

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS PÉREZ ESQUER, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado Marcos Pérez Esquer, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 78, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concordantes con el diverso 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, se permite presentar para su análisis y dictamen, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los párrafos primero y cuarto y adiciona un párrafo segundo del artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como propósito proporcionar seguridad jurídica a los gobernados en las relaciones que tienen establecidas -en su carácter de cuentahabientes- con las instituciones bancarias que forman parte del sistema bancario mexicano.

En principio debe tenerse en cuenta que la Ley de Instituciones de Crédito es el ordenamiento creado por el legislador federal para regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que éstas pueden realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano, según lo establece en su artículo 1o..

Dicho sistema bancario, en términos del artículo 4 de la ley, debe orientarse a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

El servicio de banca y crédito a cargo de las instituciones de crédito (sean de banca múltiple o banca de desarrollo), en términos del artículo 2 de la misma Ley, consiste en la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público; quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

Vinculado a ello, el artículo 46 de la propia ley, autoriza a las instituciones de crédito para realizar, entre otras operaciones, la recepción de depósitos bancarios de dinero (a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo o con previo aviso).

Con relación a esos depósitos de dinero que hacen los particulares mediante los distintos instrumentos de captación que ofrecen las instituciones bancarias, el artículo 61 de la ley vigente establece que en aquellos instrumentos que no tengan fecha de vencimiento, o bien, que teniéndola se renueven en forma automática, así como las transferencias o las inversiones vencidas y no reclamadas, y que “en el transcurso de tres años no hayan tenido movimiento por depósitos o retiros”, la suerte principal y los intereses, deberán ser abonados en una cuenta global que llevará cada institución para esos efectos, “después de que se haya dado aviso por escrito, en el domicilio del cliente que conste en el expediente respectivo, con noventa días de antelación”.

En ese caso, precisa dicho numeral, “no se considerarán movimientos a los cobros de comisiones que realicen las instituciones de crédito”; y a partir del traslado a la cuenta global, las instituciones no podrán cobrar comisiones y los recursos únicamente generarán un interés mensual equivalente al incremento que tenga el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) en el período respectivo.

Asimismo establece el numeral en cita, que cuando se presente el depositante o inversionista con el fin de realizar un depósito o retiro, o bien para reclamar la transferencia o inversión, “la institución deberá retirar de la cuenta global el importe total, a efecto de abonarlo a la cuenta” del interesado o bien para entregárselo.

Agrega el precepto en comento que los derechos que tenga el particular sobre los depósitos e inversiones y sus intereses, cuyo importe no exceda -por cada cuenta- del equivalente a 300 (trescientos) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, “prescribirán en favor del patrimonio de la beneficencia pública”, cuando no tengan movimiento en los tres años siguientes a aquel momento en que se depositen en la cuenta global. En este caso, “las instituciones estarán obligadas a enterar los recursos correspondientes a la beneficencia pública dentro de un plazo máximo de quince días contados a partir del 31 de diciembre del año en que se verifique este supuesto”, debiendo notificar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre el cumplimiento a esta previsión legal, dentro de los dos primeros meses de cada año.

Como se aprecia, por virtud de este artículo, existe la posibilidad de que los particulares sean privados de los recursos que hubieren depositado ante las instituciones bancarias con diferentes finalidad, por ejemplo, para afrontar alguna emergencia o enfermedad, por el sólo hecho mantenerlos sin efectuar movimientos (depósitos o retiros), sea en cuentas de ahorro o en depósitos a plazo fijo, por más de tres años.

En ese caso, estos fondos serán enviados a una cuenta global, donde permanecerán otros tres años y si sus propietarios no los reclaman, perderán ese dinero que pasará a la beneficencia pública.

Ahora bien, en su texto original, el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito¹, disponía lo siguiente:

Artículo 61. Los intereses de los instrumentos bancarios de captación que no tengan fecha de vencimiento, que en el transcurso de cinco años no hayan tenido movimiento por depósitos o retiros y con un saldo que no exceda el equivalente de una vez el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, podrán ser abonados en una cuenta global que llevará la institución para esos efectos.

Cuando el depositante o inversionista se presente para actualizar su estado de cuenta o realice un depósito o retiro, la institución deberá retirar de la cuenta global los intereses devengados, a efecto de abonarlos a la cuenta respectiva, actualizando el saldo a la fecha.

Los derechos derivados por los depósitos e inversiones y sus intereses a que se refiere este Artículo, sin movimiento en el transcurso de cinco años contados a partir de que estos últimos se depositen en la cuenta global, cuyo importe conjunto por operación no sea superior al equivalente a trescientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, prescribirán en favor del patrimonio de la beneficencia pública.

Como se aprecia, en su texto original, el artículo 61 de la ley preveía los siguientes aspectos:

1. Contemplaba la posibilidad de abonar los intereses generados en un instrumento de captación –no así la suerte principal- a una cuenta global, cuando hubiere transcurrido un plazo de 5 años sin que hubieren existido movimientos por depósitos o retiros;
2. Establecía que el importe de los intereses que la institución bancaria podía abonar a la cuenta global, sería hasta por el equivalente a una vez el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año;²
3. Preveía la posibilidad de reintegrar los intereses devengados a la cuenta del depositante o inversionista, cuando éste se presentara para actualizar su estado de cuenta o realizar un depósito o retiro; en cuyo caso, la institución debía retirar de la cuenta global los intereses devengados, a efecto de abonarlos a la cuenta respectiva, actualizando el saldo a esa fecha; y
4. Preveía la prescripción de los derechos del depositante o inversionista sobre los depósitos e inversiones y sus intereses a favor de la beneficencia pública, cuando no hubiere efectuado movimiento alguno en un plazo de 5 años contado a partir de que los intereses generados se hubieren trasladado a la cuenta global; siempre que el importe conjunto por operación no fuera superior al equivalente a 300 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.³

Para la aplicación de este precepto, el artículo Décimo Quinto Transitorio del Decreto por el cual se expide la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, dispuso que “el plazo a que se refiere el primer párrafo del artículo 61 de esta Ley, se computará a partir de la fecha en que entre en vigor la misma, para aquellas operaciones constituidas con anterioridad a esta última fecha”, de tal forma que a partir de febrero de 1995, las instituciones bancarias estuvieron en aptitud de enviar los intereses generados en los instrumentos de captación que no hubieran sido objeto de movimientos, a la cuenta global.

Agregó el transitorio de mérito que las instituciones de crédito debían “dar a conocer a los depositantes lo previsto en este artículo, mediante aviso dado por escrito a través de publicaciones en periódicos de amplia circulación o de su colocación en los lugares abiertos al público en las oficinas de éstas, en un plazo de diez días hábiles contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley”.

De la lectura de este precepto, es patente que adolecía de un **grave defecto consistente en la falta de notificación o comunicación al depositante o inversionista, previo a trasladar los recursos a la cuenta global**, lo cual evidentemente resultaba contrario a la Constitución Federal, pues se privaba de un derecho o beneficio al gobernado sin la notificación previa que le permitiera formular alguna objeción o defensa, lo cual se intentó remediar con un “aviso” publicado en periódicos de amplia circulación o bien, a través de su colocación en los lugares abiertos al público en las oficinas de los bancos, lo que en modo alguno puede estimarse suficiente para satisfacer las garantías de seguridad jurídica previstas constitucionalmente.

Así, en aquel entonces, la única posibilidad que tenía el cliente para paralizar el plazo de prescripción de los derechos sobre la suerte principal e intereses devengados, era “presentarse” en la institución bancaria antes de que transcurrieran los plazos de ley, y efectuar algún movimiento, como pudiera ser solicitar la actualización de su estado de cuenta, realizar un depósito o efectuar un retiro. Sólo en caso, la institución bancaria estaba obligada a reintegrar los recursos al titular, retirándolos de la cuenta global y abonándolos a la cuenta respectiva, actualizando el saldo a esa fecha.

No obstante el defecto evidente del que acusaba esa disposición, permaneció vigente por más de 17 años, hasta que el 31 de agosto de 2007, el titular del Ejecutivo federal presentó ante la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de otros ordenamientos, entre ellas, el artículo 61 citado.⁴

La iniciativa de mérito no precisa con claridad las razones específicas que motivaron la modificación propuesta al artículo 61 referido; ya que en la exposición de motivos únicamente se indica que “desde el inicio del sexenio, el Poder Ejecutivo federal se planteó como prioridad impulsar el crecimiento de la economía del país y el fomento de la certidumbre jurídica en los diversos ámbitos del desarrollo nacional. En este sentido, entre las estrategias consideradas para alcanzar el objetivo de conducir responsablemente la marcha económica del país, se encuentran las relativas a promover esquemas de regulación y supervisión eficaces en el sistema financiero, así como a impulsar una banca comercial sólida y eficiente, de manera que pueda cumplir adecuadamente su función”.

Agrega que “en el caso de las instituciones de crédito..., requieren mecanismos que promuevan su competitividad y capitalización para un sano y equilibrado desarrollo de su actividad productiva, así como esquemas que fortalezcan las funciones de regulación y supervisión que desempeñan las autoridades financieras de nuestro país, a fin de proteger los intereses del público usuario de los servicios financieros que prestan dichas instituciones”.

Asimismo, señala que Ejecutivo federal había “detectado ciertos aspectos de la Ley de Instituciones de Crédito que, de ajustarse a las condiciones actuales del sector financiero, podrían mejorar el funcionamiento y desarrolle del sector bancario. Por otra parte, existe una variedad de trámites de carácter administrativo que, al tener que ser cumplidos frente a diversas autoridades, se traducen en un elevado costo de regulación para las instituciones de crédito”.

Atento a esos propósitos, indica la iniciativa, se realizó una “revisión íntegra de la ley, a fin de identificar los trámites, requisitos y procedimientos que pudieran ser objeto de simplificación y ajuste”.

Con ese marco, el Ejecutivo propuso una nueva redacción del artículo 61 de la ley en comento, en los términos siguientes:

Artículo 61. El principal y los intereses de los instrumentos de captación que no tengan fecha de vencimiento, o bien, que teniéndola se renueven en forma automática, así como las transferencias o las inversiones vencidas y no reclamadas, que en el transcurso de tres años no hayan tenido movimiento por depósitos o retiros y, después de que se haya dado aviso por escrito, en el domicilio del cliente que conste en el expediente respectivo, con noventa días de antelación, deberán ser abonados en una cuenta global que llevará cada institución para esos efectos. Con respecto a lo anterior, no se considerarán movimientos a los cobros de comisiones que realicen las instituciones de crédito.

Las instituciones no podrán cobrar comisiones cuando los recursos de los instrumentos bancarios de captación se encuentren en los supuestos a que se refiere este artículo a partir de su inclusión en la cuenta global. Los recursos aportados a dicha cuenta únicamente generarán un interés mensual equivalente al aumento en el índice Nacional de Precios al Consumidor en el periodo respectivo.

Cuando el depositante o inversionista se presente para realizar un depósito o retiro, o reclamar la transferencia o inversión, la institución deberá retirar de la cuenta global el importe total, a efecto de abonarlo a la cuenta respectiva o entregárselo.

Los derechos derivados por los depósitos e inversiones y sus intereses a que se refiere este artículo, sin movimiento en el transcurso de tres años contados a partir de que estos últimos se depositen en la cuenta global, cuyo importe no exceda por cuenta, al equivalente a trescientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, prescribirán en favor del patrimonio de la beneficencia pública. Las instituciones estarán obligadas a enterar los recursos correspondientes a la beneficencia pública dentro de un plazo máximo de quince días contados a partir del 31 de diciembre del año en que se cumpla el supuesto previsto en este párrafo.

Las instituciones estarán obligadas a notificar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre el cumplimiento del presente artículo dentro de los dos primeros meses de cada año.

Seguido el proceso legislativo correspondiente, la Iniciativa se aprobó en sus términos en ambas Cámaras y entró en vigor al día siguiente de su publicación⁵. Consecuencia de ello, se incorporaron en ese precepto los siguientes aspectos:

1. Precisó que no sólo los intereses devengados, sino también la suerte principal de los instrumentos de captación, se abonarían a la cuenta global cuando no tuviera movimientos en el plazo de ley;
2. Suprimió el límite máximo de interés devengado que se consideraría para su traspaso o abono a la cuenta global (un salario mínimo diario en el Distrito Federal elevado al año);
3. Redujo de 5 a 3 tres años el plazo para considerar una cuenta inactiva, a cuyo vencimiento se abonarían los recursos a la cuenta global;
4. Estableció que el traspaso de los recursos a la cuenta global, sólo debía efectuarse después de dar aviso al cliente por escrito, en el domicilio que tuviera registrado en el expediente respectivo, con noventa días de antelación;
5. Precisó que no serían considerados “movimientos”, los cobros de comisiones que realicen las instituciones de crédito;
6. Estableció que a partir de que los recursos sean abonados a la cuenta global, las instituciones bancarias no podrán cobrar comisiones;

7. Dispuso que los recursos abonados en la cuenta global, únicamente generarán un interés mensual equivalente al incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor en el período respectivo;
8. Mantuvo la disposición de que cuando el depositante o inversionista se presente para realizar un depósito o retiro, o reclamar la transferencia o inversión, la institución bancaria deberá retirar de la cuenta global el importe total y abonarlo a la cuenta respectiva o entregárselo;
9. Disminuyó de 5 a 3 años el plazo para la prescripción de los derechos del depositante o inversionista sobre la suerte principal y sus intereses, cuando no hubieren existido movimientos a partir de su abono a la cuenta global;
10. Reiteró como importe máximo que podía ser objeto de prescripción a favor de la beneficencia, el equivalente a 300 (trescientos) días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal;
11. Estableció como obligaciones a cargo de las instituciones bancarias, las de enterar los recursos correspondientes a la beneficencia pública dentro de un plazo máximo de quince días contados a partir del 31 de diciembre del año en que se cumpla el plazo de prescripción; y a notificar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre el cumplimiento dado a este artículo, dentro de los dos primeros meses de cada año.

Partiendo de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley, las instituciones de crédito en México quedaron facultadas –a partir del 3 de febrero de 2011– es decir, tres años después de la entrada en vigor de la reforma a ese precepto, para trasladar o abonar a una cuenta global los recursos (suerte principal e intereses devengados) correspondientes a cualquier instrumento de captación (cuentas de cheques, tarjetas de débito, inversiones, entre otros) que no tengan fecha de vencimiento, o que se renueven en forma automática, así como las transferencias o las inversiones vencidas y no reclamadas, hasta por un importe de 17 mil 946.00 pesos⁶, que no hayan tenido movimientos por depósitos o retiros durante los últimos tres años.

Una vez efectuado el traspaso de los recursos a la cuenta global, si transcurren otros tres años sin tener movimientos por depósitos o retiros y si su importe no excede a la suma referida, dichos recursos pasarán a formar parte del patrimonio de la beneficencia pública a partir del 2 de febrero de 2014.

Se tiene noticia que casi al cumplirse los primeros tres años posteriores a la entrada en vigor de la reforma, Banamex, por ejemplo, envió cartas a sus clientes detallando este procedimiento, teniendo registradas alrededor de doscientas veinte mil cuentas inactivas en los últimos tres años, que importan más de 300 millones de pesos.⁷

En Banorte se diseñó una estrategia de dar aviso a los clientes a través del estado de cuenta y adicionalmente, en cada sucursal procuraron mantener un aviso en la pizarra sobre la entrada en vigor de este artículo.⁸

Por su parte, HSBC envió notificaciones a los domicilios de los afectados, misma que –según personas consultadas–, utilizaban un lenguaje poco claro, que no permitía conocer con claridad cuál es la consecuencia de no acudir a reactivar las cuentas.⁹

Entre estas cuentas inactivas, según estimaciones de las instituciones bancarias, se ubican con toda seguridad las de personas fallecidas, pensionados, enfermos y padres de familia que abrieron una inversión para sus hijos recién nacidos, con la idea de asegurar su educación futura.

Aunque la Asociación de Bancos de México indicó que la institución bancaria tiene la obligación de avisar a sus clientes cuando una cuenta no ha tenido movimientos y alertarle que si no realiza operaciones los recursos se enviarán a una cuenta concentradora¹⁰, es claro que conforme al texto del actual artículo 61 de la Ley, la previsión legal en el sentido de “dar aviso por escrito, en el domicilio del cliente que conste en el expediente respectivo” **no es garantía de que, efectivamente, el cuentahabiente adquiera debido conocimiento** de la posibilidad de que sus recursos sean abonados a la cuenta global y posteriormente, opere la prescripción a favor de la beneficencia pública¹¹.

Ciertamente existe un importante margen de riesgo de que el aviso a que se refiere el artículo 61 de la ley, y que se proporcione mediante una carta enviada al domicilio que tiene el banco registrado, a la dirección de correo electrónico del cuentahabiente, a través de una llamada telefónica, mediante un mensaje en la pizarra de la sucursal bancaria o bien inserto en el estado de cuenta que periódicamente se envía al domicilio del cliente, no tenga el resultado esperado.

Si bien en algunos casos esa clase de comunicaciones pueden cumplir su cometido de informar al interesado de las consecuencias perniciosas que traerá consigo la inactividad de sus cuentas, no aseguran que efectivamente, adquiera pleno conocimiento de ello por innumerables factores, por ejemplo, imprecisión en el domicilio registrado ante el banco, cambio de nomenclatura de las calles y avenidas, cambio de domicilio reciente y falta de aviso a la institución bancaria sobre tal circunstancia, pérdida o extravío de la misiva, falta de entrega de la carta por no ser posible el acceso al domicilio, ausencia de revisión del estado de cuenta por parte del cliente, deficiencias en los servicios de correo, telefonía e internet en algunas regiones del país, insuficiente educación financiera entre los mexicanos e incluso, la falta de comprensión del mensaje por el lenguaje utilizado o la preparación del destinatario.

Conviene poner énfasis en la problemática existente en la falta de actualización de los domicilios de los particulares ante las instituciones de crédito, pues si bien la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros prevé que las instituciones financieras deben obtener el domicilio de sus clientes a través de los contratos respectivos, la realidad es que existe poca cultura entre los mexicanos para mantener actualizados los datos personales, entre ellos, el domicilio registrado ante instituciones públicas y privadas.

Muestra de la magnitud de este problema se observa en los registros electorales, ya que de acuerdo a la información publicada por el Instituto Federal Electoral¹², un total de 18.4 millones de ciudadanos registrados en la lista nominal **no viven en el domicilio de registro**, ya sea por: a) Cambio de domicilio no reportado; b) Fallecidos; c) Error en la sección; d) Nunca ha vivido en el domicilio de registro; y e) No viven en el domicilio pero se desconoce la causa. Las cifras particulares de cada caso, se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Ciudadanos registrados en la lista nominal según tipo de última credencial expedida y situación de actualización (cifras en miles)

Situación de residencia en el domicilio de registro	Lista Nominal 03		Lista Nominal 09		Lista Nominal Restante	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Ciudadanos en Lista Nominal ^{10abr10}	9,502	100.0	9,501	100.0	59,670	100.0
Residentes en el domicilio de registro	5,540	58.3	6,690	70.4	48,042	80.5
No viven en el domicilio de registro	3,962	41.7	2,811	29.6	11,628	19.5
Cambio de domicilio no reportado	2,984	31.4	2,409	25.4	9,440	15.8
Fallecidos	770	8.1	110	1.2	585	1.0
Error en la sección	42	0.4	110	1.2	784	1.3
Nunca ha vivido en el domicilio de registro	24	0.2	31	0.3	227	0.4
No viven en el domicilio pero se desconoce la causa	144	1.5	151	1.6	592	1.0

Fuente: Cálculos con base en la Verificación Nacional Muestral 2009 y la Lista Nominal del 30 de abril de 2010.

La falta de una debida notificación por las circunstancias apuntadas, han dado lugar a diversas reclamaciones formuladas por los usuarios ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) por el traslado de sus recursos a la cuenta concentradora; tan sólo en el año 2010, la entidad reportó la existencia de más de 50 casos vinculados a la aplicación del artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito; y en lo que va de 2011, ha informado de 9 casos en que los recursos de cuentas inactivas se integraron a una cuenta global siguiendo el procedimiento previsto en dicho numeral.¹¹³

Lo anterior es relevante, porque pone de manifiesto las deficiencias de las acusa el artículo 61 de la Ley, las cuales lo tornan contrario al principio de seguridad jurídica previsto constitucionalmente, habida cuenta que para proceder a la privación de los recursos existentes en una cuenta bancaria, dicho precepto **no exige la práctica de una**

notificación con todas las formalidades legales, sino un mero “aviso por escrito”, circunstancia que no garantiza el pleno conocimiento por parte del afectado.

En este punto, debe tenerse presente que conforme al texto constitucional, los actos privativos de derechos que emitan las autoridades en perjuicio de los gobernados requieren cumplir determinadas formalidades o requisitos, entre ellos, el respeto a la garantía de audiencia, lo que exige una debida notificación de la determinación de la autoridad que permita al afectado formular su defensa.¹⁴

En este caso, si bien el abono de los recursos existentes en un instrumento de captación a una cuenta global por parte de las instituciones bancarias no constituye un acto de autoridad sino una operación regida por la Ley de Instituciones de Crédito, es innegable que a fin de tutelar plenamente los derechos de los cuentahabientes, es menester revisar y modificar el precepto que faculta a un banco a proceder en esos términos, para asegurar que su cliente tenga pleno conocimiento de que puede ser afectado con la privación de sus recursos con anterioridad a que esto tenga lugar.

De no ser así, se estarían tolerando prácticas indebidas en la prestación de los servicios de banca y crédito; y fomentando actividades que -lejos de tutelar-, perjudican gravemente los intereses del público, siendo que ambos aspectos forman parte del objeto que persigue la Ley de Instituciones de Crédito conforme a su artículo 1o..

Además, tolerar la privación indebida de los derechos de los cuentahabientes, sin observar formalidades mínimas, atenta contra los fines que debe perseguir el sistema bancario en términos del artículo 4 de la ley, a saber, orientarse a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

Luego, el sistema de banca y crédito debe encaminarse, entre otros aspectos, a tutelar el dinero de los particulares, asegurando a éstos que su dinero estará correctamente invertido y protegido, lo que adquiere mayor relevancia si se considera que puede tratarse del ahorro conformado con años de esfuerzo para afrontar alguna emergencia, enfermedad o contingencia; no hacerlo así, genera un efecto desalentador de las inversiones o ahorros productivos para el país, que por lo general, se dan a largo plazo.

Además de la vulneración a la garantía de seguridad jurídica prevista en los artículos 14 y 16 Constitucionales, el numeral 61 de la Ley trastoca el principio de igualdad, porque no otorga el mismo trato a las inversiones de mayor cuantía, por ejemplo, las bursátiles de alto riesgo.

Esto es así, ya que como se indicó, el límite establecido legalmente respecto de las cuentas bancarias cuyos titulares pueden verse afectados por la transferencia a la cuenta global y posteriormente, con la prescripción a favor de la beneficencia pública, es la suma equivalente a 300 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, esto es, una suma menor a los 18 mil pesos, lo que evidentemente circunscribe la posibilidad de afectación al ahorro privado medio y bajo del país, esto es, aquel que proviene de la clase trabajadora.¹⁵

Al respecto, vale la pena recordar que en México, de la población ocupada en el año 2010 (44.6 millones), el 13.4 por ciento tenía un ingreso de hasta un salario mínimo (SM), 23.2 por ciento más de 1 hasta 2 SM; y 20.9 por ciento más de 2 hasta 3 SM, tal como se expone en el cuadro que enseguida se inserta; de ahí que la suma de 300 días de SM representa una cantidad significativa para las familias de menores ingresos que obliga a maximizar los esfuerzos para evitar que se lesione su patrimonio.



Las inversiones superiores al citado límite (300 días de salario) no corren el riesgo apuntado, sin que existan razones lógicas y objetivas que justifiquen un trato diferenciado, de ahí la vulneración al principio de igualdad jurídica constitucionalmente tutelado a través de los artículos 1 y 4 de la Carta Magna.

Corroborar que el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito atenta contra el principio de igualdad jurídica, si se considera lo previsto en el artículo 392 Bis de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, mismo que, conviene apuntar, es resultado del mismo proceso de reformas publicado el 1 de febrero de 2008 a diversos ordenamientos, entre ellos, la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 61. Dicho precepto dispone:

Artículo 392 Bis. En el supuesto de que a la institución fiduciaria no se le haya cubierto la contraprestación debida, en los términos establecidos en el contrato respectivo, por un periodo igual o superior a tres años, la institución fiduciaria podrá dar por terminado, sin responsabilidad, el fideicomiso.

En el supuesto a que se refiere el párrafo anterior, **la institución fiduciaria deberá notificar al fideicomitente y al fideicomisario su decisión de dar por terminado el fideicomiso** por falta de pago de las contraprestaciones debidas por su actuación como fiduciario y establecer un plazo de quince días hábiles para que los mismos puedan cubrir los adeudos, según corresponda. En el caso de que, transcurrido el citado plazo, no se hayan cubierto las contraprestaciones debidas, la institución fiduciaria transmitirá los bienes o derechos en su poder en virtud del fideicomiso, al fideicomitente o al fideicomisario, según corresponda. **En el evento de que, después de esfuerzos razonables, la institución fiduciaria no pueda encontrar o no tenga noticias del fideicomitente o fideicomisario** para efectos de lo anterior y siempre que haya transcurrido el plazo señalado sin haber recibido la contraprestación correspondiente, **estará facultada para abonar los referidos bienes, cuando éstos se traten de recursos líquidos entre las opciones disponibles que maximicen la recuperación, a la cuenta global de la institución a que se refiere el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, en cuyo caso los mencionados recursos se sujetarán a las disposiciones aplicables a la citada cuenta global.** Tratándose de bienes que no sean recursos líquidos, la institución fiduciaria, sin responsabilidad alguna, estará facultada para enajenar los mismos y convertirlos en recursos líquidos, para su posterior abono en la cuenta global en los términos señalados. Contra los recursos líquidos que se obtengan, podrán deducirse los gastos relacionados con la recuperación.

Para efectos de este artículo se entenderá que se realizaron esfuerzos razonables por parte de la institución fiduciaria cuando se observe el procedimiento de notificación previsto en el artículo 1070 del Código de Comercio.

Como se aprecia del numeral en cita, tratándose de recursos económicos afectos a un fideicomiso que se dé por terminado a decisión de la fiduciaria por la falta de pago de sus contraprestaciones, previo a que la institución fiduciaria realice el depósito de los recursos líquidos en la cuenta global prevista en el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, deberá notificar al fideicomitente y al fideicomisario de su decisión, **para lo cual deberá desplegar “esfuerzos razonables” a fin de practicar esa diligencia;** estimando que se han realizado tales esfuerzos **cuando se observe el procedimiento de notificación previsto en el artículo 1070 del Código de Comercio.**

Este último precepto regula la notificación por edictos para el caso de que se ignore el domicilio de la persona que deba ser notificada. Conforme a dicho numeral, la primera notificación se hará publicando la determinación respectiva tres veces consecutivas en un periódico de circulación amplia y de cobertura nacional y en un periódico local del Estado o del Distrito Federal en que el comerciante deba ser demandado.

Previo a la publicación de los edictos, el juez ordenará recabar informe de una autoridad o una institución pública que cuente con registro oficial de personas, bastando el informe que al efecto rinda una sola autoridad o institución proporcionando los datos de identificación y el último domicilio que aparezca en sus registros. Para la obtención de esta información no aplicará el secreto fiscal o alguna otra reserva que las autoridades o instituciones estén obligadas a observar conforme a las disposiciones que las rige.

Agrega el precepto que cuando la información proporcionada por la autoridad o institución se refiere a diversas personas con el mismo nombre, el interesado podrá hacer las observaciones y aclaraciones pertinentes para identificar el domicilio que corresponda a la persona buscada o, en su caso, para desestimar domicilios proporcionados. El juez revisará la información presentada así como las observaciones hechas por la parte actora y resolverá lo conducente.

De la mayor importancia resulta lo dispuesto por dicho numeral en su párrafo quinto, según el cual, **en el caso de que se haya pactado domicilio convencional para recibir las notificaciones y habiendo acudido a él para la práctica de la diligencia, resultare que no corresponde al del buscado, se procederá a la notificación por edictos sin necesidad de recabar el informe a que se refieren los párrafos anteriores.**

Consecuentemente, en términos del numeral 392 Bis de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, **sólo agotado el procedimiento** a que se refiere el numeral 1070 del Código de Comercio, se podrá estimar que la institución fiduciaria ha desplegado todos los “esfuerzos razonables” para notificar al fideicomitente y al fideicomisario, **quedando facultada para abonar a la cuenta global** prevista en el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, los referidos recursos líquidos **entre las opciones disponibles que “maximicen la recuperación”**.

Dichas previsiones, evidentemente, constituyen beneficios para el fideicomitente y el fideicomisario que no están concedidos al común de los cuentahabientes, lo que de suyo conlleva la vulneración del principio de igualdad jurídica, dado que no existe base lógica que justifique ese trato diferenciado.

Por consiguiente, se considera que el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito debe ser objeto de modificación a fin de extinguir el margen de riesgo, inseguridad y desigualdad en que actualmente se encuentra el común de los usuarios de los servicios de banca y crédito.

No pasa inadvertido que el pasado 10 de marzo de 2011, el senador Ricardo Monreal Ávila (PT) formuló iniciativa con proyecto de decreto para derogar el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, la que en esa misma fecha se turnó a las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, encontrándose a la fecha en espera de ser dictaminada.¹⁶

Aun cuando se coincide con algunas de las consideraciones que sustentan esa iniciativa, como son las afectaciones que se producen actualmente a los depositantes e inversionistas al privarlos de su ahorro en contravención al principio de igualdad jurídica, así como la necesidad que existe de atender legislativamente los reclamos de los afectados, no se comparte la propuesta de derogar este precepto, pues a través del mismo se busca normar las operaciones de banca y crédito, proporcionando a las instituciones bancarias un mecanismo que les permita actuar en aquellos casos de cuentas inactivas.

Desde nuestra perspectiva, no es conveniente ni admisible que este tipo de cuentas se mantengan inactivas por tiempo indefinido, por ejemplo, cuando fallece el titular y no existen beneficiarios, pues en este caso, amén del costo administrativo que tendría que soportar de forma indeterminada la institución bancaria, se le estaría autorizando seguir manejando y administrando recursos que no le corresponden, siendo más provechoso que se destinen a apoyar las actividades de la beneficencia pública; empero para ello, como se ha señalado, es menester que previamente se observe un procedimiento que garantice la debida notificación al afectado.

Con ese fin, a través de esta iniciativa se propone lo siguiente:

1. Retomar en el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, una previsión semejante a la que se encuentra en el numeral 392 Bis de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en el sentido de establecer la obligación a cargo de la institución bancaria de “notificar” –no dar un mero aviso- al titular de la cuenta que se ha mantenido inactiva por más de tres años, dentro de los 90 días anteriores a que ello ocurra, que en caso de permanecer así se procederá a abonar esos recursos a una cuenta global;
2. Consignar la obligación de la institución bancaria de practicar esa notificación en el domicilio del cliente que tenga registrado;
3. Establecer la obligación de la institución bancaria de desplegar todos los “esfuerzos razonables” a fin de practicar esa notificación, considerando que éstos se habrán realizado cuando se observe el procedimiento de

notificación previsto en el artículo 1070 del Código de Comercio, el cual opera en aquellos casos en que se ignora el domicilio del destinatario y se procede a la práctica de edictos.

En este caso, a fin de no imponer a las instituciones de crédito un gasto excesivo en la publicación de los edictos, se prevé la posibilidad de efectuar alguna publicación o desplegado en diarios, precisando los datos de diversas cuentas que se encuentran en la misma situación, esto es, que no han reportado movimientos en los últimos tres años y cuyo titulares no han podido ser notificados personalmente en los domicilios registrados;

4. Establecer con claridad que sólo agotado el procedimiento a que se refiere el numeral 1070 del Código de Comercio, se podrá estimar que la institución bancaria ha desplegado todos los “esfuerzos razonables” para notificar a su cliente, quedando en ese momento facultada para abonar a la cuenta global prevista en el artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, los referidos recursos;

5. Eliminar el límite previsto en el artículo 61 de la Ley respecto de las cuentas bancarias inactivas, cuyos recursos serán abonados a la cuenta global, de tal forma que esta previsión sea de carácter general y aplique para la totalidad de cuentahabientes sin distinción alguna;

6. En el apartado de artículos transitorios, establecer la obligación a cargo de las instituciones de crédito de dar a conocer a sus clientes el sentido de la reforma normativa propuesta, mediante aviso que publiquen por tres ocasiones en cuando menos tres diarios de circulación nacional; asimismo, a través de su página electrónica de internet y con la colocación de carteles en todas sus sucursales, que deberán mantener cuando menos durante un periodo de tres meses contado a partir de la entrada en vigor de la reforma, ofreciendo adicionalmente dicha información en folletos, a fin de que cualquier persona que la solicite esté en posibilidad de consultarla gratuitamente;

7. En beneficio de los cuentahabientes, establecer en las disposiciones transitorias que para la aplicación de este precepto, tratándose de aquellas operaciones constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma, el plazo de tres años para el traslado de los recursos a la cuenta global, se computará a partir de esta última fecha, de tal forma que las instituciones bancarias tendrán la obligación de volver a computar el plazo referido;

8. Con la misma finalidad, establecer un transitorio en sentido de que aquellos recursos que a la fecha de entrada en vigor de la reforma, ya hubieren sido abonados a la cuenta global, deberán ser reintegrados a la cuenta del cliente a efecto de contabilizar el plazo nuevamente y en su caso, efectuar la notificación en los términos que se proponen; y

9. Finalmente, en el mismo apartado de normas transitorias, establecer que los recursos económicos que a la fecha de entrada en vigor de la reforma que se propone, ya hubieren ingresado al patrimonio de la beneficencia pública, no se verán afectados, esto es, no será posible su reintegro a las cuentas de los clientes, en respeto a las garantías de irretroactividad de la ley y de seguridad jurídica consagrados constitucionalmente.

Por lo expuesto, someto a consideración de ese honorable pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma los párrafos primero y cuarto y adiciona un párrafo segundo del artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito

Artículo Único. Se reforman los párrafos primero y cuarto y se adiciona un párrafo segundo del artículo 61 de la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar como sigue:

Artículo 61. El principal y los intereses de los instrumentos de captación que no tengan fecha de vencimiento, o bien, que teniéndola se renueven en forma automática, así como las transferencias o las inversiones vencidas y no reclamadas, que en el transcurso de tres años no hayan tenido movimiento por depósitos o retiros y, después de que se haya **notificado personalmente al cliente** en el domicilio que conste en el expediente respectivo, con noventa

días de antelación, deberán ser abonados en una cuenta global que llevará cada institución para esos efectos. Con respecto a lo anterior, no se considerarán movimientos a los cobros de comisiones que realicen las instituciones de crédito.

El abono en la cuenta global sólo podrá efectuarse una vez que haya transcurrido el plazo de tres años referido en el párrafo anterior, se notifique personalmente al cliente y, cuando no se pueda encontrar o no se tenga noticias del cliente, la institución haya realizado esfuerzos razonables para practicar la notificación. Para efectos de este artículo se entenderá que se realizaron esfuerzos razonables cuando se observe el procedimiento de notificación previsto en el artículo 1070 del Código de Comercio. En este caso, a fin de no imponer a las instituciones de crédito un gasto excesivo en la publicación de los edictos, se prevé la posibilidad de efectuar alguna publicación o desplegado en diarios, precisando los datos de diversas cuentas que se encuentran en la misma situación, esto es, que no han reportado movimientos en los últimos tres años y cuyo titulares no han podido ser notificados personalmente en los domicilios registrados.

...

...

Los derechos derivados por los depósitos e inversiones y sus intereses a que se refiere este artículo, sin movimiento en el transcurso de tres años contados a partir de que estos últimos **se depositen en la cuenta global, prescribirán** en favor del patrimonio de la beneficencia pública. Las instituciones estarán obligadas a enterar los recursos correspondientes a la beneficencia pública dentro de un plazo máximo de quince días contados a partir del 31 de diciembre del año en que se cumpla el supuesto previsto en este párrafo.

...

Transitorios

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

Segundo. Las instituciones de crédito deberán dar a conocer este decreto a sus clientes, mediante aviso que publiquen por tres ocasiones en cuando menos tres diarios de circulación nacional; así como a través de su página electrónica de internet y con la colocación de carteles en todas sus sucursales, que deberán mantener cuando menos durante un periodo de tres meses contado a partir de su entrada en vigor, ofreciendo adicionalmente dicha información en folletos, a fin de que cualquier persona que la solicite esté en posibilidad de consultarla gratuitamente.

Tercero. Tratándose de aquellas operaciones constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto, el plazo de tres años para el traslado de los recursos a la cuenta global, se computará a partir de esta última fecha.

Cuarto. Aquellos recursos que a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, ya hubieran sido abonados a la cuenta global, deberán ser reintegrados a la cuenta del cliente a efecto de contabilizar el plazo nuevamente y en su caso, efectuar la notificación en los términos que corresponden.

Quinto. Los derechos derivados por los depósitos e inversiones y sus intereses que, a la fecha de entrada en vigor de este Decreto, hayan prescrito a favor del patrimonio de la beneficencia pública, no se verán afectados.

Notas

1 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

2 Eso implicaba una suma aproximada de 4 mil 343.50 pesos, considerando que en 1990 el salario mínimo diario en el Distrito Federal ascendía a 11.90 pesos, según datos publicados en el portal del Sistema de Administración Tributaria (SAT), http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/

3 Esto es, la suma aproximada de 3 mil 570 pesos considerando que el salario mínimo diario en el Distrito Federal, ascendía a 11.90 pesos, según datos publicados en el portal del Sistema de Administración Tributaria (SAT), http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/

4 Gaceta Parlamentaria del 31 de agosto de 2007.

5 Diario Oficial de la Federación de 1 de febrero de 2008.

6 Considerando que el salario mínimo vigente en el Distrito Federal para el ejercicio 2011 es de 59.82 pesos, según información publicada en http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/

7 Nieto, Yuliana (Agencia Reforma), Pide Banca reactivar cuentas; 17 de diciembre de 2010, consultable en http://www.cdj.com.mx/notas.php?id_n=108699

8 Navarro Fausto, Francisco, “Cuentas en peligro”, en ZetaOnLine, consultable en http://www.zetatijuana.com/html/Edicion1874/Reportaje_Cuentas_en_peligro.html

9 Ramírez, Bertha Teresa; “Decomiso de cuentas bancarias inactivas, atentado contra los más pobres: Mirón”; en La Jornada, Sección Capital, 25 de febrero de 2011, página 43, consultable en <http://www.jornada.unam.mx/2011/02/25/index.php?section=capital&article=043n2cap>

10 Nieto, Yuliana; Op Cit.

11 Así lo reconoció Salvador Espinosa, director ejecutivo de Productos de Captación de Scotiabank y Coordinador del Comité de Captación de la Asociación de Bancos de México (ABM), quien reveló que a tres años de que entró en vigor la reforma al artículo 61 de la ley, los intermediarios iniciaron con el procedimiento de aviso por escrito a sus clientes cuyas cuentas registran ausencia de movimientos en los últimos tres años, a fin de que la activen; empero, comentó que aun cuando han buscado entrar en contacto con los depositantes por teléfono, correo o mail, en muchas ocasiones no se ha logrado comunicación con el cliente, o bien, aún teniéndola, éste siguió sin efectuar movimientos, por lo que su dinero se destinará a la cuenta global, que se abrirá en cada banco. Román Pineda, Romina; “Cuentas inactivas, a beneficencia: banca;” en El Universal, 21 de febrero de 2011; consultable en <http://www.Eluniversal.com.mx/finanzas/84744.html>

12 IFE (2010). Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aplica el límite de vigencia a las credenciales para votar que tengan como último recuadro para el marcaje del año de la Elección Federal el 03 o el 09 , de conformidad con el artículo 200, párrafo 4, y octavo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Consultable en <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-GacetasElecttorales/2010/gaceta126/pd10.pdf>

13 Datos obtenidos del portal de la Condusef www.condusef.gob.mx.

14 Véase la tesis de jurisprudencia “Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo”; Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: II, Diciembre de 1995; Tesis: P./J. 47/95; página: 133.

15 Según la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, 43 de cada 100 personas entre 19 y 44 años de edad, no poseen una cuenta de ahorro, algún tipo de seguro, tarjetas de débito o

crédito, mucho menos han tenido acceso a créditos formales. Según cifras del Banco de México, el saldo promedio de una cuenta de ahorros en el país es de mil 954.05 pesos anualmente, los mexicanos ahorran –en promedio– el equivalente a 12 días de salario. Las razones más frecuentes para no incrementar su ahorro son “no tener dinero o ingresos suficientes” (23.7 por ciento) y falta de interés (22.2 por ciento). Por lo tanto, acercar los productos y servicios financieros formales a más sectores de la población, de manera informada y responsable, continúa siendo uno de los principales retos de los bancos. Navarro Fausto, Francisco, Op Cit.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de septiembre de 2011.

Diputado Marcos Pérez Esquer (rúbrica)