







**INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN
SOBRE EL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO**







Investigación
sobre el IPAB

INFORME FINAL

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL INSTITUTO
PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO
LIX LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN



Primera edición, agosto de 2006

*Informe final de la Comisión de Investigación
sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario*

© Comisión de Investigación sobre el Instituto
para la Protección al Ahorro Bancario
Cámara de Diputados
LIX Legislatura / Congreso de la Unión



Coordinación de la publicación
Carlos Gómez de la Cruz

Cuidado de la edición
Josefina Isabel Fajardo Arias

Diseño de la portada
Nicolás Severino Rámila

Diseño y formación de interiores
Edith Aguilar Gálvez / Patricia Moya Ibarra

Impreso en México





CÁMARA DE DIPUTADOS

LIX Legislatura

MESA DIRECTIVA

Dip. Álvaro Elías Loredo
Presidente

Vicepresidentes

Dip. María Marcela González Salas y Petricioli
Dip. Francisco Agustín Arroyo Vieyra

Secretarios

Dip. María Sara Rocha Medina
Dip. Margarita Chávez Murguía
Dip. Marcos Morales Torres

Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

MESA DIRECTIVA

Dip. Manuel Pérez Cárdenas
Presidente

Dip. Alfonso Ramírez Cuéllar
Secretario

Dip. Víctor Ernesto González Huerta
Secretario

Dip. Salvador Vega Casillas
Secretario

**Comisión de Investigación sobre el Instituto
para la Protección al Ahorro Bancario**

LIX Legislatura

PRESIDENTE

Dip. Manuel Pérez Cárdenas

PAN

SECRETARIOS

Dip. Alfonso Ramírez Cuéllar

PRD

Dip. Víctor Ernesto González Huerta

PRI

Dip. Salvador Vega Casillas

PAN

INTEGRANTES

Dip. Álvaro Burgos Barrera

PRI

Dip. Elpidio Desiderio Concha Arellano

PRI

Dip. Abel Echeverría Pineda

PRI

Dip. Adrián Víctor Hugo Islas Hernández

PRI

Dip. José Adolfo Murat Macías

PRI

Dip. Mayela María de Lourdes Quiroga

PRI

Dip. Quintín Vázquez García

PRI

Dip. Federico Döring Casar

PAN

Dip. Gustavo Enrique Madero Muñoz

PAN

Dip. Juan Francisco Molinar Horcasitas

PAN

Dip. Rafael Sánchez Pérez

PAN

Dip. María de los Dolores Padierna Luna

PRD

Dip. César Antonio Chávez Castillo

PRD

Dip. Carlos Hernán Silva Valdés

PRD

Dip. Cuauhtémoc Ochoa Fernández

PVEM

Dip. Óscar González Yáñez

PT

Dip. Jesús Emilio Martínez Álvarez

CONVERGENCIA



EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

José Luis Medina Aguiar
Carlos Eduardo Gómez de la Cruz
Gerardo Roberto Pigeon Solórzano

Ana Erika Cambero Navarro
Juan Moreno Pérez
Eduardo Leonel Pagaza Robles
Ranulfo Delgado Castañeda
José Luis Castañeda Camarena

ADMINISTRACIÓN

Javier Hiram Mercado Zamora

APOYO TÉCNICO

Rosa Elia Ponce Acevedo
Sandra Melania Núñez Velarde
Patricia Cruz Arzate

APOYO DE SERVICIOS

Raul Uribe Olvera
Alejandro Aguire Gómez
Manuel Josafat Segovia

Coordinador General de la Investigación
Coordinador de Análisis Económico
Secretario Técnico de la CIIPAB
Coordinador de Análisis Jurídico

Especialista Jurídico
Especialista en Economía
Especialista en Economía
Especialista en Economía
Especialista en Informática





Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de agosto de 2006
2006, Año del Natalicio del Benemérito
de las Américas, Don Benito Juárez García.
Oficio No.: CIIPAB/2006/155

Sen. Jesús Enrique Jackson Ramírez
Presidente de la Mesa Directiva
Comisión Permanente
Senado de la República
Presente

Dip. Álvaro Elías Loredó
Presidente de la Mesa Directiva
H. Cámara de Diputados
Presente

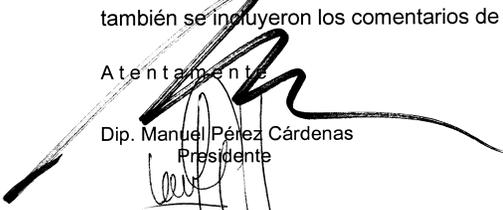
Dip. Pablo Gómez Álvarez
Presidente de la Junta de Coordinación Política
H. Cámara de Diputados
Presente

En cumplimiento del mandato del Pleno de la H. Cámara de Diputados a esta Comisión y de los acuerdos de la Junta de Coordinación Política de 18 de marzo de 2004 y de 18 de abril de 2006, anexo a esta comunicación se presenta, para los efectos correspondientes, el Informe Final de la Comisión de Investigación Sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

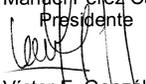
Como parte integrante del Informe aparecen, en apartado al final, las consideraciones que sobre el tema general formuló el Grupo Parlamentario del PRD.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en la Cláusula Octava de las Bases de Coordinación que definieron el proceso de entrega-recepción de la información proporcionada por el IPAB a esta Comisión (formalizadas el 7 de diciembre de 2004), también se incluyeron los comentarios de ese Instituto.

Atentamente,


Dip. Manuel Pérez Cárdenas
Presidente

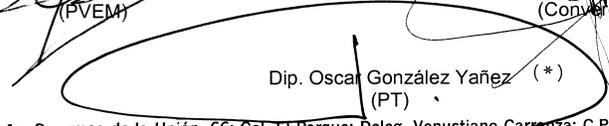

Dip. Alfonso Ramírez Cuéllar
Secretario


Dip. Víctor E. González Huerta
Secretario


Dip. Salvador Vega Casillas
Secretario


Dip. Cuauhtémoc Ochoa Fernández
(PVEM)


Dip. Jesús Martínez Álvarez
(Convergencia)


Dip. Oscar González Yañez (*)
(PT)

Av. Congreso de la Unión, 66; Col. El Parque; Deleg. Venustiano Carranza; C.P. 15969 México, D.F.;
Edificio D, Nivel 1; Tel. 5628-1300 ext. 1226

Oficio No.: CIIPAB/2006/155

(*) Miembro de la Comisión desde su origen hasta
el 15 de agosto 2006.





ÍNDICE

PRÓLOGO	IX
---------------	----

Capítulo 1

EXPERIENCIA DE CRISIS FINANCIERAS DESDE UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

1.1. Principales causas de las crisis financieras	1
1.1.1. Volatilidad macroeconómica	1
1.1.2. Burbujas especulativas y crediticias	2
1.1.3. Brechas de madurez en instrumentos pasivos y activos	2
1.1.4. Liberalización financiera inadecuadamente preparada	2
1.1.5. Pérdida de controles en créditos relacionados	2
1.1.6. Debilidad en la adopción de esquemas contables, legales y de divulgación	2
1.2. Composición del Sistema Financiero Internacional	3
1.2.1. Profundidad	3
1.2.2. Internacionalización	3
1.2.3. Desregulación	3
1.3. Medidas típicas de saneamiento y acciones de fortalecimiento del sistema financiero	3
1.3.1. Intervenciones	5
1.3.2. Fusiones	5
1.3.3. Liquidaciones	5
1.3.4. Programas de compra de cartera	5
1.3.5. Esquema de venta de cartera	5
1.3.6. Recapitalización de los seguros de depósitos	5
1.3.7. Fortalecimiento del marco regulatorio	6
1.3.8. Reformas en materia de supervisión	6
1.4. Principales crisis financieras de 1977 a 1995	7
1.4.1. España (1977-1985)	7
1.4.2. Estados Unidos de América (1982-1991)	8
1.4.3. Ghana (1982-1989)	9
1.4.4. Japón (1990-1998)	10



1.4.5. Suecia (1991-1995)	12
1.4.6. Argentina (1995)	14
1.4.7. Brasil (1995)	15
1.5. Bibliografía	16

Capítulo 2

CASO MEXICANO: CRISIS ECONÓMICA DE 1994-1995

2.1. Principales causas	17
2.1.1. Sobreendeudamiento interno y externo	18
2.1.2. Desequilibrio en la balanza de pagos	19
2.2. Principales consecuencias	27

Capítulo 3

PROGRAMAS Y MEDIDAS IMPLEMENTADOS POR EL PODER EJECUTIVO PARA HACER FRENTE A LA CRISIS

3.1. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro	32
3.1.1. Constitución del fideicomiso	33
3.1.2. El FOBAPROA no tenía el carácter de entidad de la administración pública federal	34
3.1.3. El Comité Técnico del FOBAPROA	35
3.1.4. Garantía de los apoyos	35
3.1.5. En general	36
3.2. Descripción de los Programas y Medidas Implementados por el Poder Ejecutivo para hacer Frente a la Crisis	37
3.2.1. Ventanilla de Liquidez en Dólares	39
3.2.2. Programa de Capitalización Temporal (Procapte)	40
3.2.3. Programas de Apoyo a Deudores	40
3.1.3.1. ADE (Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca)	41
3.1.3.2. Programas de Apoyo a la Vivienda	42
3.1.3.3. Programas de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero	44
3.1.3.4. Programas de Apoyos Empresariales	45
3.1.3.5. Programas de Apoyo a los Estados y Municipios ...	48
3.1.3.6. Programas de Apoyo para Créditos Provenientes de Tarjetas de Crédito y para la Adquisición de Bienes de Consumo Duradero y Personales	48
3.2.4. Intervención y Saneamiento de Instituciones de Banca Múltiple	49
3.2.5. Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC)	49
3.3. Informes y Publicaciones sobre la Situación del Sistema Bancario	54

Capítulo 4
ACCIONES EMPRENDIDAS DE 1995 A 1998
POR EL PODER LEGISLATIVO

4.1. Aprobación de Iniciativas Presentadas por el Poder	
Ejecutivo Federal	57
I. Acuerdo de Unidad para la Superar la Emergencia Económica (AUSEE)	58
II. Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSEE) (marzo de 1995)	58
III. Alianza para la Recuperación Económica (ARE) (29 de octubre de 1995)	60
IV. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000	60
4.1.1. Aprobación de Iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo en 1995	60
4.1.1.1. Iniciativa de Decreto por el que se reforma la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995.	60
4.1.1.2. Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley del Mercado de Valores.	61
4.1.1.3. Iniciativa de Decreto que autoriza al Ejecutivo federal a la Contratación de créditos o Emisión de Valores en el Exterior utilizando las garantías a que se refieren los acuerdos suscritos por el Gobierno de nuestro país y el Gobierno de los Estados Unidos de América.	61
4.1.1.4. Iniciativa de Decreto que reforma el cuarto párrafo del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (26 de enero de 1995.	62
4.1.1.5. Iniciativa de Ley que reforma, adiciona y deroga las leyes del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado.	63
4.1.1.6. Iniciativa de Decreto que establece las obligaciones que podrán denominarse en Unidades de Inversión y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta.	64
4.1.1.7. Iniciativa de Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	64
4.1.1.8. Ley del Seguro Social	65
4.1.1.9. .. Otras Iniciativas	66
4.1.1.10. Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1996.	67
4.1.2. Aprobación de Iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo en 1996	67



4.1.2.1. Iniciativa de Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de Reformas y adiciones a las Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, del mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor	67
4.1.2.2. Iniciativa de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores y Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito	68
4.1.2.3. Iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Ramo del Petróleo.	70
4.1.3. Aprobación de Iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo en 1997	70
4.1.4. Aprobación de Iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo en 1998	71
4.1.4.1. Iniciativa de Decreto que reforma la Ley del Banco de México	71.
4.1.4.2. Iniciativa de decreto, por la que se adiciona la Ley del Banco de México; se expide la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y se reforman las leyes: Para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, del Mercado de Valores y de Sociedades de Inversión.	71
4.1.4.3. Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones Financieras y General de Deuda Pública.	72
4.1.4.4. Programas de Beneficio a los Deudores de Créditos.	76
4.2. Iniciativas y Acciones Directamente Promovidas por el Poder Legislativo (1995-1998)	76
4.2.1. Programa para la Evaluación Integral de las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998.	76
Informe de Michael W. Mackey en la Evaluación Integral de las operaciones y funciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, FOBAPROA y la calidad de supervisión de los programas del FOBAPROA de 1995 a 1998 (julio 1999).	83



4.2.2. Iniciativa de Ley de Protección al Ahorro Bancario presentada por Grupo Parlamentario del PAN el 19 de diciembre de 1998	91
4.3 Acciones de Fiscalización del Poder Legislativo (1995-1998) ...	99
4.3.1. Acciones de Fiscalización en 1995	100
4.3.2. Acciones de Fiscalización en 1996	101
4.3.2.1. Ejercicio de Recursos para la Operación del Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca	101
4.3.2.2. ADE. Créditos Empresariales. Pagos a los bancos	101
4.3.2.3. ADE. Tarjetas de crédito. Pagos a los bancos.	102
4.3.2.4. Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero	102
4.3.2.5. Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	103
4.3.2.6. NAFIN. Asunción de pasivos	103
4.3.2.7. BANJERCITO. Asunción de pasivos	103
4.3.2.8. Separata del Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1996. Revisión del FOBAPROA	103
4.3.3. Acciones de Fiscalización en 1997	114
4.3.3.1. Revisión a la SHCP	114
4.3.3.2. Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca	115
4.3.3.3. Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero.	115
4.3.3.4. Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.	116
4.3.3.5 Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para la Vivienda.....	117
4.3.3.6. Subsidios para Saneamiento Financiero al Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C.	117
4.3.3.7. Subsidios para Saneamiento Financiero a Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.	118
4.3.3.8. Costo Financiero. Ramo XXIX. Erogaciones para Saneamiento Financiero.	120
4.3.3.9. Recursos Federales que utilizó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro para Sanear Financieramente a: Banca Confía, S. A. Intervenida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Banca Serfin, S. A., Banca Unión, S. A. Intervenida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y Grupo Financiero Interacciones, S. A. de CV.	121
4.3.3.10. Revisión a la CNBV.	123
4.3.3.11. Procedimiento para la intervención Administrativa o Gerencial de Banco Obrero	123
4.3.3.12. Procedimiento para la intervención Administrativa o Gerencial de Banco de Oriente, S. A.	123



4.3.4. Acciones de Fiscalización en 1998	124
4.3.4.1. Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca.	125
4.3.4.2. Programa para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero.	125
4.3.4.3. Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	126
4.3.4.4. Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para la Vivienda.....	126
4.3.4.5. Programa de Beneficios Adicionales a la Planta Productiva.	127
4.3.4.6. Revisión al FOBAPROA.	127

Capítulo 5

LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

5.1. Antecedentes	129
5.2. Ley de Protección al Ahorro Bancario	130
5.2.1. Panorama.	130
5.2.2. Objeto de la LPAB.	131
5.2.3. El Sistema de Protección al Ahorro Bancario	131
5.2.4. Los bienes del IPAB.	135
5.2.5. El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	136
5.2.6. Infracciones y Sanciones.	137
5.3. Régimen Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario	138
5.3.1. El Nuevo Programa previsto en el Artículo Quinto Transitorio.	138
5.3.2. La opción de canje: el Nuevo Programa.	138
5.3.3. Sustitución de créditos y reducción del costo fiscal en el Nuevo Programa.	141
5.3.4. Saneamientos e intervenciones reguladas en el Artículo Séptimo transitorio.	142
5.3.5. La no-consolidación de la deuda contingente federal en la deuda directa.	142
5.3.6. Saneamientos específicos del Artículo Noveno Transitorio	143
5.3.7. Transferencia parcial del costo de los programas a los bancos, por medio de cuotas de protección al ahorro bancario (Artículo décimo transitorio).	143
5.3.8. Régimen transitorio de obligaciones garantizadas según el Artículo undécimo transitorio	144
5.3.9. Decimotercero transitorio; programa de enajenación de Bienes.	144
5.3.10. Atribuciones de fiscalización y control.	145
5.3.11. Extinción del FOBAPROA y FAMEVAL. Artículo Decimotercero transitorio.	145
5.3.12. Sustitución del FOBAPROA por el IPAB.	145



Capítulo 6

ACCIONES EMPRENDIDAS ENTRE 1999 A 2005 POR EL PODER LEGISLATIVO

6.1. Aprobación de Iniciativas o Modificación a la Ley de Protección al Ahorro Bancario (1999-2005)	147
6.1.1. Reformas a la LPAB	147
6.2. Iniciativas y Acciones promovidas por el Poder Legislativo (1999-2005)	149
6.2.1. El rescate de los ahorradores de la banca como materia de litigio entre los Poderes de la Unión	162
6.2.1.1. Controversias Constitucionales	162
6.3. Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal correspondiente a los ejercicios de 1999 a 2003 por la hoy Auditoría Superior de la Federación.	188
6.3.1. Observaciones-acciones promovidas por la ASF 1999-2004 y estado actual.	191

Capítulo 7

EL NUEVO PROGRAMA

7.1. Antecedentes	445
7.2. Análisis del Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.	454
7.3. Formalización de los Contratos del Nuevo Programa	459
7.4. Auditorías GEL	469
7.4.1. Revisión a la gestión	470
7.4.2. Revisión de la legalidad	470
7.4.3. Revisión de identidad de objeto y de existencia y legitimidad	471
7.5. Procedimiento previsto en el Contrato del Nuevo Programa para llevar a cabo las Revisiones.	472
7.6. Procedimientos de selección y contratación de terceros especializados que llevaron a cabo las Revisiones.	474
7.7. Calendarios de las Revisiones.	479
7.8. Seguimiento y supervisión.	481
7.9. Resultados de las Revisiones	481
7.9.1. Revisión a la gestión	481
7.9.2. Revisión a la legalidad	482
7.9.3. Revisión de identidad de objeto	482
7.9.4. Revisión de existencia y legitimidad	482
7.10. Aplicación de las consecuencias derivadas de las Revisiones.	483
7.11. Impacto Financiero.	484
7.12. Emisión de Pagarés	486
7.13. Contrato de Fideicomiso de Administración y Ejecución.	486
7.14. Extinción del Fondo Bancario de Protección al Ahorro	489

Capítulo 8

ADMINISTRACIÓN DEL IPAB

8.1. Seguro de depósitos	497
8.2. Proceso de pago de obligaciones garantizadas	499
8.3. Evaluación de los procesos de pago de obligaciones garantizadas	501
8.4. Experiencia Internacional	502
8.4.1. Propuestas	503
8.4.2. Saneamientos de instituciones	505
8.4.2.1. Conclusión de saneamientos financieros correspondientes a Banco del Atlántico, S. A., Banca Promex, S. A. y BanCreceer, S. A	505.
8.4.2.2. Saneamiento de Grupo Financiero Inverlat, S. A. de C. V. ("GF Inverlat")	512
8.4.2.3. Saneamiento financiero realizado por el IPAB en Grupo Financiero Serfín, S. A. ("GFS")	515
8.4.3. Seguimiento de Instituciones	516
8.4.3.1. Casas de Bolsa	516
8.4.3.2. Instituciones actualmente en liquidación o concurso mercantil	517
8.4.3.3. Otras Instituciones en liquidación	524
8.5. Administración financiera del IPAB	531
8.5.1. La administración de pasivos	531
8.5.1.1. Mantener en términos reales el saldo de pasivos ...	531
8.5.1.2. Alargar la vida promedio y la duración de los pasivos	532
8.5.1.3. Reducir en lo posible el costo de su deuda	533
8.5.2. Necesidad de asignaciones presupuestarias	
8.5.2.1. Determinación de las transferencias federales	535
8.5.2.2. Efecto de desviaciones en la estimación de transferencias	536
8.5.3. Cuotas Bancarias	537
8.5.3.1. Determinación del monto de las cuotas	537
8.5.3.2. Destino de las cuotas bancarias	537
8.5.3.3. Evolución de la cuotas	538
8.5.4. Resultados	539
8.6. Programas de Apoyo a Deudores	539
8.7. Administración y recuperación de activos	540
8.7.1. Activos cuya titularidad asumió el IPAB con la entrada en vigor de la LPAB (los Bienes)	540
8.7.2. Esquemas de Recuperación	543
8.7.3. Plazos de Recuperación	544
8.7.4. Recuperación de Activos	545
8.8. Administración del IPAB	549
8.8.1. Estrategia 1. Gobierno que cueste menos	549
8.8.2. Estrategia 2. Gobierno de Calidad	549
8.8.3. Estrategia 3. Gobierno Profesional	550



8.8.4. Estrategia 4. Gobierno Digital	550
8.8.5. Estrategia 5. Gobierno con Mejora Regulatoria	551
8.8.6. Estrategia 6. Gobierno Honesto y Transparente	551

Capítulo 9

COSTO FISCAL DE LA CRISIS FINANCIERA

9.1. Diversas estimaciones del Costo Fiscal de la Crisis Financiera	554
9.2. Condiciones para el cálculo final del costo fiscal de la Crisis Financiera	554
9.3. Concepto de Costo Fiscal	555
9.4. Estimación de la CIIPAB del Costo Fiscal de la Crisis Financiera de 1995.....	557
9.5. Expresión del Costo Fiscal como porcentaje del PIB561	
9.6. Distribución de los apoyos por Programas por Bancos	565
9.7. Impacto de los Programas de Apoyo	568
9.9. Situación de la Banca de Desarrollo.....	570
9.10. El Costo Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación: Proyecciones Macroeconómicas de Ciemex Wefa, Julio 2005.....	571
9.11. Apartado de costos no fiscales	575
Anexo I: Programa de Capitalización y Compra de Cartera, hoy Nuevo Programa	577
Anexo II: Saneamiento	578
Anexo III: Banca Intervenido, hoy en Liquidación	585
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.	587
Anexo V: Costo asumido por las instituciones de crédito como lo establecen los Programas de Apoyo a Deudores ...	593
Anexo VI: Gráficas	595

Capítulo 10

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

10.1. Introducción	603
10.2. Antecedentes Legales	604
10.3. Principales Casos de Irregularidades	609
10.4. Irregularidades a que se Refiere la Ley de Protección al Ahorro Bancario y las Auditorías de Michael Mackey	617
10.5. Otras acciones legales relevantes emprendidas e informadas por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario	631
10.6. Estado de las querellas presentadas por la comisión de delitos detectados	633
10.7. Aplicación de criterios judiciales para la resolución de delitos denunciados	634

Capítulo 11

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO 1995-2005

11.0. Introducción	637
11.1. Las Instituciones de Crédito de 1995 a 2005	637
11.2. Autoridades Financieras de 1995 al 2005	644
11.3. Principales leyes nuevas, reformas legales y cambios al marco normativo secundario aplicable a la función bancaria entre 1995 y 2005	645
11.3.1. Nuevas leyes financieras	645
11.3.2. Reformas a la legislación bancaria previamente existente	656
11.3.3. Nuevas leyes y reformas a la legislación mercantil, relevantes para el sistema bancario	662
11.3.4. Normatividad secundaria emitida por el Poder Ejecutivo	663
Anexo I: Autoridades Financieras	671
1. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores	671
2.0. El Banco de México	677
3.0 La Comisión Nacional de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	680
4.0 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	682

Capítulo 12

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

12.1. Introducción	693
12.2. Conclusiones Generales	694
12.2.1. Conclusiones en cuanto al origen de la Crisis	694
12.2.2. Conclusiones en cuanto al manejo de la Crisis	696
12.2.3. Conclusiones en cuanto a las consecuencias de la Crisis	700
12.2.4. Conclusiones sobre la percepción social de la Crisis ..	701
12.3. Recomendaciones	702
12.3.1. Recomendaciones al IPAB, tomando en cuenta la situación actual	702
12.3.2. Recomendaciones sobre el marco legal, regulatorio y de supervisión	702
12.3.3. Recomendaciones sobre el desarrollo institucional en materia de protección al ahorro bancario	703
12.4. Síntesis de Capítulos	705



Apartado I

CONSIDERACIONES DEL GP-PRD RESPECTO
AL INFORME FINAL DE LA CIIPAB..... 723

Apartado II

COMENTARIOS DEL IPAB AL INFORME FINAL DE LA CIIPAB..... 754





PRÓLOGO

En su Sesión Ordinaria del 18 de Marzo de 2004, el pleno de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión aprobó el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política para constituir la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario ("CIIPAB").

La CIIPAB quedó formalmente instalada el 22 de abril siguiente, con la presencia de sus 22 diputadas y diputados miembros representativos de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD, PVEM, PT y Convergencia en la LIX Legislatura.

Como ha quedado consignado en los informes de avance de la Comisión, así como en las convocatorias a sesiones de mesa directiva y plenarias –publicadas en la Gaceta Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados–, la CIIPAB celebró en total 25 sesiones, de las cuales 17 lo fueron de mesa directiva y 8 plenarias, sin contar las 10 ocasiones en que se convocó a sesión sin que se realizaran por falta de quórum.

El siguiente cuadro informa de las sesiones comentadas:

Sesiones de Mesa Directiva	
Convocadas	20
Celebradas	17
No realizadas por falta de quórum	03
Sesiones Ordinarias	
Convocadas	15
Celebradas	08
No realizadas por falta de quórum	07
Total Sesiones Convocadas	35
Total Sesiones Celebradas	25
Sesiones No realizadas por falta de quórum	10

Con base en lo establecido en el Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la CIIPAB se creó con el objeto de investigar el funcionamiento del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario ("IPAB"), quedando desde luego obligada a informar de sus resultados.

Para el debido cumplimiento de su objeto, el Presidente de la Comisión, en la reunión de su instalación, planteó una propuesta de *Programa de Trabajo*, la cual, enriquecida con las de los Diputados integrantes, fue aprobada en la 1ª Reunión Ordinaria de Trabajo celebrada el 15 de Junio de 2004; posteriormente, en la 4ª Reunión Ordinaria, del 7 de Diciembre siguiente, se acordó la incorporación de nuevas propuestas de diputados miembros de la CIIPAB, por lo que finalmente en esa misma fecha quedó conformado el Programa de Trabajo definitivo (ver anexo "Documentos de la CIIPAB").



Durante los primeros meses de vida de la Comisión, su Mesa Directiva se reunió en cinco ocasiones con el Secretario Ejecutivo y directivos del IPAB para establecer un mecanismo de coordinación que orientara y ordenara el procedimiento de acceso a la información requerida por la CIIPAB para cumplir con su objeto. De ese esfuerzo resultaron las llamadas *Bases de Coordinación entre la CIIPAB y el IPAB*, que fueron aprobadas por el Pleno de la Comisión en la ya mencionada 4ª Reunión Ordinaria de Trabajo, del 7 de diciembre de 2004.

También en esa 4ª Reunión el Presidente de la Comisión propuso –y en esa misma fecha fue aprobado– contar con un *Guión* para orientar la paulatina construcción del *Informe Final de la CIIPAB*, cual habría de ser capaz de lograr un análisis serio y objetivo y expresar en sus resultados una visión compartida de la compleja materia objeto del trabajo encomendado, sin privilegiar ningún enfoque partidista o ideológico, que la haría imposible.

Así, la estructura acordada para el Informe Final –cuyo desarrollo integra el presente volumen– refiere al análisis de los siguientes temas y capítulos: (1) Crisis financieras desde una perspectiva internacional; (2) Crisis económica mexicana de 1995; (3) Programas y medidas implementadas por el Poder Ejecutivo para hacer frente a la crisis; (4) y (6) Acciones emprendidas por el Poder Legislativo; (5) Ley de Protección al Ahorro Bancario; (7) El Nuevo Programa; (8) Administración del IPAB (9) Costo fiscal de la crisis financiera; (10) Acciones emprendidas por las autoridades financieras ante irregularidades; (11) Evolución del sistema bancario mexicano; (12) Conclusiones y recomendaciones y al final dos apartados de consideraciones de los grupos parlamentarios y de comentarios y observaciones del IPAB al Informe Final de la CIIPAB.

En el Capítulo 1 se exponen los orígenes económicos de las crisis financieras desde una perspectiva internacional y las medidas adoptadas en distintos Estados ante este tipo de crisis durante las últimas tres décadas.

El capítulo 2 describe y explica el contexto económico en que se originó la crisis mexicana de los años 1994 y 1995.

El Capítulo 3 presenta los programas y medidas que, de manera más o menos inmediata, fueron dispuestas por el Poder Ejecutivo para hacer frente a la Crisis.

Por su parte, los capítulos 4 y 6 revisan in extenso las acciones emprendidas por el Poder Legislativo en relación con el rescate de los ahorradores y bancario a lo largo de dos periodos: 1995 a 1998 (durante el cual se dieron las primeras intervenciones de rescate) y 1998 a 2004 (en el que ocurrieron las controversias jurídicas y constitucionales generadas por el rescate, entre otros aspectos).

El capítulo 5 analiza lo relacionado con la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB).

Los capítulos 7 y 8 describen, respectivamente, la forma en que se instrumentó el “Nuevo Programa” a que se refiere el Artículo Quinto Transitorio de la LPAB y la actuación del IPAB desde su creación, así como la forma en que ha administrado las operaciones derivadas del rescate.

El capítulo 9 analiza lo relacionado con el costo fiscal del rescate.

En el capítulo 10 se estudian las irregularidades relacionadas con el quebranto, las responsabilidades impuestas y las promociones civiles y penales realizadas, con base en información provista por las autoridades competentes.



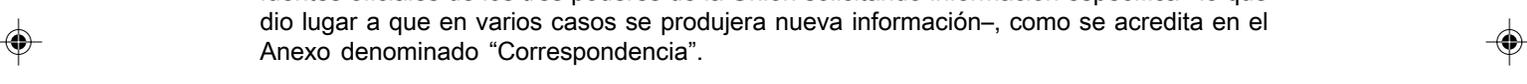
En el capítulo 11 se realiza una revisión descriptiva del desarrollo institucional del sistema financiero mexicano, así como de la situación actual en términos de los principales indicadores financieros.

En el capítulo 12 se presentan diversas conclusiones generales y por capítulo y algunas recomendaciones.

Finalmente, en dos apartados finales se incluye la opinión particular de los grupos parlamentarios que así lo solicitaron en relación con el tema en lo general y los comentarios y observaciones del IPAB consecuencia de su revisión del Informe Final de acuerdo con lo convenido en las mencionadas Bases de Coordinación.

Además de lo anterior, el Informe se integra, en un amplio apartado de anexos contenidos en un DVD, de una recopilación de prácticamente toda la información que se ha generado a lo largo de los casi once años desde el entallamiento de la Crisis a finales de 1994. Nos parece que este esfuerzo no sólo ha sido útil a la Comisión para cumplir con su encomienda, sino que en el futuro también lo será para quienes, desde las esferas gubernamentales, políticas, informativas o académicas deseen profundizar en el conocimiento de lo relacionado con el origen, desarrollo, efectos y lecciones de la Crisis financiera de México iniciada a finales de 1994.

Por la naturaleza y tiempos relacionados con los diversos aspectos que se integran en el tema en investigación, la metodología adoptada consideró a la Comisión como no generadora de información, aún cuando al final su Informe lo es. Por tanto, se fue a las diversas fuentes oficiales de los tres poderes de la Unión solicitando información específica –lo que dio lugar a que en varios casos se produjera nueva información–, como se acredita en el Anexo denominado “Correspondencia”.



Dip. Manuel Pérez Cárdenas
Presidente de la CIIPAB





AGRADECIMIENTOS

La CIIPAB hace patente su mayor agradecimiento a todos quienes, desde diferentes áreas de la H. Cámara de Diputados como del Ejecutivo Federal, otorgaron su entusiasta y profesional apoyo para la consecución de sus objetivos.

En lo particular, reconocemos y agradecemos la participación de la Secretaría de Servicios Parlamentarios a través del Lic. Hernando Cortés Alanís; de la Dirección General de Crónica Parlamentaria por conducto del Lic. Sergio René Becerril Herrera; de la Dirección General de Biblioteca por conducto del Lic. Florencio Soriano Eslava; del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas vía el Lic. Arnulfo Delgado Castañeda; de la Coordinación General de Eventos a través del C. P. Germán Guerrero Pozas y de la Dirección General de Informática y Telecomunicaciones por conducto del Lic. José Luis Castañeda Camarena.

De igual manera, se agradece la oportunidad de dialogar con diferentes actores y organizaciones que participaron y participan activamente en los diferentes escenarios que se desprendieron de la Crisis; en el Anexo de "Correspondencia y Bitácora" se reconocen los participantes en esos fructíferos diálogos y se incluyen las opiniones que por escrito proporcionaron para los efectos de este estudio.

Con las distintas autoridades, especialmente el IPAB y a través de éste con otras instancias, se tuvo siempre una relación respetuosa; las solicitudes de información fueron satisfactoriamente atendidas y los trabajos para definir las metodologías de cálculo permitieron integrar la versión oficial a este Informe. Por tanto, les reconocemos su profesionalismo y expresamos nuestro sincero agradecimiento, que creemos refuerza la debida colaboración entre poderes en beneficio de la población.





Comparecencia del Secretario de Hacienda, licenciado Francisco Gil Díaz.

Sen. Fauzi Hamdan Amad
*Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público
y de la Comisión para Investigar el funcionamiento del IPAB*

Lic. Francisco Gil Díaz
Secretario de Hacienda y Crédito Público

Dip. Manuel Pérez Cárdenas
Presidente de la CIIPAB

Lic. Mario Beauregard Álvarez
Secretario Ejecutivo del IPAB

Dip. Víctor González Huerta
Secretario de la CIIPAB

