DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

El C. Efrén Enríquez Ordóñez, diputado federal de la LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución General de la República y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, vengo a presentar a este honorable pleno la siguiente

Iniciativa de Decreto por el que se Reforman los artículos 65, 66, 68, 72, 106, 112, y se modifica la denominación del Capítulo III del Libro Tercero de la Ley de Instituciones de Crédito

Exposición de Motivos

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, presentado por el señor Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, en su apartado núm. 2, que lleva como título *Por un Estado de Derecho y un país de Leyes*, se hace un resumen de las diversas carencias en las normas que integran y consagran la seguridad jurídica, en la propiedad de los bienes y en los derechos de los particulares, pero también hace un compromiso al efecto, de revisar los distintos ordenamientos con objeto de promover las reformas que ajusten las leyes a las circunstancias actuales.

El citado documento señala las líneas de acción a seguir, las cuales establecen la necesidad de propiciar normas e instituciones jurídicas que ofrezcan mayor agilidad y reducción de costos en la formalización de las relaciones contractuales, garantizando la seguridad jurídica. No obstante, también se acepta el hecho de que existan normas viciadas que, por ser contrarias al espíritu de la ley, no deben surtir efectos.

De una clara interpretación de lo anteriormente expuesto, surge la necesidad de legislar para crear normas que busquen el equilibrio de estas interpretaciones de la ley, que no deben ser en perjuicio de quienes más lo necesitan. Nos dice que quienes menos tienen, se encuentran desprotegidos, ya sea por la lejanía de los juzgados o tribunales y la dificultad para llegar a ellos; por ello, es importante y de gran trascendencia la tarea del legislador de dotar con normas jurídicas justas al Poder Judicial para la aplicación de la justicia pronta y expedita para resolver las controversias entre los particulares y las instituciones bancarias y financieras.

Los alcances del término contrato se encuadran en un acuerdo de voluntades que produce consecuencias jurídicas. Los legisladores federales y locales han plasmado en los artículos de los respectivos Códigos Civiles el alto espíritu de la norma reguladora de los contratos, que es el acuerdo de voluntades y las normas de conducta que han de seguir con sus alcances jurídicos, la cual podemos sintetizar como la voluntad de las partes para crear, transferir, modificar derechos y extinguir obligaciones recíprocamente.

Un claro ejemplo de las desigualdades e inequidades que provoca el rezago en la modernización de las normas jurídicas del Sistema Bancario Nacional, es el de las relaciones que surgen en ocasión de las relaciones contractuales entre los usuarios de los servicios de banca y crédito y las instituciones bancarias, en cuyo contexto se dan claros diferenciales de capacidad jurídica, de preparación y profesionalismo que frecuentemente arrojan consecuencias negativas e indeseadas para quienes normalmente no cuentan con los elementos de preparación suficiente para comprender las implicaciones y consecuencias que a su patrimonio pueden acarrear los actos que realizan en este ámbito económico, sobre todo por lo que se refiere a los contenidos y alcances de los contratos de acreditamiento bancario.

Esta problemática se ha venido a manifestar en forma dramática en el problema de la cartera vencida que hoy afrontan deudores y acreedores bancarios, y que ha suscitado la necesidad de resolver los desequilibrios manifestados en la operación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), a la vez que prevenir la recurrencia de los mismos.

Cabe señalar, que los clientes de los bancos hoy llamados *Deudores de la Banca*, en su gran mayoría no engañaron en ningún momento a las Instituciones de Crédito sobre su capacidad de pago presente y futura. Con base en el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito que reza en sus preceptos la obligación de estimar la

viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de éstos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros con la situación económica de los acreditados y la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que en su caso fueron necesarias. Los montos, plazos, regímenes de amortización, y en su caso periodos de gracia de los financiamientos, deberán tener una naturaleza adecuada con los proyectos de inversión y con la situación presente y previsible de los acreditados.

Además nos dice que la Comisión Nacional Bancaria vigilará que las instituciones de crédito observen debidamente lo dispuesto en dicho dispositivo.

Es importante y de evidente trascendencia, analizando los supuestos anteriores, que una de las causas de mayor peso en la crisis del sistema bancario fue la falta de normas más claras y estrictas para la operación de las instituciones de crédito y de la Comisión Nacional Bancaria como autoridad fiscalizadora de las instituciones de crédito, a fin de vigilar conforme al artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito, si los contratos de crédito se realizaban conforme a lo dispuesto por la Ley.

Una de las principales causas de la generación de cartera vencida lo fue, sin duda, la falta de cuidado de las instituciones bancarias al momento de evaluar la capacidad de pago de los acreditados, situación que se vio favorecida por una exacerbada competencia entre las instituciones bancarias por el otorgamiento de créditos, llegándose a fijar a los funcionarios bancarios metas para dichas acreditaciones en demérito de la necesaria evaluación del historial crediticio y capacidad de pago de los acreditados. En contraparte, esta práctica se complicó también por la escasa preparación y poca cultura financiera del grueso de la población usuaria de los servicios bancarios.

De esta manera, la falta de cuidado y reservas para el otorgamiento de créditos, la falta de estados de posición financieros, estudios socioeconómicos, comprobantes de salarios y honorarios y declaraciones anuales, evitaron a las instituciones bancarias conocer con toda certeza y oportunidad la falta de capacidad de pago de innumerables deudores. Esta circunstancia se ejemplifica de manera clara con las prácticas de elevar en forma automática los límites de créditos personales en los contratos de apertura de crédito por uso de tarjetas, lo cual se realiza sin el consentimiento expreso de los acreditados y sólo con base en criterios, prácticas y usos bancarios que no previenen la realización de las evaluaciones y estudios socioeconómicos que prevengan la insolvencia de los acreditados.

A cuatro años de la crisis del sistema bancario, es indispensable coadyuvar, mediante las reformas legales que presten certidumbre a las relaciones entre los usuarios de los servicios de banca y crédito y las instituciones financieras, a reconstruir el cimiento más importante: **la confianza de ahorradores e inversionistas**. En su IV Informe de Gobierno, el señor Presidente de la República nos dice que "el progreso del país requiere de bancos dinámicos y eficientes que capten más ahorros, financien adecuadamente la expansión de la planta productiva y atiendan las demandas de crédito de la población para cuestiones tan importantes como la vivienda".

La Ley de Instituciones de Crédito es una Ley enunciativa mas no integral, menciona operaciones permitidas a los bancos mas no las organiza; caso concreto el contrato bancario. Los contratos elaborados por las Instituciones de Crédito son altamente discrecionales en favor de las mismas instituciones, con lo que al firmar el cliente se convierte automáticamente en un cheque en blanco en favor de los bancos. Nos referimos en estos términos porque en los contratos bancarios hay cláusulas donde se pactan pérdidas de derechos civiles o se reducen al arbitrio del banco en perjuicio de sus clientes, como por ejemplo: renuncia del derecho de ejercer alguna acción procesal dentro de la jurisdicción que les corresponde; se les obliga a dejar bienes en garantía por hasta tres veces o más sobre el valor del crédito contratado; el avalúo es realizado por peritos de las instituciones de crédito que conforme a los intereses del banco fijan el valor del inmueble dado en garantía; renuncia del derecho de pedir la liberación de las propiedades que conforme a la evolución del pago del crédito deberían de estar libres de gravamen, sólo por mencionar algunas.

Es trascendente mencionar que los usuarios de la banca recurren a las instituciones crediticias por la necesidad de adquirir un crédito para la ampliación de su industria, comercio, sembrar sus tierras o para comprar una casa-habitación.

El artículo 1831 de Código Civil manifiesta que: "El fin o motivo determinante de la voluntad de los que contratan tampoco debe ser contrario a las leyes de orden público ni a las buenas costumbres".

El señor Presidente de la República, doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, también nos ha mencionado en su IV Informe de Gobierno que "es muy lamentable e injusto que el marco jurídico vigente, al cual deba sujetarse la autoridad, sea absurdamente generoso con quienes presuntamente han causado un grave daño patrimonial a muchas personas y a la nación" y añade que "la debilidad de este marco jurídico es el origen del enojo y la frustración del pueblo mexicano y sus autoridades", pero confía en que las deficiencias de este marco jurídico sea enmendado por esta honorable LVII Legislatura. Reclamo social que también nosotros hacemos nuestro.

Entendemos la urgencia de este reclamo social, para adecuar las normas jurídicas existentes de modo que se logren mejorar las condiciones, con una libertad contractual real, con condiciones transparentes y más justas, para que se ataque de fondo el problema de la inequidad en la relación contractual, en un marco legal más justo, para encausar a la nación a favor de un desarrollo democrático, político, social y económico del país, con visión al futuro, gran reto que enfrentamos los integrantes de la H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Sentir manifestado por los diferentes grupos parlamentarios en las sesiones del 8 y 13 de octubre de 1998.

Porque es de interés público, las reformas que se plantean a la Ley de Instituciones de Crédito, buscan regular de mejor manera la celebración de los contratos bancarios para dar certidumbre y seguridad jurídica al patrimonio de los usuarios de la banca y aún más, prevén un trato más equitativo con los clientes de las instituciones de crédito. Si el público obtiene de las instituciones de crédito, una sana y equilibrada práctica contractual, tendremos como resultado, un sistema bancario confiable, armónico para los diferentes sectores de la sociedad y capaz de cumplir los requerimientos de la nación.

Por lo expuesto nos permitimos poner a consideración de esta Honorable Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, la siguiente propuesta de reformas a la **Ley de Instituciones de Crédito**, las que se resumen en ocho puntos básicos:

1. Es de interés público y de seguridad jurídica, que en el transcurso de la solicitud del trámite de crédito, se establezca la obligación por parte de las instituciones de crédito de sellar de recibido todo trámite o promoción que hagan los clientes de la banca, asimismo la obligación de las instituciones de crédito de contestar por escrito en un término no mayor de 30 días (artículo 66).
2. La competencia jurisdiccional para la solución de controversias para la interpretación y ejecución de los contratos de crédito y los juicios que correspondan, se someterán por consecuencia a la competencia de los tribunales de las entidades federales o del distrito federal donde se hayan firmado (artículo 66, fracción II).
3. Para dar un mayor equilibrio y seguridad jurídica en los procesos judiciales, se propone que el contador público que certifique el estado de cuenta, esté facultado por el Consejo de Administración de la institución bancaria de que se trate y ostente Cédula Profesional que lo acredite como apto para desarrollar y certificar dichos cálculos (artículo 68, párrafo segundo, fracción I).
4. Se establece en la ley el derecho de los clientes, a pedir la liberación de las hipotecas o de las garantías dadas, con previo estudio si se establece que así es procedente (artículos 65 y 66, fracción V).
5. Se prohíbe pactar renunciaciones de derechos que establezcan las leyes supletorias (artículo 106, fracción XX).
6. Se prohíbe a las instituciones de crédito aumentar la línea de crédito en los contratos de cuenta corriente sin previa autorización o estudio (artículo 106, fracción XXI).
7. Se prevén sanciones en cuanto a que los funcionarios de las instituciones de crédito, presionen a los clientes a endeudarse más sobre el monto del crédito solicitado o que condicionen el mencionado aumento para el otorgamiento del crédito (artículo 106, fracción XXII).

8. Se propone tipificar como delito el que los valuadores de las Instituciones de Crédito no se apeguen al valor objetivo en la elaboración de los avalúos bancarios (artículo 112, segundo párrafo, fracción VIII).

Con base en las anteriores consideraciones, y en ejercicio del derecho contenido en los artículos 71, fracción II, de la Constitución General de la República y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento la siguiente

Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito

ARTICULO UNICO.- Se modifica la denominación del Capítulo III del Título Tercero; se adiciona un párrafo segundo al artículo 65, pasando el actual párrafo segundo a ser el tercero; se adicionan tres párrafos al artículo 66, pasando el actual párrafo primero a ser el cuarto y se modifican sus fracciones II y IV; se reforma el párrafo primero del artículo 68 y se le adiciona un último párrafo; se reforma el artículo 72; se adicionan las fracciones XX, XXI y XXII al artículo 106; y se adiciona una fracción VIII al artículo 112, todos de la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar como sigue:

Capítulo III

De los Contratos y de las Operaciones Activas

Artículo 65.- ...

Los acreditados podrán solicitar y obtener la liberación parcial de las garantías que procedan, durante la evolución del crédito, previo estudio que confirme que se está pagando dentro del plazo establecido; atendiendo lo dispuesto por el primer párrafo de este artículo.

Artículo 66.- Para la tramitación de los créditos bancarios, en sus diferentes tipos, el banco requerirá al cliente los documentos que resulten pertinentes para el mejor cumplimiento del artículo anterior, los cuales se presentarán en original y tres copias. Una vez satisfecho lo anterior, la institución de crédito tendrá la obligación de sellar de recibido la documentación aportada, así como las copias de las promociones que el cliente haga por escrito para la obtención del crédito, después de otorgado este y hasta su finiquito. El banco tendrá la obligación de contestar por escrito a las promociones que haga el cliente, en un plazo que no exceda de 30 días.

Para la elaboración e interpretación de los contratos se aplicará supletoriamente lo dispuesto por el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

La competencia e interpretación de los contratos y los Juicios Mercantiles que se promuevan entre ambas partes, se someterán a la competencia de los tribunales de la entidad federativa o del Distrito Federal, donde se haya firmado el contrato.

Los Contratos de Crédito Refaccionario y de Habilidad o Avío que celebren las Instituciones de Crédito, se ajustarán a lo dispuesto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y a las bases siguientes:

I. ..

II. Sin satisfacer más formalidades que las señaladas en este artículo y fracción anterior, se podrán establecer garantías reales sobre bienes muebles o inmuebles o sobre la unidad industrial, agrícola, ganadera o de servicios con las características que se mencionan en el artículo siguiente.

III.

IV. El deudor podrá usar y disponer de la prenda que quede en su poder, conforme a lo que se pacte en el contrato, sin menoscabo de la posibilidad de pedir la liberación o reducción parcial de la garantía

correspondiente, conforme al desarrollo del crédito y su estudio de conformidad con lo que dispone el artículo 65 de esta Ley.

V y VI. . . .

Artículo 68.- Los contratos o pólizas en los que, en su caso, se hagan constar los créditos que otorguen las Instituciones de Crédito, junto con los estados de cuenta certificados por el contador facultado por la Institución de Crédito acreedora, serán títulos ejecutivos.

...

I. y II.

El contador público deberá presentar, la autorización de la Institución bancaria así como su cédula profesional, atendiendo para el caso lo que señala el artículo 90 de esta ley.

Artículo 72.- El Crédito que tenga garantía real, permite al acreedor promover los juicios y defensas que prevén las leyes supletorias de esta ley; asimismo, se preservará la garantía real y su preferencia aún cuando los bienes gravados se señalen para la ejecución.

Artículo 106.- ...

I. a XIX. . . .

XX. Pactar cláusulas de renuncia de derechos en contratos y convenios que contravengan las leyes civiles en perjuicio de los clientes. Tales renunciaciones sólo serán válidas en aquellos casos que estén expresamente contempladas en disposiciones legales.

XXI. Aumentar a su libre criterio y sin autorización previa de los acreditados, la línea de crédito en contratos de cuenta corriente.

XXII. Presionar al cliente para que aumente el monto del crédito solicitado, condicionando dicho aumento para otorgarle el crédito, y sin atender las disposiciones que marca el artículo 65 de esta ley. Esta disposición se hace extensiva a empleados o funcionarios de las instituciones de crédito.

Artículo 112.- ...

I. a VII. ...

VIII. Los valuadores contratados por la Institución de Crédito que disminuyan al valor de los bienes ofrecidos en garantía a favor de la institución y en perjuicio del cliente o de terceras personas.

Transitorio

ARTICULO UNICO.- El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.