

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES DEL BANCO DE MÉXICO, DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, Y DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, SUSCRITA POR INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Los suscritos diputados, integrantes de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes somete a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados, en calidad de Cámara de origen, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Ley del Banco de México, de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Con el antecedente de sucesivas crisis económicas que, entre otros efectos, llevaba a la falta de liquidez del sistema bancario, en la década de los noventas se crea el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), ante posibles crisis financieras que propiciarán la insolvencia de los bancos por el incumplimiento de los deudores con la banca y el retiro masivo de depósitos. En la última década los mexicanos hemos pagado con nuestros impuestos un rescate bancario que implicó enormes sacrificios, no sólo en detrimento de la infraestructura del país, sino en la restricción de los gastos de salud, educación e incluso en materia de seguridad pública.

Los intereses asociados a ese rescate y las erogaciones derivadas de los esquemas financieros diseñados por el gobierno federal implicaron desde 1998 que el presupuesto federal se encontrara comprometido en porcentajes sustantivos, dejando un limitado margen de maniobra para nuevos proyectos sociales, así como para el fomento de la actividad agropecuaria y de apoyo efectivo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) y muchas otras áreas del desarrollo social, las cuales han ido cediendo ante la gravedad de la situación en que colocaron a la república, autoridades financieras permisivas y de criterios condescendientes.

El público usuario pasó de ser mero espectador de las grandes decisiones del mundo financiero, a ser deudor y obligado responsable.

Esto debido a las incongruentes políticas económicas y monetarias, a reformas de ley que se caracterizan por ser escuetas y oscuras, a métodos y programas financieros que siguen permitiendo a las instituciones de crédito, operar márgenes entre las tasas de interés activas y pasivas poco sensibles al entorno económico de los acreditados.

Lo reservado con que se operaron y otorgaron los apoyos financieros y la poca transparencia con la que se llevaron al cabo las auditorías por parte del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), no permitió identificar a los responsables de los quebrantos y permitió una indebida concentración de los subsidios canalizados al sistema financiero. Las multimillonarias sumas de capital sólo alcanzaron a remediar la problemática de las clases privilegiadas y se decidió –de forma inadmisible– acentuar las presiones de cobro, aplicando la cultura de pago a las clases más vulnerables y sensibles a los cambios económicos, pero no a quienes dolosamente otorgaron y operaron créditos incobrables acumulando enormes pérdidas de capital.

Los intermediarios, no estaban dispuestos a flexibilizar el cumplimiento de las obligaciones de los clientes, ante un severo cambio en la realidad. Los programas gubernamentales promovían una nueva cultura de intolerancia de las instituciones de crédito en contra de los acreditados sobre quienes se hizo pesar los costos de la crisis de 1994, en tanto se buscaba la comprensión y el apoyo de autoridades financieras nacionales y del exterior, alegando circunstancias extraordinarias y complejas del entorno internacional.

Se diseñó uno de los más regresivos rescates, en donde la excepción y la flexibilidad se aplicó sólo a banqueros, quienes correspondieron al esfuerzo de la población con el incremento y reforzamiento de áreas de las instituciones de crédito dedicadas a la cobranza, soportadas y auxiliadas por despachos jurídicos que acudieron a procedimientos poco ortodoxos y de opinable legalidad. La población ha señalado reiteradamente a tales sujetos, faltos de ética,

quienes empleando presiones inconstitucionales, acosando, amedrentando y en el mejor de los casos proponiendo reestructuras de deuda que al final de los plazos resultaban impagables, donde el acreditado terminaba pagando más de tres veces el crédito inicial, perseguían el suplir las deficiencias en el otorgamiento del crédito.

A los clientes sólo se canalizaron los insuficientes apoyos que estaban diseñados no para aliviar la situación, sino para terminar rápidamente en las arcas de las instituciones de crédito, es decir se les dio a los mexicanos la oportunidad de hipotecar su patrimonio siempre y cuando participaran en programas creados para disminuir su adeudo con el sistema bancario.

Esos apoyos que simulaban favorecer a los desprotegidos realmente entrañaban profundos beneficios a las instituciones de crédito, en los que el acreditado no era sino un componente de la fórmula. Sólo propiciaron condiciones de inestabilidad social, dado que no tenían como propósito asegurar vivienda digna, manutención o educación, sino aumentar las cantidades de recursos públicos a disposición de la banca.

Los accionistas de los bancos y sus administradores no enfrentaron con su patrimonio las consecuencias de los auto-préstamos y de otros ilícitos que minaron rápidamente la condición financiera de los otorgantes de crédito, sino que pasaron la carga al sector público, el cual, alegando la necesaria protección al sistema de pagos y de la continuidad de la vida crediticia del país, canalizó enormes sumas del erario y multiplicó irresponsablemente la deuda pública de la nación.

El Ejecutivo federal creó una burbuja económica inestable y poco sostenible. Tras persuadir al Congreso con el apoyo de políticos a modo, dio paso a un sistema financiero ineficiente a nivel internacional, basado en rentas monopólicas y en acuerdos que mantienen las tasas en niveles lascivos a los presupuestos personales y de empresas, así como insensibles a los movimientos del mercado, gestando un margen financiero usurario.

Estas condiciones de operación oligopólicas, han permitido a los grandes participantes internacionales del sector financiero a practicar en México una gran cantidad de transacciones, que no sería posible realizar en los países en los que opera su matriz.

Ventajosamente las filiales ubicadas en nuestro país son las que mayor contribución a nivel mundial aportan a sus corporativos en el extranjero, lo cual no denota calidad o eficiencia, sino un entorno regulatorio donde la flexibilidad y la tolerancia por parte de las autoridades no tiene comparación con otras regiones del mundo. No existen en el país productos novedosos, ni creativos ejecutivos bancarios, sino un complejo de condiciones donde la diferencia entre tasas activas y pasivas sojuzga al acreditado ante normas alevosas construidas en contra del tomador del crédito.

A finales del siglo pasado se nos dijo en repetidas ocasiones que no existía alternativa, que la fórmula aplicada era la adecuada y la procedente. Ahora vemos que en el más capitalista y tecnocrático de los estados la realidad es otra. El gobierno modelo de los educados en el exterior ha marcado un derrotero distinto con tintes más sociales y con mayor responsabilidad fiscal. Ha dejado caer a grandes consorcios financieros, canalizando los rescates a la economía real.

Sus apoyos no son a fondo perdido, sino que se construyen sobre la base del reembolso, eligiendo al contribuyente como censor y no víctima del saneamiento. Busca salvaguardar los empleos y no privilegia la supervivencia de intermediarios e instituciones de crédito, dirigiendo su esfuerzo a fincar responsabilidades y a evitar un mercado desordenado de las tasas de crédito, así como a evitar que los errores e ineficiencias de los operadores y ejecutivos bancarios sean pagados mediante elevadas comisiones y tasas exorbitantes. Los programas buscan mantener a los deudores hipotecarios en sus casas y no a asegurar la continuidad de las operaciones del prestamista.

En nuestro país, durante el proceso de rescate, los deudores no sólo enfrentaron los efectos del desorden crediticio originado por el manejo laxo e irresponsable de las políticas de crédito de inexpertos operadores bancarios, sino que fueron conminados a cumplir en sus términos los compromisos financieros o acudir a la impagable fórmula de las Unidades de Inversión (UDIS). La teoría de la imprevisión sólo aplicó a los ávidos inversionistas que

incursionaron en la banca, y no a la población. Los mexicanos debieron cubrir con esfuerzo fiscal el pago de las reservas y pérdidas registradas en bancos y casas de bolsa rescatadas por el Fobaproa y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (Fameval), sin que autoridades supervisoras, auditores externos o administradores negligentes dieran la cara a la nación.

Los accionistas de la mayoría de los bancos no cumplieron con los deberes de manejo diligente de la cartera de créditos e incumplieron la obligación de constituir las reservas crediticias, ese es el verdadero riesgo moral, y no el ajuste de las deudas. El lamentable mensaje enviado a los operadores bancarios es lo que se trató de evitar con la implementación de la cultura de pago, la forma en que se enfrentó aquella crisis es un error que no debemos repetir. A sólo quince años vemos que nuevamente se ha otorgado crédito en forma irreflexiva e irresponsable, de nueva cuenta vemos que en forma concertada e inducida los participantes del mercado propician una escalada en las tasas activas para sufragar y cubrir los deficientes de recuperación, la insuficiencia del valor de las garantías, y las altas metas de renta comprometida con sus casas matrices.

Ante las cuantiosas pérdidas, ni los funcionarios de la banca nacionalizada, ni los de las casas de bolsa supieron aceptar que la poca observancia de normas prudenciales y la laxa generación de financiamientos masivos así como la superficialidad de las evaluaciones de riesgo, y la desmedida ansia de recuperar sus inversiones en el corto plazo, fueron las reales y efectivas causas de la descapitalización de la banca. Irresponsablemente se inició en 1995, un proceso en el que se culpó a las normas y ordenamientos jurídicos del colapso.

Los supervisores y los irresponsables operadores buscaron señalar deficiencias en el sistema jurídico mexicano y responsabilizaron a los tribunales de no comprender por qué los intermediarios extraviaban los contratos y pagarés, acusando al sistema judicial, que no entendía por qué la velocidad del proceso del crédito los orillaba a no firmar los convenios o a no revisar las inscripciones en los registros públicos, más aún clamaron ante las autoridades que sus novedosos productos tenían que superar las inconvenientes garantías de proceso de los deudores. Se puso en manos de economistas la redacción de nuestro sistema procesal y de garantías, desnaturalizando figuras milenarias que recogían la experiencia de situaciones de inestabilidad y de seguridad jurídica.

Es imposible hoy enumerar la gran cantidad de ordenamientos que se modificaron a modo de la petición de los acreedores, se olvidó que los operadores bancarios no aplicaron la ley vigente en ese entonces, ni observaron las normas administrativas y circulares de las supervisoras, y que el origen de sus problemas no era el texto de ley, sino la inobservancia de la misma lo que hacía incobrables sus créditos. Se olvidó que el mismo alegato de imprevisión que los libraba de la pena corporal, liberaba o al menos ajustaba la extensión de la obligación de los deudores.

Ante la elevación de las tasas, se hacía inviable el proyecto nacional, los representantes jurídicos de la banca obtenían una y otra vez reformas legales. Año con año, ofrecían revitalizar el crédito e impulsar el desarrollo del país con financiamiento, a condición de obtener más cambios, que privilegiaran la posición procesal de la banca frente a los deudores. Durante diez años se degradó el sistema procesal y de garantías al capricho de los otorgantes del crédito; se modificó más en los últimos quince años la legislación financiera que en los doscientos años anteriores. Los servidores públicos hacendarios con nula experiencia procesal o con dos o tres años de experiencia en el puesto, impusieron absurdas propuestas como la prenda sin desposesión y otras que no denotan sino ignorancia de la evolución de nuestra tradición jurídica.

El fin era noble pero, a pesar de la cruzada de reformas en contra del equilibrio procesal y de las formalidades esenciales del procedimiento, el margen financiero no sólo no se redujo, sino que se ha mantenido e incluso ampliado. Los banqueros en los noventa señalaban que las deficiencias de recuperación, imputables a los tribunales y a la falta de reformas, era un componente importante del exagerado diferencial entre tasas activas y pasivas.

Los promotores de la banca dentro del sector público, en busca de ascenso administrativo y seguros de recompensa, se dieron a la tarea de promover grupos de estudio para reformar la legislación financiera, baste revisar las constantes, superficiales y engorrosas iniciativas procesadas casi sin discusión, con el intenso cabildeo de la autoridad hacendaria, para darse cuenta que ya queda poco que pedir para favorecer a la banca.

Hoy, con la normativa de recuperación, se ha propiciado un inequitativo esquema procesal con claras ventajas a la parte con mayores recursos, resultando que cualquier abogado sin experiencia en materia bancaria goza de injustificables ventajas frente a los deudores y por tanto se le coloca en condición de avasallar cualquier alegato de la parte desprotegida y obtener sentencia favorable en tribunales, dado el régimen sesgado y desproporcionado que se ha puesto en vigor. Los tribunales cuentan cada vez con menos capacidad de establecer un justo equilibrio entre las partes. Las instancias de autoridad han cumplido, quizá en exceso, atendiendo las constantes propuestas, caprichos y ventajas solicitadas a efecto de suplir la incompetencia de los cuerpos legales de la banca.

Los mexicanos hemos cumplido, hemos pagado con nuestros impuestos las torpezas y negligencias de los operadores bancarios, durante las últimas tres décadas. El compromiso era abatir la inexplicable diferencia entre las tasas activas y pasivas, conocida como margen financiero, hoy, después de quince años de reformas, no queda más explicación que la ineficiencia; enormes gastos, salarios, lujos y jugosos dividendos son sufragados por ese margen, que alcanza diferenciales que no se vuelven competitivos por ser generalizados en toda la banca, ya que por su formación y nivel son igualmente monopólicos, y evidencian un acuerdo tácito entre los agentes de mercado para mantener un diferencial técnicamente no sustentable. Los agentes financieros del exterior lejos de permear estrechos márgenes y aportar a la economía mexicana mejores estándares y prácticas, rápidamente se contagian de los vicios y excesos tolerados en nuestro sistema y se vuelven los aportantes destacados en sus organizaciones a costa del sacrificio de los mexicanos. Esos operadores incluso se ostentan como valiosos funcionarios cuando no son sino expresión de la capacidad de abuso permitida en un paraíso bancario, muestra del subdesarrollo en el que han colocado a nuestro país las autoridades administrativas.

Ante la inacción de la autoridad financiera, se impone acudir a la facultad constitucional y legal para que el Banco de México, calcule y determine referenciales con nuestros principales socios comerciales para establecer mejores prácticas en la formación de la relación entre operaciones activas y pasivas. La brutal utilidad de la banca, que en buena parte se transfiere a consorcios en el exterior, está fundada en el inexplicable margen financiero, que se origina por la falta de una efectiva competencia en agravio del público usuario.

Por todo lo anterior, es preciso dotar al Banco de México de facultades y atribuciones para observar el comportamiento del diferencial entre las tasas activas y pasivas en los sistemas financieros de nuestros principales socios comerciales. Desde luego se asumen las diferencias y características particulares de esos sistemas del exterior, sin embargo es de concluir que resulta inusitada, improcedente e inadmisibles la disparidad del margen financiero prevaleciente en nuestro país. En tanto que en otras latitudes la retribución que se hace al ahorro y la inversión, no guarda tanta distancia con las operaciones activas de financiamiento, ya que dicha distancia no es mayor a cinco o siete puntos, cuando en nuestro país llegan a darse diferenciales superiores a los cuarenta puntos.

Esa injustificada diferencia es el origen de las altas rentas que los bancos reportan a sus matrices en el extranjero y no la eficiencia o habilidad de los administradores bancarios. Es por esto que, tras la observación del mercado internacional; de las particularidades de los agregados monetarios nacionales; de la demanda del crédito; de las abundantes reformas legales hechas a favor del sistema bancario, y de los principales riesgos a que está expuesto el cobro de crédito en nuestro país, debe moderarse la pretensión de los agentes financieros en el cobro por accesorios financieros. Por ello se propone facultar al Banco Central para hacer efectivo el mandato contenido en el artículo 28 de la Constitución en materia crediticia y proveer el efectivo combate a los monopolios e indebidas prácticas, según lo señalado en el mismo precepto. Previendo además las conductas típicas que atentan contra la formación de opciones justas de financiamiento. Es importante señalar que no obstante que hace más de quince años se dotó al Banco de México con facultades constitucionales para regular la moneda, el crédito y los cambios, el público usuario ha sido abandonado a las fantasiosas leyes del mercado, que ya han hecho estragos en las principales economías del mundo y que debemos abandonar para moderar los efectos del libertinaje financiero.

En consecuencia, someto la presente

Iniciativa

Con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley del Banco de México y a la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar como sigue

Artículo Primero. Se adicionan un tercer y un cuarto párrafo al artículo 26 y se adiciona la fracción IV al artículo 51 de la Ley del Banco de México, para quedar como sigue

Artículo 26.

En protección de los intereses del público usuario, el Banco de México recabará información de los intermediarios bancarios a efecto de determinar el margen financiero existente entre las operaciones activas y pasivas que se realicen en territorio nacional. Al efecto se emitirán conforme a lo previsto en el artículo 24 de esta ley, normas de carácter general para la recepción de los datos informativos respecto de las operaciones causantes de pasivo a corto, mediano y largo plazo, segmentados por importe, distinguiendo personas morales de personas físicas. Así como respecto de los financiamientos al consumo, hipotecarios y al sector agropecuario.

El Banco de México con base en la información señalada en el párrafo que antecede, publicará de manera trimestral los diferenciales o márgenes existentes entre los promedios de las tasas pasivas y los promedios de las tasas activas que, efectivamente, se ofrezcan en sucursal por cada institución de crédito autorizada para operar en el país.

Artículo 51...

Fracciones I a III...

IV. En el mes de marzo de cada año el banco rendirá, un informe respecto de la evolución de los márgenes financieros de la banca en territorio nacional, por cada institución de crédito.

Artículo Segundo. Se modifica la Ley de Instituciones de Crédito modificando el primer párrafo y adicionando un segundo párrafos al artículo 48, reincorporando la fracción VI de su artículo 106, y adicionando el artículo 113 Bis 5, para quedar de la siguiente manera

Artículo 48. Las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos, márgenes, u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios, así como las operaciones con metales preciosos y divisas, que realicen las instituciones de crédito y la inversión obligatoria de su pasivo exigible, se sujetarán a lo dispuesto por la Ley del Banco de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia.

Las autoridades financieras coordinarán acciones a efecto de evitar prácticas y acuerdos monopólicos que se traduzcan en condiciones usurarias en agravio del público usuario. Al efecto, las instituciones de crédito deberán proporcionar a la Comisión Federal de Competencia datos e información respecto de los términos efectivos en que realicen captación y colocación de recursos en territorio nacional. En la emisión de normas las autoridades escucharán la opinión de la comisión respecto de las condiciones prevalecientes en los mercados nacional e internacional de financiamiento, y en torno a las tendencias y evolución de los diferenciales y márgenes financieros entre operaciones activas y pasivas.

Artículo 106. A las instituciones de crédito les estará prohibido

Fracciones I a V...

VI. Establecer condiciones en las que los márgenes diferenciales entre las operaciones activas de financiamiento se aparten significativamente de las tasas pasivas promedio que se ofrezcan al público, atendiendo las referenciales que publique el Banco de México.

Fracciones VII a XXI...

Artículo 113 bis 5. Se impondrá sanción de tres a nueve años de prisión a quien pretenda cobrar intereses o accesorios financieros usurarios, entendiéndose por tales aquellos que resulten de aplicar tasas que se ubiquen quince puntos porcentuales por encima de las tasas y accesorios promedio que el intermediario pague efectivamente por operaciones pasivas al público en general, a través de instrumentos colocados en sus sucursales.

Artículo Tercero. Se modifica el último párrafo del artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para quedar como sigue

Artículo 5.

Párrafos 2o. a 5o.

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, sujetándose para el caso de las tasas de interés a lo establecido en la Ley de Instituciones de Crédito.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Banco de México contará con un plazo de 180 días naturales a efecto de que adecue toda la normatividad aplicable para que no se oponga a lo establecido en el presente decreto.

Tercero. El Banco de México, una vez adecuada su normatividad, publicará de manera mensual la información clasificada en deciles (monto y tasa para cada rango) de los principales rubros de las operaciones activas y pasivas de los bancos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de noviembre de 2010.

Diputados: Esthela Damián Peralta (rúbrica), Vidal Yerenas Morales (rúbrica), Carlos Torres Piña (rúbrica), Guadalupe Acosta Naranjo (rúbrica), Filemón Navarro Aguilar (rúbrica), Lizbeth García Coronado (rúbrica), Enoé Margarita Uranga Muñoz (rúbrica), Martha Angélica Bernardino Rojas (rúbrica), Uriel López Paredes (rúbrica), José María Valencia Barajas (rúbrica), Ramón Jiménez López (rúbrica), Martha Elena García Gómez (rúbrica), Armando Ríos Piter (rúbrica), Alejandro Encinas Rodríguez (rúbrica), Leticia Quezada Contreras (rúbrica), Florentina Rosario Morales (rúbrica), Rigoberto Salgado Vázquez (rúbrica), José María Torres Robledo (rúbrica), Víctor Manuel Baéz Ceja (rúbrica), Marcos Carlos Cruz Martínez (rúbrica), José Narro Céspedes (rúbrica), Martín García Avilés (rúbrica), Juventino Víctor Castro y Castro (rúbrica), Francisco Armando Meza Castro (rúbrica), Silvia Puppo Gastélum (rúbrica), Ma. Dina Herrera Soto (rúbrica), María Araceli Vázquez Camacho (rúbrica), Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo (rúbrica), José Luis Jaime Correa (rúbrica), Magdalena Torres Abarca (rúbrica), Francisco Hernández Juárez (rúbrica), Ana Luz Lobato Ramírez (rúbrica), Olga Luz Espinosa Morales (rúbrica), Eduardo Mendoza Arellano (rúbrica), Heladio Gerardo Verver y Vargas Ramírez (rúbrica), Claudia Edith Anaya Mota (rúbrica), Rosendo Marín Díaz (rúbrica), Avelino Méndez Rangel (rúbrica), Héctor Hugo Hernández Rodríguez (rúbrica), Luis Felipe Eguía Pérez (rúbrica), César Francisco Burelo Burelo (rúbrica), Rodolfo Lara Lagunas (rúbrica), Agustín Guerrero Castillo (rúbrica), Ariel Gómez León (rúbrica), Adán Augusto López Hernández (rúbrica), Balfre Vargas Cortéz (rúbrica), Jesús Zambrano Grijalva (rúbrica), Bélgica Nabil Carmona Cabrera (rúbrica), Gerardo Leyva Hernández (rúbrica), Índira Vizcaíno Silva (rúbrica), Ilich Augusto Lozano Herrera (rúbrica), Samuel Herrera Chávez (rúbrica), Ramón Jiménez Fuentes (rúbrica), Domingo Rodríguez Martell (rúbrica), Emiliano Velázquez Esquivel (rúbrica), Juan Carlos López Fernández (rúbrica), Luis Hernández Cruz (rúbrica), Julio César Godoy Toscano (rúbrica).