

**Fecha de publicación:** 02/01/1975 </

**Categoría:** DECRETO </

**Proceso legislativo:**

## **EXPOSICION DE MOTIVOS**

CAMARA DE ORIGEN: DIPUTADOS  
EXPOSICION DE MOTIVOS  
MÉXICO D.F., A 26 DE DICIEMBRE DE 1974  
INICIATIVA DEL EJECUTIVO

"CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados.- Presentes.

El ejercicio profesional de la banca y el crédito en México un servicio público concesionado por el Estado. Dicho servicio, como los demás que tienen el carácter de interés público, está destinado a satisfacer necesidades sociales permanentes de la mejor manera posible y a constituirse en un contribuyente decisivo del bienestar de la colectividad nacional.

Con base en la decisión política fundamental que sustenta la Constitución General de la República, de imprimir al proceso democrático un contenido económico que propicie el constante mejoramiento social y cultural del pueblo, el Gobierno Federal tiene la obligación de velar porque el sistema financiero se mantenga permanentemente ajustado a los requerimientos actuales de nuestro proceso de desarrollo económico y social, para que el ahorro de los mexicanos pueda convertirse en auténtico generador de nueva riqueza adecuadamente compartida por todos los miembros de la colectividad.

En efecto, la canalización del ahorro del público a través de las instituciones financieras, permite que el mecanismo de transferencia de ese ahorro hacia su inversión productiva tenga un mayor grado de eficiencia, que cuando estos ahorros se pretendan aplicar, por canales extra bancarios, en forma desorganizada.

Con base en estas consideraciones, la administración a mi cargo se ha empeñado en introducir gradualmente las reformas legales necesarias para lograr, por una parte, el avance institucional de la estructura financiera del país y, por la otra, para dar a ésta, y en particular al servicio público bancario, un auténtico sentido social.

Al principio de mi gestión administrativa, presenté a la consideración del H. Congreso de la Unión un proyecto de modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que mereció la aprobación de ese H. Cuerpo Legislativo. Las reformas fueron promulgadas el 29 de diciembre de 1970 y tuvieron por objeto iniciar un proceso de adecuación del marco jurídico vigente a la dinámica de los sistemas económicos y de instituciones que, en países en proceso de desarrollo como el nuestro, se presenta con mayor énfasis y a un más rápido ritmo de aceleración. Las reformas de 1970 tendieron a reforzar los controles de las autoridades competentes para prever y corregir fenómenos de irregularidad que se habían presentado en el sistema bancario, con el objeto de afianzar su propia firmeza y estabilidad; incorporaron a la legislación disposiciones reglamentarias que se consideró debían tener categoría de Ley para darles una mayor fuerza y ofrecer certidumbre a los particulares; y finalmente introdujeron ajustes de tipo estructural a nuestro sistema financiero para adecuarlo a la etapa de transformación económica y social que vive nuestro país.

En diciembre de 1973, al presentar ante ese H. Congreso una nueva iniciativa de reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se efectuó otro esfuerzo para adaptar el régimen legal del sistema bancario mexicano a la dinámica de nuestro desarrollo, reorientando su participación en la ejecución de nuestra política económica general, buscando que los recursos que el propio sistema capta sean canalizados hacia actividades que permitan aumentar la producción de bienes y servicios, creando las fuentes de trabajo que el

crecimiento del país demanda y logrando una mejor distribución de sus beneficios. Dicha iniciativa, que fue aprobada por ese H. Congreso, desembocó en reformas a la citada Ley Bancaria que persiguieron dar una mayor seguridad y sanidad, agilizar sus mecanismos de operación y unificar sus sistemas en las distintas clases de instituciones, estableciendo, con mayor claridad, las facultades de regulación que tienen las autoridades financieras en esta materia.

Las reformas de 1970 y 1973 pueden ser calificadas, sin riesgo de exageración, como trascendentes y fundamentales para la vida de nuestras instituciones financieras. Tienden, como lo que ahora promovemos para complementarlas, a inducir un desarrollo más equitativo del sistema y a subrayar la necesidad de acentuar el sentido social indispensable que debe caracterizar a las instituciones económicas del país, de acuerdo con los antecedentes y proyección revolucionaria de la nación.

Es necesario ahora, en una nueva fase del proceso de adecuación y ajuste de la legislación bancaria, proponer reformas adicionales para completar el ciclo de reestructuración que nuestra administración ha llevado a cabo. Dichas reformas se hacen necesarias, sobre todo, en estas circunstancias, cuando la problemática económica internacional y la nueva etapa de desarrollo compartido que está llevando a cabo el Gobierno de la República exigen imprimir una mayor dinámica y los reajustes correspondientes a nuestras instituciones económicas y sociales.

En efecto, la crisis que prevalecen en los mercados internacionales financieros, que han debilitado instituciones bancarias en otros países o influido en los propios mercados internos de dinero y capitales, están obligando a diversas naciones a fortalecer la estructura y funcionamiento de sus sistemas bancarios para aumentar su solidez y facilitarles operar en un mundo particularmente competitivo. México es un país de economía abierta susceptible a las influencias positivas y negativas del sistema económico internacional y requiere responder con agilidad y oportunidad a los retos que representa la coyuntura económica del mundo. Por otro lado, y formando parte de una nueva estrategia de financiamiento del desarrollo, es necesario seguir readaptando nuestras instituciones financieras al momento actual y a sus perspectivas para contar con los instrumentos y las instituciones pertinentes a las necesidades de nuestro país en esta tan delicada materia.

La legislación bancaria mexicana fue estructurada básicamente en la decena de los años 30, estableciendo un nuevo sistema que substituyó al que desapareció en la etapa violenta de la Revolución sobre la base de un concepto, entonces prevaleciente en la doctrina y legislación extranjeras, de banca especializada.

Dicho concepto establecía diferentes categorías de instituciones y operaciones bancarias en razón de la naturaleza y plazos de los recursos que captaba la banca y de su aplicación. Sin embargo, la dinámica de la realidad fue superando las fronteras establecidas en la ley y, en el curso del tiempo, se fueron formando grupos financieros integrados por distintas instituciones que gozaban de concesión para operar en los distintos ramos que preveía la legislación vigente, con base en el criterio de banca especializada. Esta realidad se desarrolló sin que el régimen legal bancario lo hubiera previsto y, en consecuencia, sin que se regulara adecuadamente. Resultó, por otra parte, en el surgimiento de grandes grupos financieros que, al comprender una oferta integrada de servicios crediticios y de asesoría financiera, y al contar con amplios cuerpos técnicos y administrativos en el conjunto de instituciones, adquirieron una situación competitiva que ha redundado en una concentración excesiva de recursos en un número reducido de grupos financieros, limitando el desarrollo de las instituciones bancarias aisladas de tamaño pequeño. Ello, a su vez, ha venido afectando la Capacidad financiera de las instituciones que sólo gozan de concesión para operar en algunos de los ramos principales, reduciendo su participación relativa en la captación total de recursos.

Las reformas que promoví en 1970 reconocieron esta realidad del desarrollo financiero mexicano, mismo que, por otra parte, se ha observado en otros varios países del mundo, donde se ha ido abandonando gradualmente el concepto de la banca especializada para evolucionar hacia el sistema de la banca múltiple o general, esto es, hacia instituciones que operan los diversos instrumentos de captación de recursos, a plazos y en mercados diferentes,

y que ofrecen a su clientela servicios financieros integrados. La banca múltiple o general ha cobrado así una situación competitiva superior a la de la banca especializada, ya que por una parte, al tener diversificada su gama de instrumentos de captación de recursos, está en condiciones de adaptarse en forma más eficiente a las variaciones de los mercados financieros y, por la otra, de servir mejor a su clientela al ofrecer, en forma integrada, los apoyos crediticios que requiere.

Al reconocer esta realidad en la legislación bancaria se sujetó al agrupamiento financiero a ciertas normas y principios, entre los que destacan la obligación de seguir una política financiera coordinada y de establecer un sistema de garantía recíproca en caso de pérdidas de sus capitales pagados; por otra parte, se exigió el requisito previo de la autorización gubernamental correspondiente para la integración de nuevos grupos financieros, con el objeto de dotar a la autoridad de las facultades suficientes para regular, orientar y controlar el desarrollo bancario del país.

Con base en esta nueva disposición legal, las autoridades competentes han estado en mejores condiciones para regular el fenómeno de las agrupaciones bancarias y han seguido una política de franco aliento a la formación de grupos financieros de tamaño intermedio con el objeto de contrarrestar la concentración de recursos bancarios en unos cuantos grupos; todo ello, para proporcionar un desarrollo más sano y equilibrado del sistema bancario. Hasta el momento, ha sido autorizada la constitución de 15 grupos financieros, habiéndose logrado, en algunos casos, que dicha integración se efectúe entre instituciones medianas y pequeñas que operan a nivel de la provincia, lo cual, además de llenar el objetivo señalado de un mayor equilibrio en el desarrollo bancario del país, ha coadyuvado a la descentralización de la actividad bancaria y, con ello, a lograr un mayor apoyo crediticio al desarrollo regional.

Las agrupaciones bancarias, por las economías externas que representa su integración a nivel técnico y administrativo, han propiciado también ahorros en los costos de administración y operación, situación que es favorable para no presionar, por este motivo, el costo del crédito y del resto de los servicios financieros que proporciona la banca.

La situación mundial a la que antes me he referido, que está induciendo en los mercados financieros internacionales el fortalecimiento de las grandes instituciones bancarias y el demérito de las instituciones pequeñas, por una parte, y la situación que se observa todavía en la estructura bancaria de nuestro país, en donde al lado de los grupos financieros autorizados subsisten un número elevado de instituciones pequeñas, de tamaño económico insuficiente y con altos costos de administración, y en situación competitiva desfavorable frente al resto de las instituciones que han seguido la tendencia de agrupamiento, nos ha llevado a la conclusión, después de amplios y detallados estudios, de que ha llegado el momento de incorporar a la legislación bancaria la posibilidad de funcionamiento de la banca múltiple, esto es, de instituciones que puedan, en una misma sociedad, operar diversos instrumentos de captación de recursos y de concesión de créditos que les permitan adaptarse a las cambiantes situaciones del mercado. Con ello se persigue, por una parte, que los grupos bancarios actualmente autorizados, en la medida de su conveniencia, puedan evolucionar hacia la banca múltiple, con lo cual se logrará una mayor coordinación en sus políticas y operaciones, en mejores condiciones de eficiencia. Por otra parte, se abre la posibilidad de que surjan instituciones bancarias múltiples mediante la fusión de instituciones pequeñas que, de esta manera, mejoren su situación competitiva frente a los actuales grandes grupos financieros con el objeto de propiciar una mayor dispersión de recursos en el sistema, un desarrollo bancario más equilibrado y un freno a las tendencias monopólicas que se observan. Asimismo, se prevé que las fusiones que se autoricen resulten en instituciones que cuenten con un capital suficiente para respaldar un volumen adecuado de operaciones a costos razonables.

Lejos de fortalecer a grupos privilegiados o de incrementar las ventajas de que ya disfrutaban quienes los constituyen, las medidas que ahora proponen tienen como objetivo común con las reformas anteriores promovidas por esta administración el lograr que la banca mediana y pequeña tenga una mayor oportunidad de desarrollo frente a los grandes bancos sin, naturalmente, alentar el desarrollo de una banca pulverizada que, por su propia naturaleza, no tiene posibilidades de desarrollo competitivo y presente, en cambio, un peligro potencial para el Gobierno que, tradicionalmente, ha prestado su apoyo a las instituciones bancarias en

dificultades o con problemas de liquidez, para que, al mismo tiempo que sus accionistas encaren las pérdidas consiguientes a su administración defectuosa, la clientela bancaria, esto es, el público ahorrador, tenga en todo tiempo protegido su interés.

Para establecer la posibilidad de la banca múltiple, es necesaria la modificación del artículo 2o. de la Ley Bancaria permitiendo que las instituciones que ya están operando como bancos de depósito, financieras o sociedades de crédito hipotecario, se fusionen, ofreciendo en una sola los servicios antes mencionados. Además, podrán fusionarse, con la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando al hacerlo, sus activos alcancen un total no inferior al que, mediante disposiciones de carácter general establezca la propia Secretaría, oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y al Banco de México, aquellas sociedades que cuenten con concesión para operar en alguno de los ramos a que se refieren las fracciones I, III o IV del artículo 2o. de la Ley, o sea como bancos de depósito, financieras o hipotecarias. Para agilizar el proceso de formación de la banca múltiple, se establecen en el artículo 8o. modalidades que facilitan las fusiones que con este motivo se realicen.

La experiencia ha demostrado, por otra parte que, en el sistema bancario, las operaciones de depósito de ahorro y de fideicomiso son complementarias de las de depósito, financieras e hipotecarias, por lo que en la misma forma se propone eliminar la posibilidad de que dichas operaciones se puedan realizar en forma aislada, o sea que una institución pueda prestar únicamente estos servicios.

Otro aspecto importante de la reforma consiste en facultar a la autoridad monetaria para manejar sus instrumentos de control de la liquidez general, sin imponer rigideces negativas en la capacidad de captación del ahorro nacional en el sistema bancario. El mecanismo del encaje legal resulta esencial para la aplicación de la política monetaria y crediticia, particularmente para afrontar las presiones inflacionarias que se han presentado en los últimos años y para la necesaria orientación de los recursos crediticios hacia el financiamiento del desarrollo. Para tener mayor flexibilidad en el uso de este instrumento, se propone adicionar el artículo 94 bis 3, estableciendo que, cuando a juicio del Banco de México, la situación monetaria o crediticia haga necesario y conveniente que las instituciones de crédito orienten una proporción elevada de sus pasivos a inversiones de interés público en activos líquidos o no expuestos a riesgo, dicha entidad podrá autorizar que los mencionados activos no afecten la capacidad de la banca para seguir captando recursos. Al mismo tiempo, para reducir el fenómeno de piramidación y cruzamiento que presentan algunas instituciones, o inducir el fortalecimiento de la estructura de capital de las mismas, se establece que, al otorgar las autorizaciones a que se refiere el párrafo anterior, no se considerará dentro del monto de su capital pagado y reservas de capital, el importe de sus inversiones en acciones de otras instituciones de crédito, según lo determina el Banco de México con vista a una adecuada capitalización de las instituciones.

Se propone también, para simplificar los trámites en el otorgamiento de los créditos por las sociedades financieras, la reforma de los artículos 26, fracción XV; 29, 30 y 31, derogándose el 123 bis, a efecto de suprimir en las emisiones de bonos por parte de las instituciones financieras el señalamiento de garantías específicas. Dicha modalidad venía constituyendo una rigidez innecesaria en la captación y aplicación del ahorro nacional en la operación bancaria, inadecuada al creciente volumen de recursos que ahora se operan.

Hay, por otra parte, algunas reformas de ajuste técnico que se proponen en la presente iniciativa. Ellas se refieren a plazos en las operaciones activas y pasivas de las instituciones bancarias y a la fijación del límite de responsabilidades fiduciarias que los bancos pueden aceptar en relación a sus recursos de capital.

En virtud de que la actual redacción del inciso b) de la fracción III del artículo 19 de la Ley se presta a ciertas confusiones, es necesario corregirla, a efecto de establecer que el importe del pasivo por los depósitos de ahorro deberá ser representado hasta en un 20%, por descuentos, préstamos y créditos de cualquiera clase, para reembolsados dentro de un plazo de noventa a trescientos setenta días. Se propone, además, ajustar el texto de la fracción XVI del artículo 26, señalando que las sociedades financieras pueden aceptar préstamos y créditos y recibir depósitos a plazo, sin sujetarlos a un término mínimo, pero debiendo ajustarse a lo que en esta

materia dispone el artículo 107 bis de la propia Ley, en el que se establece que estos préstamos y créditos, así como los depósitos a plazo que las instituciones reciban, se sujetarán en cuanto a tasas de interés, montos, términos y demás características, a las reglas que al efecto dicte el Banco de México, las que podrán aplicarse a determinados tipos de préstamos, créditos, depósitos o instituciones. Asimismo, se reforma el inciso b) de la fracción II del artículo 45 para expresar que el monto de las responsabilidades contraídas por las instituciones fiduciarias al celebrar operaciones de mandato, comisión, custodia o administración, o de percibir el importe de bienes destinados a su liquidación judicial, no podrá exceder de cuarenta veces el capital pagado y reservas de capital, haciéndola congruente con el siguiente inciso.

Para adecuar la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares a la nueva Ley del Mercado de Valores, que en esta misma fecha estamos sometiendo a la consideración del Congreso de la Unión, se propone la adición del artículo 138 bis 8, en el que se establece la obligación de que las instituciones de crédito realicen las operaciones con valores inscritos en el Registro de Valores e Intermediarios, mediante la intervención de agentes de valores y con la debida publicidad, a fin de tener mayor control sobre la actividad de las instituciones bancarias en el mercado bursátil. En esta disposición se exceptúan de lo anterior las operaciones que efectúen las propias instituciones en cumplimiento de disposiciones de política monetaria o crediticia, o bien para financiar empresas de nueva creación o ampliación de las existentes, o para transferir proporciones importantes en el capital de empresas, ya que para los propósitos anteriores, entre los que se encuentra la mexicanización de empresas, pueden no ser adecuados los mecanismos ordinarios del mercado.

Con el mismo objeto, se proponen semejantes adiciones a las Leyes General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas.

La presente iniciativa de reformas a la Ley Bancaria debe considerarse como paralela y complementaria a la nueva Ley del Mercado de Valores, ya que ambas, de ser aprobadas por ese H. Congreso, implican reformas substanciales al sistema financiero mexicano y marcan nuevas y modernas pautas para su desarrollo en los próximos años. Con las reformas bancarias se induce la evolución de las instituciones de crédito por los caminos más equilibrados, eficientes y flexibles, los cuales deberán ser recorridos bajo la regulación, orientación y control del Estado para asegurar que la banca y el crédito coadyuven al financiamiento sano de un desarrollo económico socialmente compartido.

Ambas iniciativas, sobre todo la nueva Ley del Mercado de Valores, tienen como objetivo fortalecer y desarrollar este mecanismo que se había quedado rezagado frente a los avances logrados en los otros sectores financieros del país. El desarrollo de este mercado tiende a facilitar a los pequeños y medianos ahorradores oportunidades alternativas de ahorro e inversión, dando un paso adelante en la evolución financiera del país que permitirá, asimismo, a las empresas industriales y comerciales tener una mayor diversificación en sus fuentes de financiamiento y, con ello, una menor dependencia del crédito bancario, todo lo cual abre prometedoras y mejores perspectivas dentro de la nueva estrategia del financiamiento del desarrollo que ha puesto en marcha la presente administración.

Por lo expuesto, en relación con lo establecido por la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 71 del mencionado cuerpo legal, por el digno conducto de ustedes someto a la Soberanía del H. Congreso de la Unión la iniciativa de

**DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA LAS LEYES GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES, GENERAL DE INSTITUCIONES DE SEGUROS Y FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS**

Trámite: Recibo y a las Comisiones unidas de Hacienda, Crédito Público y Seguros; de Estudios Legislativos y Segunda de Puntos Constitucionales e imprímase.