiscal de la Federación formuló 7 peticiones (querellas) ante el Ministerio Público de la Federación; sin embargo, sólo se formularon 6 de esas peticiones, como se desprende del cuadro que el propio Informe contiene al respecto.

En el apartado 10.4.4.2 “PROMEX” se identificó un error, ya que dicho apartado corresponde a las acciones que derivan de las auditorías efectuadas en Banca Promex, S.A., al amparo del artículo Noveno Transitorio de la LPAB; sin embargo, se señala que el IPAB procedió a

presentar las denuncias respectivas correspondientes en las que el auditor detectó conductas posiblemente constitutivas de delito en que hubiesen podido incurrir funcionarios y/o empleados de Atlántico.

En relación con las cuatro tablas contenidas en el apartado 10.6 “Estado de las querellas presentadas por la comisión de delitos detectados”, en las cuales se describen, por institución de crédito, las querellas relativas a los Grupos “B” y “C”, así como las derivadas de lo dispuesto por el artículo Noveno Transitorio de la LPAB y las correspondientes al Nuevo Programa, a fin de evitar confusiones resulta relevante aclarar que, aún cuando las mismas columnas se repiten en todas las tablas, no todas ellas son aplicables a los asuntos a que cada tabla se refiere; en este sentido, el concepto de las columnas que no contienen información no es aplicable a la tabla correspondiente.

## Capítulo 12

En el apartado 12.2.2 “Conclusiones en cuanto al manejo de la Crisis”, por lo que respecta a las menciones sobre la relevancia de los artículos transitorios de la LPAB, no resulta clara la referencia a los programas en operación a cargo de diversas dependencias y entidades públicas, ya que los únicos programas que fueron asumidos por el IPAB en términos de la LPAB fueron aquellos previstos en el artículo Séptimo Transitorio.

En el apartado 12.2.2 “Conclusiones en cuanto al manejo de la Crisis”, en relación con el señalamiento contenido en su penúltimo párrafo, referente a que las nuevas auditorías permitieron el tránsito del PCCC al Nuevo Programa, resulta relevante mencionar que esto ocurrió con base tanto en el mandato de la LPAB como en lo dispuesto en el derecho común.

En el apartado 12.2.4 “Conclusiones sobre la percepción social de la Crisis” se efectúan ciertas menciones en torno a la discrecionalidad en las decisiones; al respecto, se estima pertinente comentar que dicha discrecionalidad la ejercieron instituciones y órganos colegiados con base en el régimen legal que les era aplicable según se indica en el capítulo 3 del presente Informe; esto es, se trata de decisiones de Estado, tomadas en protección de los intereses del público ahorrador, de los deudores y en general de la economía del País.

Por lo que respecta a las acciones pendientes que se mencionan en el Informe, vale la pena mencionar que a la fecha toda la cartera remanente de los bancos del Nuevo Programa ya fue vendida conforme a lo establecido en los propios contratos. Asimismo, tratándose de la banca en liquidación, resulta necesario aclarar que a esta fecha Banca Cremi, S.A., Banco Interestatal, S.A y Banco de oriente, S.A., se encuentran sujetos al procedimiento de concurso mercantil

En relación con el apartado 12.3.2 “Recomendaciones sobre el marco legal, regulatorio y de supervisión”, es importante destacar que diversos de los conceptos contenidos en las recomendaciones ya han sido atendidos en las últimas reformas aprobadas por el H. Congreso de la Unión a la Ley de Instituciones de Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 2006.

Por otra parte, tratándose de la recomendación relativa a sujetar a las instituciones supervisoras y reguladoras del Poder Ejecutivo a un régimen de procedimiento administrativo especial en materia bancaria, no resulta claro su sentido y alcance.

En relación con la última de las recomendaciones contenidas en este apartado, se considera que el fortalecimiento a que se alude no debiera limitarse a los delitos de cuello blanco sino comprender en general la materia financiera.

En el capítulo 1 correspondiente a la “Síntesis de capítulos” se identificó un error, ya que al listado de países se agrega un último numeral denominado “Conclusiones”.

En el capítulo 4 correspondiente a la “Síntesis de capítulos” se identificó un error, ya que éste corresponde a las acciones emprendidas por el Poder Legislativo de 1995 a 1998; sin embargo, en él se hace referencia a la Ley del Banco de México y a la autonomía del Instituto Central, ambas anteriores a 1995.

En relación con la parte final del página capítulo 4 correspondiente a la “Síntesis de capítulos”, se estima conveniente aclarar que las transacciones reportables del Grupo “C” se refieren a un grupo de operaciones bancarias que, en la revisión del Auditor Michael W. Mackey, se trataba de transacciones revisadas o en revisión por la CNBV y/o ciertos bancos, mismas que se determinó que eran presuntamente ilegales.

En relación con la parte final del capítulo 4 correspondiente a la “Síntesis de capítulos”, se estima conveniente aclarar que las transacciones reportables del Grupo “C” se refieren a un grupo de operaciones bancarias, que, en la revisión del Auditor Michael W. Mackey, se trataba de transacciones que hayan sido revisadas o estén siendo revisadas por la CNBV y/o ciertos bancos, mismas que se determinó que eran presuntamente ilegales.

En el capítulo 5 correspondiente a la “Síntesis de capítulos” se efectúa una mención sobre la asunción de operaciones de saneamiento celebradas por el Fobaproa y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores; al respecto, toda vez que al concluir tal mención se hace referencia al artículo Séptimo Transitorio de la LPAB, se estima conveniente señalar que dicho artículo igualmente establece la asunción de las operaciones correspondientes a las instituciones que se encontraban intervenidas por la CNBV.

En relación con la parte final del capítulo 5 correspondiente a la “Síntesis de capítulos”, se considera necesario precisar que la restricción para la participación en la Junta de Gobierno del IPAB a quienes actuaron como Secretario de Hacienda y Crédito Público, Gobernador del Banco de México y Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, debe entenderse junto con la mención siguiente: y en tal carácter miembro del Comité Técnico del Fobaproa entre 1995 a 1997. Cabe destacar que el artículo correspondiente quedó derogado por Decreto del H. Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 2006 y que entró en vigor al día siguiente.

En el capítulo 7 correspondiente a la “Síntesis de capítulos”, respecto de la mención en el sentido de que las revisiones GEL se practicaron sobre los denominados “Bank Reports” y los “documentos de trabajo”, cabe precisar que fue una de las revisiones GEL, la relativa a la legalidad, la que versó sobre tales documentos.

En relación con la parte final del capítulo 8 correspondiente a la “Síntesis de capítulos”, no se hace referencia a los bancos Atlántico y Promex.

Por otra parte, dado el contenido de este capítulo, se estima relevante considerar las manifestaciones de la ASF que se citan a continuación, contenidas en el Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004:

*“Con base en todas las auditorías realizadas y con la información que se tiene disponible, ... se puede afirmar que se han cumplido los artículos transitorios de la LPAB; por lo cual las autoridades financieras del país dieron por extinguido el FOBAPROA, con fecha 15 de septiembre de 2004” (Pág. Núm. 348 del Informe).*

*“Los recursos que ha obtenido el IPAB por concepto de fiscales, venta de bienes, cuotas aportadas por las instituciones de banca múltiple, emisión de BPA y contratación de créditos, tuvieron como fin hacer frente a las obligaciones contractuales, mejorar el perfil de vencimientos y contribuir a la reducción del costo financiero derivado de los programas de apoyo a ahorradores de la banca, con lo cual ha cumplido con las obligaciones del Instituto y con el nivel de los pasivos, dentro de una trayectoria sostenible.” (Pag. Núm. 335 del Informe).*

En el capítulo 10 correspondiente a la “Síntesis de capítulos”, se estima conveniente resaltar que una de las conclusiones relevantes de este capítulo debió ser lo que se establece en el Capítulo 10 en el sentido de que, si bien en su momento fueron presentadas las querellas correspondientes a los hechos presuntamente considerados como delito, de haber existido la legislación adecuada, así como una definición precisa por parte de los tribunales competentes sobre los criterios aplicables, las autoridades hubieran tenido a su alcance mayores elementos para obtener los resultados esperados a fin de perseguir en forma exitosa a los responsables.

En el capítulo 11 correspondiente a la “Síntesis de capítulos”, al hacer referencia a las autoridades financieras que han establecido a lo largo de estos diez años un marco regulatorio prudencial y consistente con las mejores prácticas internacionales, no se efectuó la mención del Banco de México.

**ANEXO IV: Costo pagado por el Gobierno Federal por concepto de los Programas de Apoyo a los Deudores de la Banca actualizado al 31 de diciembre de 2004**

Monto Pagado de los Programas de Apoyo a Deudores por banco, programa y año  
Cifras en millones de pesos al 31 de diciembre de 2004

BANCO	TIPO DE PROGRAMA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total general
AFIRME	ADE	0.40	0.84	0.03	-	-	-	-	-	-	-	1.27
	Agropecuario	-	-	-	0.68	0.93	0.45	-	3.78	-	-	5.85
	Empresarial	-	-	-	3.66	4.91	2.19	19.08	0.04	-	-	29.87
	Vivienda Descuentos	-	-	-	-	-	0.15	0.61	-	-	-	0.76
<b>Total AFIRME</b>	<b>0.40</b>	<b>0.84</b>	<b>0.03</b>	<b>4.33</b>	<b>5.84</b>	<b>2.60</b>	<b>19.69</b>	<b>3.82</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>37.75</b>
ATLANTICO	ADE	22.89	61.52	33.41	4.33	5.84	2.60	(181.84)	3.82	-	-	(64.02)
	Agropecuario	-	-	-	8.68	14.96	8.03	-	192.47	-	-	224.15
	Empresarial	-	-	-	4.86	9.80	5.46	120.61	108.36	-	-	249.10
	Retroactividad Planta	-	-	-	4.23	3.67	13.84	-	-	-	-	21.74
	UDIS	-	-	-	14.84	-	(2.42)	-	-	-	-	12.63
<b>Total ATLANTICO</b>	<b>22.89</b>	<b>61.52</b>	<b>33.41</b>	<b>43.34</b>	<b>59.25</b>	<b>176.61</b>	<b>1,040.19</b>	<b>238.07</b>	<b>316.70</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1,511.97</b>
BAJO	ADE	0.85	1.86	-	-	-	-	-	-	-	-	2.71
	Agropecuario	-	-	-	3.69	5.72	2.84	-	22.55	-	-	34.80
	Empresarial	-	-	-	1.44	2.66	1.43	12.38	0.22	0.10	0.10	18.32
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(0.34)
<b>Total BAJO</b>	<b>0.85</b>	<b>1.86</b>	<b>-</b>	<b>5.13</b>	<b>8.38</b>	<b>4.27</b>	<b>12.38</b>	<b>22.76</b>	<b>0.10</b>	<b>0.10</b>	<b>(0.24)</b>	<b>56.49</b>
BANAMEX	ADE	288.57	742.28	6.72	0.58	-	-	-	-	-	-	1,038.15
	Agropecuario	-	-	1.40	33.25	61.91	35.84	-	2,597.30	8.25	31.36	2,769.30
	Empresarial	-	-	-	23.87	47.50	27.14	1,081.59	22.18	8.86	(9.59)	1,201.56
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	238.24
	Retroactividad Planta	-	-	0.78	14.96	14.13	58.45	0.03	-	-	-	88.31
	UDIS	-	-	-	29.45	-	-	(2.53)	250.14	-	-	1,036.86
	Vivienda Descuentos	-	-	58.08	367.76	1,142.79	9,823.74	3,704.92	2,299.79	2,088.00	1,911.74	21,396.82
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,141.53
<b>Total BANAMEX</b>	<b>288.57</b>	<b>742.28</b>	<b>66.97</b>	<b>440.41</b>	<b>1,295.78</b>	<b>9,945.17</b>	<b>4,784.01</b>	<b>5,169.14</b>	<b>2,105.11</b>	<b>1,661.44</b>	<b>-</b>	<b>35,466.04</b>
BANCEN	ADE	47.40	64.58	3.36	-	-	-	-	-	-	-	115.35
	Agropecuario	-	-	0.37	5.03	7.90	4.11	-	176.39	0.07	0.02	193.89
	Empresarial	-	-	-	2.70	5.07	2.70	87.29	0.13	0.14	0.09	98.12
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38.40
	Retroactividad Planta	-	-	0.10	1.64	1.53	6.33	-	-	-	-	9.60
	UDIS	-	-	-	-	4.08	-	-	-	-	-	159.17
	Vivienda Descuentos	-	-	2.71	15.17	33.56	284.91	60.66	42.31	16.75	12.18	489.25
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	143.94
<b>Total BANCEN</b>	<b>47.40</b>	<b>64.58</b>	<b>6.54</b>	<b>24.53</b>	<b>52.14</b>	<b>298.05</b>	<b>147.95</b>	<b>229.59</b>	<b>16.95</b>	<b>353.79</b>	<b>-</b>	<b>1,241.53</b>
BANCOMER	ADE	524.54	1,446.34	78.84	-	-	-	-	-	-	-	2,049.71
	Agropecuario	-	-	-	56.72	106.40	62.30	-	3,949.72	17.11	11.60	4,203.85
	Empresarial	-	-	-	37.01	79.41	48.19	2,028.23	27.39	14.64	6.51	2,241.39
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.30
	Retroactividad Planta	-	-	1.25	20.80	19.48	160.09	-	-	-	-	147.62
	UDIS	-	-	-	8.92	30.52	-	-	170.53	-	-	1,732.05
	Vivienda Descuentos	-	-	107.27	460.98	1,515.15	9,279.37	4,348.94	2,174.85	2,229.53	1,886.17	22,002.25
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,778.90
<b>Total BANCOMER</b>	<b>524.54</b>	<b>1,446.34</b>	<b>187.36</b>	<b>584.43</b>	<b>1,750.95</b>	<b>9,495.95</b>	<b>6,377.17</b>	<b>6,322.49</b>	<b>2,261.28</b>	<b>6,515.54</b>	<b>-</b>	<b>35,466.04</b>
BANCOMEXT	ADE	2.29	3.89	0.01	-	-	-	-	-	-	-	6.19
	Agropecuario	-	-	-	24.69	5.06	15.91	1.61	1.37	0.88	0.28	49.80
	Empresarial	-	-	-	20.91	4.05	-	(0.07)	0.75	0.60	0.57	26.80
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.36
<b>Total BANCOMEXT</b>	<b>2.29</b>	<b>3.89</b>	<b>0.01</b>	<b>45.60</b>	<b>9.11</b>	<b>15.91</b>	<b>2.72</b>	<b>2.11</b>	<b>1.48</b>	<b>1.02</b>	<b>-</b>	<b>84.15</b>
BANCREER	ADE	41.15	58.41	5.04	4.44	-	-	(466.18)	-	-	-	(357.14)
	Agropecuario	-	-	0.07	21.89	38.48	23.00	-	-	-	-	83.42
	Empresarial	-	-	-	8.29	20.21	13.15	633.06	-	-	-	674.71
	Retroactividad Planta	-	-	-	36.66	34.29	142.29	-	-	-	-	213.24
	UDIS	-	-	-	-	67.67	-	-	-	-	-	67.67
<b>Total BANCREER</b>	<b>41.15</b>	<b>58.41</b>	<b>5.15</b>	<b>125.82</b>	<b>286.66</b>	<b>612.59</b>	<b>386.60</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1,439.37</b>
BANJERCITO	ADE	-	45.33	2.17	-	-	-	-	-	-	-	47.50
	Empresarial	-	-	-	3.57	1.73	0.65	0.04	0.01	0.01	-	6.00
	Vivienda Descuentos	-	-	-	1.20	2.80	18.92	3.68	3.65	2.46	1.99	34.29
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.51
<b>Total BANJERCITO</b>	<b>-</b>	<b>45.33</b>	<b>2.17</b>	<b>4.77</b>	<b>4.54</b>	<b>19.56</b>	<b>3.72</b>	<b>3.65</b>	<b>2.47</b>	<b>5.09</b>	<b>-</b>	<b>91.30</b>
BANOBRAS	ADE	3.67	17.65	-	-	-	-	-	-	-	-	21.33
	Empresarial	-	-	-	10.04	3.99	1.83	0.29	0.04	-	-	16.19
<b>Total BANOBRAS</b>	<b>3.67</b>	<b>17.65</b>	<b>-</b>	<b>10.04</b>	<b>3.99</b>	<b>1.83</b>	<b>56.42</b>	<b>0.04</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>811.06</b>
BANORO	ADE	57.96	154.04	-	-	-	-	-	-	-	-	212.00
	<b>Total BANORO</b>	<b>57.96</b>	<b>154.04</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>212.00</b>
BANORTE	ADE	68.67	259.67	57.63	(10.83)	-	-	(5.73)	-	-	-	368.51
	Agropecuario	-	-	-	7.84	14.63	9.20	-	1,508.91	5.91	4.14	1,550.64
	Empresarial	-	-	-	16.18	36.15	22.65	675.26	55.76	10.60	6.09	822.69
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	563.02
	Retroactividad Planta	-	-	0.01	0.20	0.17	29.95	-	-	-	-	30.32
	UDIS	-	-	-	-	0.38	-	-	63.49	0.07	2,099.71	2,163.65
	Vivienda Descuentos	-	-	4.17	12.10	42.85	480.63	153.83	241.48	160.74	168.92	1,264.72
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	222.32
<b>Total BANORTE</b>	<b>68.67</b>	<b>259.67</b>	<b>61.81</b>	<b>25.69</b>	<b>94.18</b>	<b>542.44</b>	<b>823.36</b>	<b>1,869.65</b>	<b>177.32</b>	<b>3,064.20</b>	<b>-</b>	<b>6,986.19</b>
BANPAIS	ADE	-	85.30	-	(2.30)	-	-	-	-	-	-	83.00
	Agropecuario	-	-	-	0.36	2.50	0.18	-	-	-	-	3.04
	Empresarial	-	-	-	2.09	4.91	0.36	-	-	-	-	7.36
	Retroactividad Planta	-	-	-	7.71	7.15	0.40	-	-	-	-	15.25
	UDIS	-	-	-	-	8.22	-	-	-	-	-	8.22
<b>Total BANPAIS</b>	<b>-</b>	<b>85.30</b>	<b>1.23</b>	<b>17.89</b>	<b>45.27</b>	<b>1.95</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>150.83</b>
BANREGIO	ADE	1.55	4.92	(0.15)	-	-	-	-	-	-	-	6.32
	Agropecuario	-	-	-	0.86	2.13	1.09	-	6.98	-	-	11.07
	Empresarial	-	-	-	7.32	11.16	5.72	45.41	0.54	0.24	0.17	70.57
	Retroactividad Planta	-	-	-	1.04	1.04	4.32	-	-	-	-	6.40
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.15
<b>Total BANREGIO</b>	<b>1.55</b>	<b>4.92</b>	<b>(0.15)</b>	<b>9.22</b>	<b>14.33</b>	<b>11.13</b>	<b>45.41</b>	<b>7.52</b>	<b>0.24</b>	<b>12.32</b>	<b>-</b>	<b>106.51</b>
BANRURAL	ADE	664.37	833.40	(558.11)	-	-	-	-	-	-	-	939.66
	Agropecuario	-	1,033.23	1,338.30	857.09	232.76	666.29	68.74	(533.95)	-	-	3,668.03
	Empresarial	-	-	46.54	113.04	38.67	57.33	3.94	(50.07)	-	-	4.45
<b>Total BANRURAL</b>	<b>664.37</b>	<b>1,866.63</b>	<b>824.73</b>	<b>970.13</b>	<b>271.43</b>	<b>723.62</b>	<b>726.68</b>	<b>(884.02)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4,611.60</b>
BANSI	Empresarial	-	-	-	0.29	0.46	0.24	2.22	-	-	-	3.22
	<b>Total BANSI</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0.29</b>	<b>0.46</b>	<b>0.24</b>	<b>2.22</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3.22</b>
BBV	ADE	-	133.34	0.14	-	-	-	-	-	-	-	133.47
	Agropecuario	-	-	-	2.61	4.47	2.42	-	-	-	-	9.50
	Empresarial	-	-	-	6.29	14.51	8.52	342.02	-	-	-	371.33
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	11.35	-	-	-	11.35
	Retroactividad Planta	-	-	-	5.32	2.17	14.79	-	-	-	-	22.27
	Vivienda Descuentos	-	-	0.05	20.64	76.95	702.73	201.49	-	-	-	1,001.87
<b>Total BBV</b>	<b>-</b>	<b>133.34</b>	<b>0.19</b>	<b>34.86</b>	<b>98.09</b>	<b>728.46</b>	<b>554.86</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1,549.80</b>

Monto Pagado de los Programas de Apoyo a Deudores por banco, programa y año  
Cifras en millones de pesos al 31 de diciembre de 2004

BANCO	TIPO DE PROGRAMA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total general
BITAL	ADE	75.51	241.99	(14.93)	-	-	-	-	-	-	-	302.57
	Agropecuario	-	-	-	17.97	28.22	15.40	-	743.47	-	-	805.06
	Empresarial	-	-	-	12.18	26.42	15.27	578.52	(6.23)	-	-	626.15
	Retroactividad Planta	-	-	0.17	6.84	6.58	27.31	-	-	-	-	40.91
	UDIS	-	-	-	-	10.57	-	(2.52)	100.36	-	-	108.41
	Vivienda Descuentos	-	-	8.20	45.17	163.53	452.34	1,739.51	522.82	12.22	-	2,943.79
<b>Total BITAL</b>		<b>75.51</b>	<b>241.99</b>	<b>(6.96)</b>	<b>82.16</b>	<b>235.32</b>	<b>510.32</b>	<b>2,315.51</b>	<b>1,360.42</b>	<b>12.22</b>	-	<b>4,826.88</b>
BNCI	ADE	-	214.88	(6.24)	6.11	-	-	-	-	-	-	214.73
<b>Total BNCI</b>		-	<b>214.88</b>	<b>(6.24)</b>	<b>6.11</b>	-	-	-	-	-	-	<b>214.73</b>
CAPITAL	ADE	0.79	2.01	-	-	-	-	-	-	-	-	2.80
	Empresarial	-	-	-	2.28	7.11	4.13	47.74	0.24	-	-	61.49
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	2.10	5.46	-	12.23
	Vivienda Descuentos	-	-	-	1.21	4.18	28.83	6.50	3.85	-	-	44.58
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	14.29	-	14.29
<b>Total CAPITAL</b>		<b>0.79</b>	<b>2.01</b>	-	<b>3.49</b>	<b>15.97</b>	<b>32.96</b>	<b>54.24</b>	<b>6.19</b>	<b>19.75</b>	-	<b>135.39</b>
CITIBANK	ADE	13.45	21.84	0.34	0.61	-	-	(398.64)	-	-	-	(362.60)
	Agropecuario	-	-	-	1.59	10.98	5.39	-	-	-	-	17.95
	Empresarial	-	-	-	3.95	16.55	9.67	428.24	-	-	-	458.40
	Retroactividad Planta	-	-	-	0.76	2.05	8.51	-	-	-	-	11.33
	UDIS	-	-	-	-	19.17	-	-	-	-	-	19.17
	Vivienda Descuentos	-	-	-	6.46	59.71	466.79	249.64	-	-	-	782.60
	Vivienda UDIS	-	-	-	0.61	-	-	-	-	-	-	0.61
<b>Total CITIBANK</b>		<b>13.45</b>	<b>21.84</b>	<b>0.34</b>	<b>13.98</b>	<b>108.46</b>	<b>490.36</b>	<b>279.03</b>	-	-	-	<b>927.46</b>
CONFIA	ADE	79.96	214.89	1.33	2.87	-	-	-	-	-	-	296.18
	Agropecuario	-	-	-	2.87	-	-	-	-	-	-	2.87
	Empresarial	-	-	-	2.95	-	-	-	-	-	-	2.95
	Retroactividad Planta	-	-	0.00	1.39	-	-	-	-	-	-	1.39
	Vivienda Descuentos	-	-	2.95	11.47	-	-	-	-	-	-	14.42
<b>Total CONFIA</b>		<b>79.96</b>	<b>214.89</b>	<b>4.28</b>	<b>18.68</b>	-	-	-	-	-	-	<b>317.61</b>
CREMI	ADE	41.79	50.30	(1.38)	-	-	-	(91.43)	-	-	-	(0.72)
	Agropecuario	-	-	0.18	2.47	4.80	2.53	-	30.03	-	-	40.01
	Empresarial	-	-	-	7.61	14.85	8.55	21.07	0.00	-	-	52.08
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	60.37	-	60.37
	Retroactividad Planta	-	-	-	2.07	1.93	7.35	-	-	-	-	11.35
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	20.51	474.14	-	494.64
	Vivienda Descuentos	-	-	3.19	14.90	37.14	179.71	57.68	26.64	-	-	319.27
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	190.26	-	190.26
<b>Total CREMI</b>		<b>41.79</b>	<b>50.30</b>	<b>1.99</b>	<b>27.05</b>	<b>58.72</b>	<b>198.14</b>	<b>(12.67)</b>	<b>77.19</b>	<b>724.77</b>	-	<b>1,167.27</b>
FIFOMI	Empresarial	-	-	-	0.78	0.88	0.02	0.03	-	-	-	1.71
<b>Total FIFOMI</b>		-	-	-	<b>0.78</b>	<b>0.88</b>	<b>0.02</b>	<b>0.03</b>	-	-	-	<b>1.71</b>
HSBC	Agropecuario	-	-	-	-	-	-	-	5.54	2.50	-	8.04
	Empresarial	-	-	-	-	-	-	-	-	9.72	-	16.58
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.75
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	538.85	538.85
	Vivienda Descuentos	-	-	-	-	-	-	-	514.65	478.21	-	992.86
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	1,320.63	-	1,320.63
<b>Total HSBC</b>		-	-	-	-	-	-	-	<b>529.91</b>	<b>2,346.78</b>	-	<b>2,876.68</b>
INBURSA	ADE	0.17	14.14	0.05	-	-	-	-	-	-	-	14.36
	Agropecuario	-	-	-	6.06	14.76	6.14	-	53.63	-	-	80.59
	Empresarial	-	-	-	1.03	3.23	1.89	17.89	0.37	0.03	-	24.46
	Vivienda Descuentos	-	-	-	-	-	-	0.23	0.13	0.12	0.24	0.72
<b>Total INBURSA</b>		<b>0.17</b>	<b>14.14</b>	<b>0.05</b>	<b>7.09</b>	<b>18.00</b>	<b>8.03</b>	<b>18.13</b>	<b>54.13</b>	<b>0.16</b>	<b>0.24</b>	<b>120.13</b>
INDUSTRIAL	ADE	2.55	8.12	-	-	-	-	-	-	-	-	10.67
	Agropecuario	-	-	-	1.10	2.11	1.00	-	7.37	-	-	11.58
	Empresarial	-	-	-	4.45	9.70	5.34	58.35	1.53	0.63	-	80.01
	Retroactividad Planta	-	-	0.01	0.94	0.87	3.63	-	-	-	-	5.45
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	1.57	79.71	-	81.28
	Vivienda Descuentos	-	-	0.12	0.71	2.68	14.80	4.49	1.82	0.38	-	24.99
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	6.51	-	6.51
<b>Total INDUSTRIAL</b>		<b>2.55</b>	<b>8.12</b>	<b>0.13</b>	<b>7.20</b>	<b>15.36</b>	<b>24.77</b>	<b>62.84</b>	<b>12.30</b>	<b>87.23</b>	-	<b>220.50</b>
INTERACCIONES	ADE	-	1.31	-	-	-	-	-	-	-	-	1.31
	Empresarial	-	-	-	0.92	1.94	1.01	9.57	-	-	-	13.44
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.68	15.68
	Vivienda Descuentos	-	-	0.10	0.63	1.79	8.98	1.58	2.12	1.20	1.67	18.07
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.69	0.69
<b>Total INTERACCIONES</b>		-	<b>1.31</b>	<b>0.10</b>	<b>1.55</b>	<b>3.73</b>	<b>9.99</b>	<b>11.15</b>	<b>2.12</b>	<b>1.20</b>	<b>18.04</b>	<b>48.18</b>
INTERESTATAL	Agropecuario	-	-	-	1.65	2.83	1.47	(5.83)	15.15	-	-	21.10
	Empresarial	-	-	-	5.23	9.26	5.03	64.72	0.31	-	-	84.56
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	0.11	3.08	-	3.20
	Vivienda Descuentos	-	-	0.04	0.95	2.29	13.53	2.59	0.80	-	-	20.21
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	1.56	-	1.56
<b>Total INTERESTATAL</b>		-	-	<b>0.04</b>	<b>7.84</b>	<b>14.38</b>	<b>20.04</b>	<b>67.31</b>	<b>16.37</b>	<b>4.64</b>	-	<b>130.62</b>
INVERLAT	ADE	71.09	297.13	14.22	-	-	-	(7.30)	-	-	-	375.15
	Agropecuario	-	-	0.54	12.02	23.92	13.71	-	673.01	2.89	1.99	728.07
	Empresarial	-	-	-	9.60	20.67	11.72	473.24	2.54	1.19	0.61	519.56
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	137.35	137.35
	Retroactividad Planta	-	-	1.53	22.53	20.49	84.93	-	-	-	-	129.49
	UDIS	-	-	-	-	8.39	-	-	40.49	-	29.00	77.88
	Vivienda Descuentos	-	-	18.84	104.71	335.66	1,944.62	489.78	433.72	416.02	379.92	4,123.18
<b>Total INVERLAT</b>		<b>71.09</b>	<b>297.13</b>	<b>35.14</b>	<b>148.86</b>	<b>409.14</b>	<b>2,054.98</b>	<b>955.72</b>	<b>1,149.75</b>	<b>428.10</b>	<b>548.77</b>	<b>6,090.68</b>
INVEEX	ADE	0.05	0.25	0.00	-	-	-	-	-	-	-	0.30
	Empresarial	-	-	-	0.30	0.73	0.43	3.83	-	-	-	5.28
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	11.01	-	-	13.09
<b>Total INVEEX</b>		<b>0.05</b>	<b>0.25</b>	<b>0.00</b>	<b>0.30</b>	<b>0.73</b>	<b>0.43</b>	<b>3.83</b>	<b>11.01</b>	-	-	<b>18.67</b>
IXE	ADE	0.12	0.23	-	-	-	-	-	-	-	-	0.35
	Empresarial	-	-	-	1.38	2.30	1.19	9.06	-	-	-	13.93
<b>Total IXE</b>		<b>0.12</b>	<b>0.23</b>	-	<b>1.38</b>	<b>2.30</b>	<b>1.19</b>	<b>9.06</b>	-	-	-	<b>14.28</b>
MIFEL	ADE	0.65	1.68	-	-	-	-	-	-	-	-	2.33
	Empresarial	-	-	-	1.95	3.21	1.60	11.99	-	-	-	18.77
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	6.85	-	-	6.85
<b>Total MIFEL</b>		<b>0.65</b>	<b>1.68</b>	-	<b>1.95</b>	<b>3.21</b>	<b>1.60</b>	<b>11.99</b>	<b>6.85</b>	-	-	<b>27.94</b>
NAFIN	ADE	-	164.42	1.58	-	-	-	-	-	-	-	166.08
	Agropecuario	-	-	-	6.44	59.88	36.69	0.72	0.14	0.16	0.06	104.08
	Empresarial	-	-	-	143.34	59.62	25.96	5.06	1.91	1.39	0.73	238.01
	UDIS	-	-	-	-	-	-	0.03	-	0.14	6.21	6.37
<b>Total NAFIN</b>		-	<b>164.42</b>	<b>1.58</b>	<b>149.78</b>	<b>119.50</b>	<b>62.65</b>	<b>(0.12)</b>	<b>2.05</b>	<b>1.68</b>	<b>7.00</b>	<b>508.54</b>
OBRERO	ADE	3.65	7.07	0.01	0.65	0.11	0.06	(6.38)	0.88	-	-	6.00
	Agropecuario	-	-	-	0.26	0.63	0.35	3.87	0.04	-	-	5.14
	Empresarial	-	-	-	-	-	-	(0.01)	0.28	0.91	-	1.18
	UDIS	-	-	2.38	12.10	32.37	202.76	48.37	25.19	-	-	323.18
	Vivienda Descuentos	-	-	-	-	-	-	-	-	172.86	-	172.86
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total OBRERO</b>		<b>3.65</b>	<b>7.07</b>	<b>2.38</b>								

Monto Pagado de los Programas de Apoyo a Deudores por banco, programa y año  
Cifras en millones de pesos al 31 de diciembre de 2004

BANCO	TIPO DE PROGRAMA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total general
ORIENTE	ADE	0.85	4.50	0.05	-	-	-	(0.78)	-	-	-	4.62
	Agropecuario	-	-	-	0.52	1.09	0.57	-	14.70	-	-	16.89
	Empresarial	-	-	-	0.89	2.60	1.54	28.25	0.08	-	-	33.35
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	5.73	11.35	-	17.08
	Vivienda Descuentos	-	-	0.26	2.65	6.31	56.11	13.73	4.21	-	-	83.27
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	20.24	-	20.24
<b>Total ORIENTE</b>		<b>0.85</b>	<b>4.50</b>	<b>0.30</b>	<b>4.06</b>	<b>10.01</b>	<b>58.22</b>	<b>41.20</b>	<b>24.72</b>	<b>31.59</b>	-	<b>175.46</b>
PROMEX	ADE	46.32	199.54	(17.13)	-	-	-	-	-	-	-	228.73
	Agropecuario	-	-	-	5.80	10.40	5.78	-	-	-	-	21.97
	Empresarial	-	-	-	5.36	13.09	7.41	-	-	-	-	25.86
	Retroactividad Planta	-	-	0.04	7.26	6.95	3.35	-	-	-	-	17.59
	UDIS	-	-	-	-	9.29	-	-	-	-	-	9.29
	Vivienda Descuentos	-	-	-	41.04	126.70	37.23	-	-	-	-	204.97
<b>Total PROMEX</b>		<b>46.32</b>	<b>199.54</b>	<b>(17.09)</b>	<b>59.45</b>	<b>166.43</b>	<b>53.77</b>	-	-	-	-	<b>508.41</b>
PRONORTE	ADE	0.35	0.97	-	-	-	-	-	-	-	-	1.33
	Empresarial	-	-	-	0.65	1.05	0.58	6.55	0.17	-	-	8.99
<b>Total PRONORTE</b>		<b>0.35</b>	<b>0.97</b>	-	<b>0.65</b>	<b>1.05</b>	<b>0.58</b>	<b>6.55</b>	<b>0.17</b>	-	-	<b>10.31</b>
QUADRUN	ADE	0.69	3.60	(0.07)	-	-	-	-	-	-	-	4.21
	Empresarial	-	-	-	3.71	8.00	4.34	43.69	(0.40)	0.03	-	59.37
	Retroactividad Planta	-	-	-	0.89	0.84	3.47	-	-	-	-	5.20
	UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	16.58	-	16.58
<b>Total QUADRUN</b>		<b>0.69</b>	<b>3.60</b>	<b>(0.07)</b>	<b>4.60</b>	<b>8.84</b>	<b>7.81</b>	<b>43.69</b>	<b>(0.40)</b>	<b>16.58</b>	-	<b>85.33</b>
REPUBLIC	Empresarial	-	-	-	0.08	0.17	0.07	0.64	-	-	-	0.97
<b>Total REPUBLIC</b>		-	-	-	<b>0.08</b>	<b>0.17</b>	<b>0.07</b>	<b>0.64</b>	-	-	-	<b>0.97</b>
SANTANDER	ADE	-	208.70	54.88	-	-	-	-	-	-	-	263.59
	Agropecuario	-	-	-	8.98	15.56	8.85	-	421.08	4.14	3.72	462.32
	Empresarial	-	-	-	5.67	10.87	6.08	203.96	5.96	3.58	1.52	237.64
	Retroactividad Planta	-	-	-	37.31	36.17	149.91	-	-	-	-	223.39
	UDIS	-	-	-	-	6.93	-	-	51.01	(18.96)	927.73	966.71
	Vivienda Descuentos	-	-	-	33.38	83.87	646.10	148.26	110.78	93.76	82.25	1,198.39
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	39.26	-	39.26
<b>Total SANTANDER</b>		-	<b>208.70</b>	<b>54.88</b>	<b>85.34</b>	<b>153.39</b>	<b>810.94</b>	<b>352.22</b>	<b>588.82</b>	<b>82.52</b>	<b>1,054.48</b>	<b>3,391.30</b>
SERFIN	ADE	231.96	751.84	22.51	0.08	-	-	-	-	-	-	1,006.36
	Agropecuario	-	-	-	29.20	60.83	35.17	-	570.22	0.89	1.23	697.54
	Empresarial	-	-	-	22.49	46.53	25.62	346.70	5.62	3.07	1.47	451.50
	Retroactividad Planta	-	-	-	59.83	51.61	214.13	-	-	-	-	325.57
	UDIS	-	-	-	-	261.04	-	-	-	-	1,351.33	1,690.13
	Vivienda Descuentos	-	-	8.49	62.18	205.97	2,065.53	517.67	327.14	275.34	273.47	3,795.98
<b>Total SERFIN</b>		<b>231.96</b>	<b>751.84</b>	<b>30.99</b>	<b>173.77</b>	<b>685.97</b>	<b>2,340.46</b>	<b>864.57</b>	<b>980.74</b>	<b>279.30</b>	<b>1,627.50</b>	<b>7,967.10</b>
SURESTE	ADE	1.49	4.54	(0.22)	-	-	-	-	-	-	-	5.80
	Agropecuario	-	-	-	-	-	-	-	1.32	-	-	1.32
	Empresarial	-	-	-	1.04	2.42	1.39	17.33	0.04	-	-	22.21
	Retroactividad Planta	-	-	-	0.91	0.85	3.51	-	-	-	-	5.27
	UDIS	-	-	-	-	-	-	2.69	40.02	-	-	42.71
<b>Total SURESTE</b>		<b>1.49</b>	<b>4.54</b>	<b>(0.22)</b>	<b>1.95</b>	<b>3.27</b>	<b>4.90</b>	<b>17.33</b>	<b>4.06</b>	<b>40.02</b>	-	<b>77.32</b>
UNION	ADE	17.57	66.10	8.08	(1.33)	-	-	(90.89)	-	-	-	(0.47)
	Agropecuario	-	-	-	4.72	9.42	5.41	-	29.04	-	-	48.59
	Empresarial	-	-	-	4.46	10.74	6.76	23.87	0.49	-	-	46.32
	Estados y Mun.	-	-	-	-	-	-	-	-	17.44	-	17.44
	Retroactividad Planta	-	-	0.00	0.17	-	-	-	-	-	-	0.18
	UDIS	-	-	-	-	1.43	-	-	3.07	24.20	-	28.69
	Vivienda Descuentos	-	-	1.75	12.54	27.06	129.53	31.24	17.51	-	-	219.62
	Vivienda UDIS	-	-	-	-	-	-	-	-	87.92	-	87.92
<b>Total UNION</b>		<b>17.57</b>	<b>66.10</b>	<b>9.84</b>	<b>20.56</b>	<b>48.65</b>	<b>141.70</b>	<b>(35.77)</b>	<b>50.10</b>	<b>129.56</b>	-	<b>448.30</b>
<b>Total general</b>		<b>2,313.50</b>	<b>7,425.63</b>	<b>1,312.25</b>	<b>3,203.30</b>	<b>6,246.33</b>	<b>30,381.24</b>	<b>18,647.62</b>	<b>17,736.70</b>	<b>7,119.94</b>	<b>20,666.18</b>	<b>115,052.69</b>

**ANEXO V: Costo asumido por las instituciones de crédito como lo establecen los Programas de Apoyo a Deudores actualizado al 31 de diciembre de 2004**  
Cifras en millones de pesos

BANCO	TIPO DE PROGRAMA	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
ATLANTICO	Empresarial	35.60	56.67	23.52	49.74	24.44	5.77	2.95	-	-	198.70
	Agropecuario	97.23	97.60	49.14	89.87	66.04	6.60	7.10	-	-	413.59
	Vivienda Descuentos	7.70	2.42	4.62	230.25	143.77	111.15	78.90	-	-	578.83
<b>Total ATLANTICO</b>		<b>140.53</b>	<b>156.70</b>	<b>77.29</b>	<b>369.87</b>	<b>234.25</b>	<b>123.63</b>	<b>88.96</b>	-	-	<b>1,191.12</b>
BANAMEX	Empresarial	180.73	235.58	120.64	225.42	90.71	13.97	8.70	4.08	1.62	881.44
	Agropecuario	191.16	148.95	112.50	244.29	98.19	7.23	4.03	2.99	1.70	811.04
	Vivienda Descuentos	6.80	19.03	42.36	2,172.40	1,644.52	1,056.09	1,023.04	562.54	961.82	7,898.40
<b>Total BANAMEX</b>		<b>378.48</b>	<b>403.56</b>	<b>275.50</b>	<b>2,642.11</b>	<b>1,833.42</b>	<b>1,077.29</b>	<b>1,035.77</b>	<b>969.60</b>	<b>965.15</b>	<b>9,580.87</b>
BANCEN	Empresarial	21.84	25.15	7.18	5.54	9.97	0.12	0.13	0.09	-	70.03
	Agropecuario	25.69	13.42	3.74	4.53	11.01	0.03	0.02	0.01	-	58.45
	Vivienda Descuentos	1.62	-	4.91	55.54	38.47	24.43	20.07	5.64	5.65	156.33
<b>Total BANCEN</b>		<b>49.15</b>	<b>38.57</b>	<b>15.84</b>	<b>65.61</b>	<b>59.45</b>	<b>24.58</b>	<b>20.22</b>	<b>5.74</b>	<b>5.65</b>	<b>284.81</b>
BANCOMER	Empresarial	276.55	427.34	297.99	362.46	193.56	22.07	15.15	6.99	1.96	1,604.06
	Agropecuario	271.50	344.92	210.56	295.18	188.02	25.48	9.83	6.44	5.90	1,357.73
	Vivienda Descuentos	64.15	-	61.85	1,161.21	1,322.36	837.15	893.19	771.90	726.52	5,838.41
<b>Total BANCOMER</b>		<b>612.20</b>	<b>772.26</b>	<b>570.39</b>	<b>1,818.84</b>	<b>1,703.93</b>	<b>884.70</b>	<b>918.16</b>	<b>785.33</b>	<b>734.39</b>	<b>8,800.20</b>
BANCOMEXT	Empresarial	4.09	11.21	5.44	4.38	1.91	0.85	0.65	0.60	0.57	29.68
	Agropecuario	1.86	1.57	1.74	0.61	0.59	0.10	0.15	0.10	0.03	6.75
	Vivienda Descuentos	5.94	12.78	7.18	4.99	2.50	0.95	0.80	0.70	0.60	36.44
<b>Total BANCOMEXT</b>		<b>5.94</b>	<b>12.78</b>	<b>7.18</b>	<b>4.99</b>	<b>2.50</b>	<b>0.95</b>	<b>0.80</b>	<b>0.70</b>	<b>0.60</b>	<b>36.44</b>
BANCRECER	Empresarial	56.01	108.09	90.44	189.23	52.05	12.56	1.37	-	-	509.74
	Agropecuario	178.50	117.10	90.31	208.36	79.98	11.69	0.87	-	-	686.81
	Vivienda Descuentos	4.27	0.03	25.14	72.71	94.11	64.41	16.61	-	-	274.29
<b>Total BANCRECER</b>		<b>238.79</b>	<b>225.22</b>	<b>205.89</b>	<b>470.29</b>	<b>226.15</b>	<b>88.65</b>	<b>18.85</b>	-	-	<b>1,470.84</b>
BANJERCITO	Empresarial	1.36	2.21	0.91	1.98	0.51	0.03	0.01	0.01	-	7.02
	Agropecuario	-	-	0.92	2.11	2.63	3.27	2.07	1.34	1.15	13.48
	Vivienda Descuentos	1.36	2.21	1.83	4.09	3.14	3.30	2.08	1.35	1.15	20.60
<b>Total BANJERCITO</b>		<b>2.73</b>	<b>6.71</b>	<b>2.29</b>	<b>5.07</b>	<b>1.18</b>	<b>0.27</b>	<b>0.03</b>	-	-	<b>18.28</b>
<b>Total BANOBRAS</b>		<b>2.73</b>	<b>6.71</b>	<b>2.29</b>	<b>5.07</b>	<b>1.18</b>	<b>0.27</b>	<b>0.03</b>	-	-	<b>18.28</b>
BANORTE	Empresarial	127.76	192.18	107.04	90.98	45.48	11.75	8.90	6.13	3.63	593.84
	Agropecuario	48.39	57.58	27.94	33.30	14.59	1.88	4.05	3.18	2.00	192.92
	Vivienda Descuentos	17.10	3.89	12.11	110.71	81.33	64.20	86.92	107.75	105.30	589.31
<b>Total BANORTE</b>		<b>193.25</b>	<b>253.65</b>	<b>147.08</b>	<b>234.99</b>	<b>141.40</b>	<b>77.83</b>	<b>99.88</b>	<b>117.06</b>	<b>110.93</b>	<b>1,376.06</b>
BBV	Empresarial	39.70	86.14	42.93	73.84	26.27	6.60	-	-	-	275.50
	Agropecuario	18.29	18.18	9.19	42.70	16.05	4.22	-	-	-	108.64
	Vivienda Descuentos	-	-	0.42	94.25	47.95	18.22	-	-	-	160.83
<b>Total BBV</b>		<b>57.99</b>	<b>104.33</b>	<b>52.54</b>	<b>210.79</b>	<b>90.27</b>	<b>29.05</b>	-	-	-	<b>544.97</b>
BITAL	Empresarial	81.53	155.75	73.63	103.69	59.97	11.15	7.24	4.99	-	494.87
	Agropecuario	69.66	80.96	30.75	39.19	24.43	1.79	2.06	3.41	-	252.26
	Vivienda Descuentos	0.79	-	6.17	459.40	202.18	154.10	174.73	171.82	-	1,169.19
<b>Total BITAL</b>		<b>151.98</b>	<b>236.71</b>	<b>110.56</b>	<b>599.20</b>	<b>286.58</b>	<b>167.04</b>	<b>184.03</b>	<b>180.23</b>	-	<b>1,916.32</b>
CITIBANK	Empresarial	57.94	90.42	48.31	86.69	61.48	8.41	-	-	-	353.26
	Agropecuario	30.42	21.59	13.04	29.67	12.37	2.32	-	-	-	109.41
	Vivienda Descuentos	0.55	0.03	3.49	123.07	108.09	64.27	-	-	-	299.49
<b>Total CITIBANK</b>		<b>88.91</b>	<b>112.05</b>	<b>64.84</b>	<b>239.43</b>	<b>181.94</b>	<b>74.99</b>	-	-	-	<b>762.16</b>
CREMI	Empresarial	62.90	73.23	32.70	41.40	14.94	0.91	-	-	-	225.19
	Agropecuario	45.33	61.89	15.40	21.84	5.64	0.05	-	-	-	150.15
	Vivienda Descuentos	2.27	-	6.81	34.34	30.32	16.24	-	-	-	89.99
<b>Total CREMI</b>		<b>110.50</b>	<b>135.13</b>	<b>54.91</b>	<b>97.59</b>	<b>50.91</b>	<b>16.30</b>	-	-	-	<b>465.33</b>
FIFOMI	Empresarial	0.24	0.21	0.25	0.91	0.12	0.03	-	-	-	1.77
	Agropecuario	0.24	0.21	0.25	0.91	0.12	0.03	-	-	-	1.77
	Vivienda Descuentos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total FIFOMI</b>		<b>0.24</b>	<b>0.21</b>	<b>0.25</b>	<b>0.91</b>	<b>0.12</b>	<b>0.03</b>	-	-	-	<b>1.77</b>
HSBC	Empresarial	-	-	-	-	-	-	-	1.20	3.46	4.66
	Agropecuario	-	-	-	-	-	-	-	0.54	3.25	3.80
	Vivienda Descuentos	-	-	-	-	-	-	-	56.66	196.52	253.19
<b>Total HSBC</b>		-	-	-	-	-	-	-	<b>58.40</b>	<b>203.23</b>	<b>261.64</b>
INTERACCIONES	Vivienda Descuentos	0.04	-	0.29	0.40	0.52	0.50	0.59	0.51	0.50	3.35
	Agropecuario	0.04	-	0.29	0.40	0.52	0.50	0.59	0.51	0.50	3.35
	Vivienda Descuentos	0.10	0.05	1.54	4.02	2.44	0.74	-	-	-	8.89
<b>Total INTERACCIONES</b>		<b>0.10</b>	<b>0.05</b>	<b>1.54</b>	<b>4.02</b>	<b>2.44</b>	<b>0.74</b>	-	-	-	<b>8.89</b>
INVERLAT	Empresarial	68.84	108.83	53.24	102.53	40.14	2.43	1.15	0.60	0.26	378.02
	Agropecuario	73.57	99.27	66.38	107.34	56.60	6.73	1.95	1.48	0.03	413.35
	Vivienda Descuentos	7.75	-	536.56	71.28	85.84	79.96	77.50	71.42	60.69	970.98
<b>Total INVERLAT</b>		<b>150.16</b>	<b>208.11</b>	<b>656.18</b>	<b>281.15</b>	<b>162.58</b>	<b>89.11</b>	<b>80.60</b>	<b>73.50</b>	<b>60.98</b>	<b>1,762.36</b>
NAFIN	Empresarial	27.53	104.12	57.13	62.66	12.39	3.38	1.96	1.29	0.69	271.15
	Agropecuario	-	4.86	2.03	6.86	0.28	0.07	0.02	0.01	0.01	14.14
	Vivienda Descuentos	27.53	108.98	59.16	69.52	12.67	3.45	1.98	1.30	0.70	285.29
<b>Total NAFIN</b>		<b>27.53</b>	<b>108.98</b>	<b>59.16</b>	<b>69.52</b>	<b>12.67</b>	<b>3.45</b>	<b>1.98</b>	<b>1.30</b>	<b>0.70</b>	<b>285.29</b>
OBRERO	Empresarial	1.68	3.93	1.24	2.05	0.35	0.09	-	-	-	9.33
	Agropecuario	0.17	0.21	0.16	0.23	0.09	-	-	-	-	0.86
	Vivienda Descuentos	0.93	-	4.29	31.17	21.13	12.97	-	-	-	70.50
<b>Total OBRERO</b>		<b>2.79</b>	<b>4.14</b>	<b>5.69</b>	<b>33.44</b>	<b>21.57</b>	<b>13.06</b>	-	-	-	<b>80.69</b>
ORIENTE	Empresarial	6.55	15.94	8.37	29.11	0.49	0.18	-	-	-	60.63
	Agropecuario	2.39	3.66	1.46	13.23	0.47	-	-	-	-	21.21
	Vivienda Descuentos	0.29	0.16	3.03	13.06	7.40	3.11	-	-	-	27.05
<b>Total ORIENTE</b>		<b>9.23</b>	<b>19.77</b>	<b>12.86</b>	<b>55.40</b>	<b>8.36</b>	<b>3.29</b>	-	-	-	<b>108.90</b>
PROMEX	Empresarial	59.29	65.98	29.78	59.12	34.82	-	-	-	-	248.99
	Agropecuario	24.92	24.02	15.29	53.50	29.60	-	-	-	-	140.33
	Vivienda Descuentos	0.89	-	3.15	178.84	317.24	-	-	-	-	500.12
<b>Total PROMEX</b>		<b>85.11</b>	<b>90.00</b>	<b>48.22</b>	<b>291.45</b>	<b>374.65</b>	-	-	-	-	<b>889.44</b>
SANTANDER	Empresarial	42.66	56.26	24.84	25.34	12.15	5.68	3.47	1.49	0.49	172.39
	Agropecuario	47.75	52.12	21.34	22.13	15.38	3.46	2.33	1.85	1.33	167.70
	Vivienda Descuentos	0.73	0.62	9.06	127.77	61.82	50.78	44.59	40.46	39.11	374.94
<b>Total SANTANDER</b>		<b>91.14</b>	<b>109.01</b>	<b>55.24</b>	<b>175.25</b>	<b>89.35</b>	<b>59.91</b>	<b>50.39</b>	<b>43.81</b>	<b>40.93</b>	<b>715.03</b>
SERFIN	Empresarial	243.66	412.33	162.02	220.36	95.19	18.91	10.53	5.11	1.39	1,169.49
	Agropecuario	290.51	433.92	234.64	313.19	79.23	5.10	3.61	5.32	1.57	1,367.09
	Vivienda Descuentos	13.71	-	58.68	181.13	238.27	99.91	73.87	117.70	105.38	888.64
<b>Total SERFIN</b>		<b>547.88</b>	<b>846.25</b>	<b>455.34</b>	<b>714.68</b>	<b>412.68</b>	<b>123.93</b>	<b>88.00</b>	<b>128.12</b>	<b>108.34</b>	<b>3,425.23</b>
UNION	Empresarial	31.18	66.16	36.37	41.36	7.82	1.15	-	-	-	184.04
	Agropecuario	20.56	26.46	13.06	25.90	7.20	0.55	-	-	-	93.73
	Vivienda Descuentos	1.39	-	7.49	19.72	18.85	11.75	-	-	-	59.20
<b>Total UNION</b>		<b>53.13</b>	<b>92.61</b>	<b>56.93</b>	<b>86.97</b>	<b>33.87</b>	<b>13.46</b> </				

## ANEXO II

### COMENTARIOS DEL IPAB A LAS CONSIDERACIONES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA RESPECTO AL INFORME FINAL DE LA CIIPAB

Respecto al punto de vista externado por el partido político, con independencia de que dicha argumentación no resulta ni técnica ni jurídicamente sustentable, dado los errores vertidos, se considera conveniente efectuar los comentarios siguientes:

*“La crisis bancaria que estalló a principios de 1995 llevó al gobierno a realizar una serie de acciones que luego se denominaron rescate bancario. Esa política ha significado un enorme sacrificio financiero para el país y un gran costo social para el pueblo mexicano. Hasta junio de 2006, el costo fiscal del rescate bancario puede estimarse en un billón 358 mil millones de pesos, lo que representa un 15.4 por ciento del producto interno bruto (PIB). Pero esa enorme carga no resultó de una catástrofe natural o algo por el estilo. En realidad fue resultado de políticas equivocadas e irresponsabilidades de todo tipo y de acciones premeditadas ejercidas por funcionarios públicos claramente identificados”.*

- Es erróneo lo que se manifiesta en párrafo transcrito, en el sentido de que las acciones realizadas para enfrentar la crisis financiera que estalló a principios de 1995 “en realidad fue resultado de políticas equivocadas e irresponsabilidades de todo tipo y de acciones premeditadas ejercidas por funcionarios públicos claramente identificados”.

Como lo señala el propio Informe de la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (Informe), en sus capítulos 3 y 12, las acciones que se realizaron para enfrentar la crisis se implementaron para salvaguardar los intereses del público ahorrador y el sistema de pagos del país, teniendo como objetivo asimismo minimizar el costo fiscal.

Las decisiones y acciones referidas no fueron tomadas por funcionarios en lo individual sino en las instituciones, organismos y órganos colegiados competentes en términos de las disposiciones aplicables y vigentes en esa época; tal es el caso de las decisiones que tomó el Comité Técnico del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) conforme al régimen aplicable.

Según lo señala el propio Informe, a lo largo de estos años se ha demostrado y así lo ha reconocido la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Gobierno Federal, ante las graves implicaciones que para el sistema nacional de pagos representaba la crisis financiera, implementó programas de apoyo a deudores y ahorradores de la banca, con el objetivo de evitar una corrida bancaria y la caída del sistema de pagos; se trataba de evitar el colapso del sistema financiero, y dichos programas han cumplido con el objetivo social para el que fueron creados.

*“Esa grave ausencia permitió que la política de liberalización financiera abrupta condujera al riesgo de quiebra del sistema bancario a principios de 1995. La política aplicada para rescatar a los bancos mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) mostró fallas similares, propiciando todo tipo de abusos e ineficiencias que incrementaron desproporcionadamente el costo fiscal”*

- Considerando los comentarios antes expresados, es también errónea la manifestación transcrita. De la lectura a los capítulos 3, 6 y 12 del Informe se desprende que no se trató de un “rescate a los bancos” sino de un rescate a los ahorradores y deudores, evitando el colapso del sistema financiero, así como que las medidas implementadas tuvieron como objetivo en la medida de lo posible minimizar el costo fiscal.

*“La discusión sobre el FOBAPROA llevada a cabo en la Cámara de Diputados durante 1998, resultó oscurecida debido a las deficiencias institucionales antes señaladas. En lugar de buscar transparentar lo sucedido y tratar de reducir en lo posible el costo fiscal, la mayoría de los legisladores del PRI y del PAN aceptaron la aplicación de una verdadera operación de encubrimiento que “legalizó” ese desfaldo y le impuso un costo excesivo al pueblo mexicano.”*

- La afirmación anterior es incorrecta. El Congreso de la Unión estableció en el artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), un “procedimiento especial”, a través del cual podían auditarse los créditos materia del Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC) y derivado de ello sustituir créditos o reducir eventualmente la obligación a cargo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) en el Nuevo Programa a que se refiere dicho artículo.

Entre los aspectos esenciales del artículo Quinto Transitorio de la LPAB destaca la siguiente cita:

*“... En la medida que las operaciones del Fondo sean auditadas, se procederá conforme a lo siguiente:*

- I. 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. ...”*

Posteriormente, de la misma disposición se desprende que si durante las auditorías de Mackey se hubieran detectado créditos ilegales, el IPAB podía optar por rechazarlos y devolverlos a las instituciones de crédito, las cuales debían designar otros activos por montos equivalentes (a menos de que la ilegalidad del crédito fuera atribuible al banco), esto es, una vez adquirida la cartera y convenida la obligación de pago que tenía Fobaproa.

*“... En 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. ...”*

Cabe destacar que Mackey en su Informe Final no identificó o señaló créditos u operaciones irregulares o ilegales.

En conclusión, la intención de los Legisladores Federales, así como la acción de las autoridades Federales competentes, se dirigió en todo momento a, establecer un marco jurídico que transparentara las operaciones, por una parte, y por otra, aplicar y materializar ese marco jurídico, proporcionando transparencia a las operaciones realizadas por el Fondo.

- Asimismo, es importante destacar lo manifestado por la ASF en el Capítulo 9, “Costo Fiscal del Rescate Bancario” del Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995-2004:

#### “9.5. Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC)

El PCCC se diseñó para incentivar a los accionistas a efectuar aportaciones de capital, adquiriendo el FOBAPROA derechos sobre créditos de las carteras de los bancos. Para participar en los beneficios de estos apoyos, la situación financiera de la institución debía ser “rescatable”.

El PCCC (actualmente Nuevo Programa) significó el 10.0% del monto de los apoyos otorgados a los ahorradores, y su costo fiscal al 31 de diciembre de 2004 ascendió a 111.1 miles de millones de pesos. Este programa representó el 8.9% del costo fiscal total del rescate bancario. El PCCC impactó en casi la mitad de los activos del sistema bancario.

Cada peso de costo fiscal del PCCC impactó en 1.6 pesos de los depósitos de los bancos que entraron en este programa. El valor de los depósitos que se salvaguardaron es 5 veces mayor que el costo fiscal del PCCC. Los bancos absorbieron un costo de 43.6 miles de millones de pesos, que representó en promedio el 25% del costo total de este programa.”

- Adicionalmente, en el Capítulo 4 “Nuevo Programa que sustituye al PCCC” del referido Informe, la ASF precisa lo siguiente:

“... El 8 de julio de 2004, la ASF manifestó que el procedimiento que seguirían las instituciones públicas y financieras para la formalización del Nuevo Programa buscaba cumplir con lo establecido en la LPAB y recogía, en su mayoría, las recomendaciones sobre los créditos observados y reportados en los informes de resultados de la revisión de las Cuentas Públicas de 2000, 2001 y 2002, y que han sido materia de las controversias constitucionales números 36/2003 y 91/2003, así como las observaciones relacionadas con la práctica de auditorías a los créditos que integran los flujos de la cartera adquirida por el FOBAPROA al amparo del PCCC.”

“En cumplimiento de lo previsto por el artículo Quinto transitorio de la LPAB, con la formalización de Nuevo Programa, se logró lo siguiente:

- La realización de las revisiones de los créditos del PCCC materia del Nuevo Programa (revisiones GEL) recomendadas por la ASF.
- Como resultado de las revisiones, la reducción de los instrumentos de pago de 215.4 millones de pesos, por ilegalidades en el otorgamiento de los créditos que fueron atribuibles a la administración de las instituciones o en donde no se acreditó la identidad de objeto de los créditos designados en el PCCC.

La sustitución de créditos por 1,041.5 millones de pesos, con motivo de que se detectaron ilegalidades en el otorgamiento de los créditos o no acreditaron la existencia y legitimidad de los mencionados créditos.

- El establecimiento de reglas de carácter general para el adecuado manejo y administración de la cartera durante su vigencia, y penas convencionales para el caso de incumplimiento.
- En relación con los créditos en litigio, en los contratos mediante los cuales se formalizó el Nuevo Programa se estableció la obligación de la institución de responder por el saneamiento para el caso de evicción de los créditos.
- Por lo que se refiere a los créditos relacionados, que no fueron aprobados por el Comité Técnico del FOBAPROA, como ya se mencionó, las instituciones pagaron al FOBAPROA la cantidad de 9,481.6 millones de pesos.
- El importe de la obligación de pago asociado a créditos menores fue afectado a un fideicomiso de administración y ejecución en tanto se solventaba la observación de la ASF, se disminuía su monto, o bien la autoridad competente resolvía lo conducente.
- Se logró la realización, por la ASF, de una revisión específica al rubro denominado "Quitas, condonaciones, castigos y quebrantos", por el periodo de 1996 al mes de marzo de 2004, y se obtuvo una recuperación de 117.7 millones de pesos, en los casos de faltantes de expedientes, el pago por parte de las instituciones en la cuenta concentradora del fideicomiso correspondiente. En virtud de lo antes manifestado, con la formalización e implementación del Nuevo Programa, el IPAB ha concluido con el procedimiento previsto por el artículo Quinto transitorio de la LPAB.
- Se estableció un incremento en la participación en pérdidas de los bancos en 7.5%, respecto de los recursos obtenidos como producto de las enajenaciones de cartera comercial en paquete.
- Se logró la transparencia de las operaciones del Programa de Capitalización y Compra de Cartera de los bancos que firmaron el contrato del Nuevo Programa.

El costo del PCCC al 31 de marzo de 2004, fecha valor del Nuevo Programa, ascendía a 160,200.4 millones de pesos, a los cuales habrá que disminuir por pérdidas compartidas a cargo de los bancos por aproximadamente 39,881.2 millones de pesos y por penas por falta de reservas (esquema de incentivos) a cargo de los bancos 11,071.8 millones de pesos, más las

probables recuperaciones por cobranza, las cuales se estiman en 3,202.0 millones de pesos.”

*“La administración y venta de los activos en poder del IPAB se ha convertido en otra fuente de sospecha y de inconformidad social. El deterioro de los bienes, los bajos precios de venta, los contratos de alto beneficio a las administradoras de los activos, la creación de un mercado secundario totalmente distorsionado en donde los beneficiarios son pocas empresas y la existencia de tráfico de influencias para asignar, mediante subasta o licitación, determinada cartera de créditos o bienes muebles e inmuebles ha sido la constante del funcionamiento y la operación del IPAB.” y “El intento de hacer del IPAB un organismo con independencia del Poder Ejecutivo para garantizar la operación transparente de sus operaciones se nulificó en los hechos y el instituto se convirtió en una simple prolongación de los funcionarios de la SHCP, quienes mantienen el control y la subordinación absoluta.”*

- Es errónea la manifestación realizada en el párrafo transcrito toda vez que el IPAB, conforme a lo establecido en el Título Tercero de la LPAB y en el Programa de Enajenación de Bienes, ha instrumentado diversos esquemas de recuperación, ya sea en forma directa o a través de terceros, a fin de obtener el mayor valor de recuperación en el menor tiempo posible; lo anterior, considerando que dichos activos se encontraban en su gran mayoría con elevados grados de deterioro e inmersos en problemáticas jurídicas, tales como invasiones, lo cual ha tenido como consecuencia que su precio en el mercado se vea afectado a la baja.
- Por otra parte, resulta falsa y contradictoria la aseveración en torno al tráfico de influencias, toda vez que los procesos de licitación y subasta, a los cuales se encuentran sujetos los Bienes previstos en la LPAB por ministerio de Ley, por su propia naturaleza son públicos y por ende transparentes, aunado a que se apegan en forma estricta a bases previamente establecidas y se trata además de procesos en que los licitantes o postores tienen acceso, en igualdad de circunstancias, a la misma información, por lo que resulta materialmente imposible beneficiar a alguno de los postores en estos procesos.
- Por último, resulta relevante mencionar que los procesos de venta de activos del IPAB son y han sido informados al H. Congreso de la Unión en cumplimiento al artículo 65 de la LPAB, así como que en muchos casos han formado parte del programa de auditorías de los organismos fiscalizadores competentes.

*“Con el ambiente de autoritarismo y escasa transparencia que existía y un sistema de corrupción altamente sofisticado, la venta y operación de los bancos se transformó en una bomba de tiempo que estalló a principios de 1995.” y “El primer gran error fue vender los bancos prácticamente al “mejor postor”, a los amigos del régimen olvidando que el servicio de banca y crédito es de una naturaleza altamente sensible, muy diferente a las restantes actividades económicas.”*

- Al respecto, debe comentarse que con la privatización de la banca, el Legislador Federal previó en la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 procedimientos claros para la enajenación de las instituciones de banca múltiple a los inversionistas privados.

En ese sentido y como lo señala la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (CIIPAB) en el Informe, el marco regulatorio de la época fue insuficiente para prever el estallamiento de una crisis; sin em-

bargo, los mecanismos legales fueron suficientes para impulsar el instrumento de política pública otorgado por el propio Legislativo, para el rescate de los ahorradores.

- En otras palabras, no se trató de un problema de autoritarismo y escasa transparencia, toda vez que los procedimientos de enajenación fueron establecidos por el Poder Legislativo Federal conforme al proceso legislativo previsto por el artículo 72 Constitucional y el resultado de dicho trabajo, la Ley de Instituciones de Crédito, fue aplicada por el Gobierno Federal en todos los procesos de enajenación de las instituciones.

Al respecto, debe tenerse presente que derivado de la crisis económica imperante hacia finales de 1994 y principios de 1995, era clara la insolvencia de algunos bancos, por lo que la posibilidad de enfrentar una “corrida bancaria” era amplia y, por ende, el colapso del sistema financiero. Ante tal circunstancia, el Gobierno Federal, reconociendo la existencia de un problema tan grave en el sistema financiero y en el aparato productivo, se dio a la tarea de actuar con rapidez y decisión, con el propósito de evitar un daño mayor, adoptando una serie de medidas de apoyo a la banca y a los deudores, cuya finalidad fue la salvaguarda de los ahorros de la sociedad.

Para tal efecto, resultaba fundamental mantener el buen funcionamiento del sistema de pagos del país que, de colapsarse, hubiera impedido a los ahorradores disponer de sus recursos depositados en los bancos, a las empresas pagar a sus proveedores y en general habría obstruido la realización de las operaciones mercantiles, al hacerse prácticamente imposible el pago de bienes, servicios e impuestos.

Dentro de las medidas adoptadas por el Gobierno Federal, se decidió que el Fobaproa, en cumplimiento de su finalidad prevista en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito (hoy derogado), otorgara diversos apoyos a las instituciones de banca múltiple, en protección del público ahorrador. Dicho Fondo era el “seguro de depósitos” para los ahorradores y de acuerdo a la publicación anual que se había realizado desde su creación, las autoridades habían manifestado que era tradición procurar el cumplimiento de las obligaciones objeto de protección expresa a cargo de los bancos, por lo que la percepción tanto de los ahorradores, como de los acreedores en general, era que el Fobaproa daba una cobertura total.

*“La garantía gubernamental sobre el 100 por ciento de los depósitos bancarios eliminó cualquier flexibilidad en el ajuste utilizando mecanismos de mercado. Pero lo más grave fue que, desde un principio, se buscó proteger a los grandes deudores normalmente asociados a los banqueros, presionando a los pequeños deudores para que pagaran sus créditos con las infladas tasas de interés y bajo la amenaza de ser despojados de sus propiedades. La falta de equidad fue la regla desde el inicio de la crisis.”*

- A este respecto, es importante resaltar que se ha comprobado que el hecho de haber tenido un programa de protección sobre el 100 por ciento de los ahorros de las personas, permitió garantizar en todo momento el correcto funcionamiento del sistema de pagos, evitando que se dieran corridas financieras mayores a las presentadas, y sobre todo, logrando que las personas que quisieron retirar sus depósitos pudieran hacerlo, incluso en el peor momento de la crisis.

Adicionalmente, tal y como se desprende del Capítulo 3 del Informe, las medidas implementadas por las autoridades financieras y el Fobaproa, incluyen la instrumentación de Programas de Apoyo a Deudores así como a Ahorradores de la Banca, los cuales se aplicaron de manera general y equitativa.

*“Ningún gobierno responsable podía permitir que quebrara la banca y se interrumpiera el sistema de pagos de la economía. Por ello, la necesidad de que el gobierno interviniera, lo cual significaba necesariamente incurrir en un costo fiscal, está fuera de toda discusión. El problema es evaluar como se realizó esa inevitable intervención.”*

- La intervención gubernamental, a través del rescate bancario aplicado por el Fobaproa, es probablemente el acto de gestión gubernamental más evaluado de la administración pública, por diversas instancias.
- En efecto, a continuación se refieren las instancias revisoras del actuar del Fondo:
  - 1) De acuerdo con lo ordenado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se contrató al auditor Michael W. Mackey para que realizara una evaluación sobre dichas acciones, el cual tuvo como resultado la presentación del “Informe sobre la Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y la Calidad de la Supervisión de los Programas del FOBAPROA de 1995 a 1998”.

En dicha auditoría, se revisaron, seis bloques de cuestionamientos formulados por la propia Cámara de Diputados a saber:

Bloque 1: Evaluación del desempeño y supervisión del Fobaproa y de las instituciones asignadas para la vigilancia y supervisión de sus operaciones.

Bloque 2: Revisión del origen y uso general de los fondos, y naturaleza de los pasivos a cargo del Fobaproa para la rehabilitación de las instituciones financieras mexicanas.

Bloque 3: Revisión de costos fiscales.

Bloque 4: Evaluación de los programas bancarios para la capitalización, saneamiento financiero; y de la vigilancia y supervisión efectuada por los organismos reguladores sobre los programas bancarios.

Bloque 5: Evaluación de los programas de apoyo para los deudores de la banca.

Bloque 6: Análisis de los pasivos que pueden convertirse en obligaciones de deuda pública.

- 2) De acuerdo con lo manifestado por la ASF en su “Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 2004”, se han llevado a cabo 110 revisiones practicadas al Fobaproa y al IPAB, correspondientes a la Cuenta Pública de los ejercicios de 1996 a 2004. Los resultados de esas 110 auditorías dieron lugar a la emisión de 238 con 323 acciones promovidas; como se ha mencionado el estado en que se encuentran dichas acciones se presenta en el capítulo 6, se han solventado y/o atendido el 93 por ciento de las mismas.

*“En cualquier país democrático cuando se presenta un riesgo de quiebra bancaria en cadena se adoptan al menos tres tipos de medidas: en primer lugar, los funcionarios involucrados en la gestación de la crisis son removidos aunque estén fuera de toda sospecha; segundo, los programas de apoyo a los bancos se basan en reglas generales, pues se trata de destinar*

*recursos públicos; y tercero, esas reglas incluyen incentivos de mercado para propiciar que los bancos beneficiarios ayuden a corregir la situación.*

*En México, debido al débil ambiente institucional antes mencionado, se hizo exactamente lo contrario. Los funcionarios señalados como responsables de la crisis y el quebranto bancario fueron también los encargados de aplicar los programas de rescate. Aunque en un principio se pretendió mantener algún tipo de reglas generales, pronto se pasó a niveles de discrecionalidad verdaderamente irresponsables. Esa ausencia de reglas claras condujo a todo tipo de abusos que propiciaron un incremento exagerado del costo fiscal.”*

- Al respecto de este punto, se reiteran las afirmaciones anteriores consistentes en que tanto el Legislador, como el Gobierno Federales, trabajaron y promulgaron, antes y durante la crisis, un marco jurídico que proporcionara las alternativas de acción necesarias para solucionar el grave problema por el que pasaba el sistema financiero de nuestro país.

En ese sentido, se sostiene que sí existió un marco jurídico con instituciones que lo aplicaron y que, con posterioridad a su actuación, fueron revisadas por instancias fiscalizadoras ajenas al propio Poder Ejecutivo que fue quien implementó las medidas para atender la crisis, con los resultados que se han mencionado anteriormente.

- Es importante puntualizar que el rescate se llevó a cabo acatando un marco normativo que se respetó en todo momento: la Ley de Instituciones de Crédito, el Contrato Constitutivo del Fobaproa y las bases particulares de capitalización y compra de cartera que, si bien se modificaron para que el rescate pudiera cumplir con su objetivo, se aplicaron en todos los casos de igual forma, y constituyeron en todo momento el marco de la actuación de las instituciones que participaron en el rescate.

Así, se reitera que la propia ASF ha señalado en su Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario 1994-2004, que el actuar de las autoridades financieras en esta materia, cumplió con lo dispuesto en los transitorios de la LPAB.

- Sobre las afirmaciones relacionadas al vehículo que se utilizó para “el rescate a los bancos y a los grandes deudores”, el Fobaproa y a la “discrecionalidad de sus decisiones y acciones”, es conveniente tomar en cuenta y considerar lo señalado en el propio Informe, capítulos 3, 4, 6 y 12, respecto a su naturaleza jurídica, al régimen aplicable, a las facultades del Comité Técnico del Fobaproa, a los informes presentados, a las revisiones y auditorías realizadas por la Contaduría Mayor de Hacienda, la hoy Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública, así como al estado en que se encuentran las observaciones-acciones promovidas de la ASF.

Se ha demostrado y reconocido que las autoridades financieras y el Fobaproa, actuaron legalmente conforme a las disposiciones aplicables.

*“Sin embargo, las reglas pretendidamente generales se empezaron a flexibilizar, primero con un banco y luego con otro. Si se analizan las carteras incluidas en los tramos acordados durante 1995, se observa que las reglas se cumplieron más o menos solo al principio del proceso. Pero en los pagarés emitidos en 1996 o después, se permitió que los banqueros metieran toda la basura irrecuperable que tuvieran sin exigirles siquiera que mantuvieran unas reservas mínimas.”*

- Ante la crisis, se implementaron diversas acciones para salvaguardar los intereses del público en general y el sistema de pagos del país, teniendo como objetivo asimismo, minimizar el costo fiscal.

Después de que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) decretara las primeras intervenciones gerenciales y analizara la situación de las instituciones de banca múltiple, con el objeto de evitar los riesgos sistémicos antes referidos, se previó que antes de otorgarse los apoyos del FOBAPROA, se exploraran alternativas de programas correctivos tendientes a que los accionistas de las instituciones o algún socio estratégico, las capitalizaran, siempre y cuando la CNBV no hubiera detectado operaciones ilegales. En aquellos casos en que no fue posible lograr lo anterior, el Comité Técnico del FOBAPROA resolvió la toma de control pacífica de las instituciones conforme al artículo 122 de la LIC y del contrato constitutivo que lo regía.

El saneamiento y capitalización por parte del FOBAPROA, eran importantes para que las instituciones continuaran operando y haciendo frente a sus obligaciones con el público ahorrador.

Si la institución tenía valor como negocio en marcha se procedía a su venta. En caso contrario, se procedía a realizar los actos tendientes a la liquidación de la institución. En este último proceso regularmente se efectuaba la venta de la red de sucursales del banco, quedando pendiente la realización de los activos y la reducción de las estructuras de personal, así como los actos necesarios para la liquidación legal.

- Con fundamento en el artículo 122, fracción IV de la LIC, todos los apoyos otorgados por el FOBAPROA a las instituciones de banca múltiple fueron aprobados por su Comité Técnico. En varios casos el propio Comité Técnico del FOBAPROA, de acuerdo con las facultades legales con las que contaba, modificó los términos y condiciones de los apoyos originales, bajo el criterio de que “el que puede lo más puede lo menos”.

Para reforzar lo anterior, es importante señalar que la propia ASF reconoce en el Capítulo 5. “Comité Técnico del FOBAPROA” del Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995 a 200, lo siguiente:

“... Conforme a la fracción IV del artículo 122 de la LIC, el Comité [Comité Técnico del FOBAPROA] estaba encargado, entre otros asuntos, de definir los términos y condiciones de los apoyos que se otorgaran con cargo al Fondo; los depósitos, créditos y demás obligaciones, y el importe de éstos como objeto de protección expresa; además de la facultades previstas en el contrato constitutivo del Fondo...”

“... El esquema establecido en el artículo 122 de la LIC, para la operación del mecanismo preventivo y de protección al ahorro, no era una función propia del Ejecutivo Federal, y por tanto, el FOBAPROA no constituía un auxiliar en el desarrollo de una función pública.

Por lo tanto, el esquema de protección al ahorro bancario fue diseñado legalmente para operar con principios, instrumentos y mecanismos distintos a los principios del sector público federal...”

*“En julio de ese año (1999) el auditor Mackey entregó a la Cámara de Diputados su Informe Sobre las Operaciones del FOBAPROA. Lo primero que se destacó en ese informe fue que no se trataba de la auditoría encomendada por los diputados y señalada en la LPAB. Como lo dijo Mackey de manera explícita, ‘Este informe y las evaluaciones que se han llevado a cabo no constituyen una auditoría financiera.’” (p. 17 y 18); y “Los voceros del gobierno, así como la mayoría de los legisladores del PRI y del PAN pretendieron hacer pasar el informe de Mackey como la anunciada auditoría a las operaciones efectuadas por el FOBAPROA. Así, se aparentó que se había cumplido con lo señalado por la Ley buscando encubrir todo lo sucedido y garantizando impunidad a los responsables del gran desfalco.”*

- Contrario a lo que se afirma en el documento que se aclara, las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados al Fondo, sí fueron las efectuadas por Michael Mackey.

Al respecto, debe tenerse presente que en la Controversia Constitucional 29/99, la Cámara de Diputados reconoce en todo momento que las auditorías aludidas corresponden precisamente a los trabajos efectuados y coordinados por el auditor Michael W. Mackey y su equipo de trabajo; es importante destacar que la Controversia Constitucional en cuestión, fue promovida por la propia Cámara de Diputados la cual, a través del Presidente de su Mesa Directiva, reclamaba entre otros conceptos:

“... La omisión por parte del Gobierno Federal de coadyuvar con la H. Cámara de Diputados, en los términos del artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el segundo párrafo del artículo quinto y séptimo transitorios de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, para el efecto de que se instruyera a las autoridades que le son jerárquicamente subordinadas de entregar, al Sr. Michael W. Mackey por conducto del despacho Galaz, Gómez, Morfin, Chavero y Yamazaki, S.C., la información que se requirió sobre operaciones fiduciarias realizadas en la institución de crédito denominada Banco Unión, S.A., con motivo de las auditorías realizadas al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)...”

Asimismo, en los antecedentes de la demanda interpuesta por la Cámara de Diputados se señala lo siguiente:

“... El día 19 de enero del año en curso, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el ‘Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario... mismo que contiene los artículos transitorios quinto y séptimo de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, que facultan a esta Cámara de Diputados continuar con las auditorías al Fondo Bancario de Protección al Ahorro y concluir las a más tardar dentro del plazo de seis meses, por conducto de los auditores que al efecto se autoricen, con el fin de deslindar responsabilidades y sanear los recursos que recibiría el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, el cual está sujeto a la condición suspensiva y resolutoria de que se lleven a cabo dichas auditorías.- 3. Para tal efecto, esta Cámara de Diputados designó como coordinador de auditorías al C. Michael W. Mackey y a su vez, contrató como despacho auditor colaborador, entre otros, al despacho Galaz, Gómez, Morfin, Chavero y Yamazaki, S.C., asignándole las auditorías respectivas...”

- El 24 de agosto del año 2000, en la resolución de la Controversia Constitucional 29/99, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados a que se refiere el artículo Quinto Transitorio de la LPAB, son los trabajos efectuados y coordinados por el auditor Michael Mackey.

*“En las siguientes revisiones, para las cuentas públicas de 2001 y 2002, la ASF encontró que en las carteras incluidas en esos pagarés, existían muchos créditos que no correspondían a las reglas de ese programa, los cuales deberían ser sustituidos antes de que se realizara el canje.”*

- La afirmación que se comenta es inexacta. Si bien es cierto que la ASF promovió ciertas acciones relacionadas con el cambio de criterio para la admisión de créditos objeto del PCCC, tras el estudio de las respuestas entregadas a la ASF por las autoridades financieras, la propia entidad de fiscalización, solventó las observaciones-acciones promovidas en comentario; lo anterior, al considerar que la inclusión de dichos créditos fue realizada con apego al marco legal aplicable.
- Por lo que se refiere a la inclusión de créditos de los llamados relacionados, en la cartera originadora de flujos adquirida por el Fobaproa, las instituciones bancarias que participaron en el PCCC, los pagaron al IPAB, disminuyendo el costo fiscal del rescate.
- Cabe destacar que a la fecha la ASF ha considerado solventadas y/o atendidas todas las observaciones al PCCC. En su último informe hace un recuento de las acciones realizadas para la implementación del Nuevo Programa, señalando que, dados sus efectos se dio por cumplido el artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

*“Un resultado interesante de esas revisiones fue que los bancos participantes en ese programa nunca debieron ser apoyados con recursos fiscales, ya que en todo momento registraron niveles de capitalización superiores a los exigidos por la Ley. Es decir, que el Programa de Capitalización y Compra de Cartera fue ilegal.”*

- Si bien algunos de los bancos presentaban niveles de capitalización superiores al mínimo legal establecido, se debe hacer énfasis en el carácter preventivo del Fobaproa, y al hecho de que en ninguna disposición se establecía que los bancos tuvieran que presentar un índice de capitalización inferior a dicho mínimo para entrar al PCCC.

Este hecho fue observado por la Auditoría Superior de la Federación en cada uno de los bancos que participaron en el PCCC; sin embargo, en todos los casos las observaciones fueron solventadas por dicho órgano de fiscalización con base en los argumentos que demostraron, una vez aceptado el carácter preventivo del Fondo, que la tendencia en el deterioro del capital de dichos bancos, hacía inminente su crisis.

*“Como resultado de sus revisiones, la ASF solicitó a la Secretaría de Hacienda no destinar recursos para el pago de intereses a los créditos observados, agregando que los mismos debían deducirse del valor de los pagarés. El Ejecutivo respondió con una controversia constitucional, aduciendo que esa solicitud estaba fuera de la competencia de la ASF. El Presidente Vicente Fox desarrolló un papel fundamental para cubrir las irregularidades y evitar la reducción del costo fiscal. Ese fue el verdadero objetivo de la controversia presentada por el ejecutivo contra la ASF.”*

En relación con esta aseveración cabe precisar lo siguiente:

- 1) De conformidad con lo que se establece en el Capítulo 6 del Informe, las 132 observaciones recomendaciones de la ASF, relacionadas con el PCCC, fueron atendidas en tiempo y forma por las autoridades financieras y solventadas por la propia entidad de fiscalización superior de la Federación. Al respecto, es conveniente recordar que a la postre, las respuestas a cada una de las observaciones formuladas, fueron suficientes para solventar la mayoría de dichas observaciones, aún antes de la resolución de la Suprema Corte de Justicia a la Controversia Constitucional 91/2003.
- 2) Es incorrecto que las autoridades financieras hubieran contestado a la ASF con una Controversia Constitucional, toda vez que las autoridades objeto de la revisión hecha por la ASF, primero argumentaron la imposibilidad de atender a la instrucción de ese órgano fiscalizador, y con posterioridad, ante la advertencia formulada por ese mismo órgano de que, en caso de no acatarse esa instrucción se iniciarían diversos procedimientos de responsabilidades, fue que se promovió el juicio de controversia constitucional referido.
- 3) La Controversia Constitucional mencionada, no fue una respuesta a las observaciones recomendaciones de la ASF. Tal y como se señala en el citado Capítulo 6 del informe, fue hasta que dicha Auditoría ordenó una serie de actos al Poder Ejecutivo que se interpuso la Controversia Constitucional antes señalada.

*“Más aún, los efectos de las observaciones efectuadas por la ASF seguían vigentes y el IPAB legalmente no podía efectuar la señalada conversión de los PCCC en nuevos Bonos sin una depuración previa de los muchos créditos ilegales detectados, lo cual se situaba mucho más allá de los alcances pactados de antemano, de las citadas revisiones GEL. En el Cuadro 5, se puede ver la situación de los PCCC en marzo de 2004, fecha tomada como base para su conversión en nuevos bonos. De los 222 mil 993 millones de pesos a que ascendía el valor nominal de los créditos incluidos, 118 mil 28 millones, es decir, el 52.9 por ciento, estaba observado por la ASF, y debería sustituirse o deducirse antes de la conversión”*

- Sobre la afirmación respecto a que derivado de la celebración del Nuevo Programa a que se refiere el artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, correspondía sustituir o deducir del PCCC, antes de la celebración del Nuevo Programa, el monto de 118 mil 28 millones observado por la ASF, es conveniente destacar que es totalmente errónea e improcedente, tal y como se desprende del contenido de los capítulos 6, 7 y 12, del Informe.

La propia ASF, antes de la celebración del Nuevo Programa, conoció de las acciones que iba a realizar el IPAB para la celebración del mismo y se pronunció al respecto. Si bien algunas observaciones-acciones promovidas relacionadas con el PCCC seguían siendo materia de la Controversia Constitucional 91/2003 interpuesta por el Poder Ejecutivo Federal, tratándose por ejemplo de créditos en litigio, la ASF en sus informes periódicos ya no les daba efecto económico-fiscal; por lo que se refiere a los créditos relacionados, las autoridades financieras exigieron a los bancos involucrados que para la celebración del Nuevo Programa sería necesario que los pagaran, y por último en relación con los créditos menores, independientemente de la Controversia Constitucional, se implementó un mecanismo para salvaguardar los intereses del Erario Federal hasta en tanto la autoridad competente resolviera, lo cual ocurrió.

A la fecha de celebración del Nuevo Programa (julio de 2004), el monto no solventado con la ASF, a valor histórico, ascendía aproximadamente a 27 mil millones de pesos.

Cabe destacar que a la fecha la ASF ha considerado solventadas y/o atendidas todas las observaciones al PCCC. En su último informe hace un recuento de las acciones realizadas para la implementación del Nuevo Programa, señalando que, dados sus efectos se dio por cumplido el artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

*“La primera se refiere a la necesidad de fincar responsabilidades a los funcionarios que le impusieron al pueblo mexicano esta enorme deuda.”*

*“Como punto de partida se debe atender la solicitud de la ASF a la Secretaría de la Función Pública (SFP) que investigue porqué se dejaron perder las 62 acusaciones penales iniciadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) sobre diversas conductas delictivas durante el rescate bancario, “las cuales consistieron principalmente en que los acreditados de los bancos obtuvieron créditos por medio de datos falsos sobre el monto de activos y pasivos de una entidad o persona física o moral y con ello provocaron un quebranto o perjuicio patrimonial para el banco; así mismo, los consejeros, funcionarios y/o empleados de las instituciones de banca múltiple, a sabiendas de que dichas operaciones traerían como consecuencia el quebranto o perjuicio al patrimonio de la institución, autorizaron los créditos”*

*“La segunda tarea es la relativa a la investigación de las quitas y condonaciones realizadas por el IPAB a grandes empresas deudoras y la revisión de todo el proceso de administración y venta de activos en poder del instituto. Es necesario esclarecer el proceso de deterioro de los bienes y activos, los contratos otorgados a empresas para la administración de créditos y de bienes muebles e inmuebles, así como los principales beneficiarios en las ventas realizadas por el IPAB”*

*“La tercera tarea pendiente para la nueva Legislatura se refiere un verdadero asunto de justicia, la creación de una Comisión de la Verdad con pleno poder no sólo para que aclare todo lo sucedido durante la gestación de la crisis de 1995 y durante la aplicación del rescate bancario, sino también para que imponga una sanción moral y en su caso determine las sanciones económicas y penales que se requieran. El veredicto de la Comisión de la Verdad ayudará a prevenir a la sociedad para que no se vuelva a endosar al pueblo mexicano una deuda tan cuantiosa y, sobre todo, tan injusta, tan llena de impunidad”*

- Resulta erróneo el señalamiento relativo a que se atienda la solicitud de la ASF para que se *“investigue porqué se dejaron perder las 62 acciones penales iniciadas por la CNBV”*, ya que —tal como se señala en el rubro “Grupo C” del apartado 10.4.3.2 del Capítulo 10 del Informe de la CIIPAB— los 62 casos que la ASF refiere en su “Informe Integral sobre la Fiscalización del Rescate Bancario de 1995-2004”, incluido en el “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004”, no son acciones penales, ya que se trata de opiniones de delito que en su momento fueron emitidas por las autoridades correspondientes, de un total de 75 querellas presentadas por las instituciones de crédito, tal y como queda claramente evidenciado en los cuadros que se presentan en el propio Informe Final y que integran, entre otra, la información agregada correspondientes a las querellas presentadas por presuntos delitos catalogados en el Grupo C de las operaciones reportables del auditor Michael Mackey. En tal

virtud, como complemento a lo reportado por la ASF, es conveniente tomar en consideración la demás información presentada en el Informe de la CIIPAB.

Por otra parte y, para entender las razones por las cuales no fue posible continuar con un número considerable de los casos que derivaron de las querellas presentadas, incluidos aquellos del referido Grupo C, esa comisión legislativa describe en los apartados 10.2.3 y 10.7 del Capítulo 10 de su Informe cómo es que, por una parte, la deficiencia en la legislación financiera en la época de los hechos y, por la otra parte, diversos criterios contradictorios entre los órganos jurisdiccionales que conocieron los asuntos integrados con motivo de las querellas presentadas, impidieron que se pudieran fincar las responsabilidades penales correspondientes a los sujetos respectivos.

Para explicar con mayor detalle lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió el 18 de abril de 2006 un comunicado de prensa para aclarar los cuestionamientos que surgieron en los medios con motivo de las observaciones de la ASF sobre los 62 casos antes señalados. Al respecto, se anexa copia de dicho comunicado que explica las razones que atienden la errónea observación formulada por el PRD.

- Por cuanto hace a la revisión de los diversos procesos de venta de bienes, vale la pena enfatizar nuevamente el hecho de que muchos de estos procesos han sido objeto de auditoría por parte de las entidades supervisoras correspondientes, ello sin perjuicio de que en atención al artículo 65 de la LPAB, el Instituto ha enviado información correspondiente a la venta de Bienes al H. Congreso de la Unión.
- En relación con la creación de una Comisión de la Verdad, para que se aclare todo lo sucedido durante la crisis y las acciones tomadas, en el capítulo 6 y 12 del Informe, quedan claras las revisiones y auditorías que se han realizado al respecto, así como los informes y la transparencia que se ha dado sobre este tema.

La ASF ha manifestado que de 1996 a 2004, se realizaron 110 auditorías, de las cuales se formularon 238 observaciones con 323 acciones promovidas; como se ha mencionado el estado en que se encuentran dichas acciones se presenta en el capítulo 6, se han solventado y/o atendido el 93 por ciento de las observaciones-acciones promovidas.

La ASF es una entidad creada constitucionalmente, con autonomía técnica, el órgano técnico profesional de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Es ella la que se ha encargado de transparentar que el Fobaproa sí ha sido auditado.



