

CAMBIOS RECIENTES EN LA LEGISLACIÓN FINANCIERA MEXICANA

Francisco Borja Martínez

Sumario: I. Consideraciones generales; II. Medidas para fortalecer el capital de las instituciones de Banca múltiple y de las sociedades controladoras de grupos financieros; III. Medidas para afirmar el control por personas físicas de nacionalidad mexicana, sobre bancos múltiples y sociedades controladoras de grupos financieros; IV. Nuevas disposiciones para proveer a un mayor desarrollo de las agrupaciones financieras; V. Nuevas normas para captar recursos del público.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El 10 de junio último ¹, entró en vigor un Decreto, expedido por el Congreso de la Unión, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la *Ley de Instituciones de Crédito* y de la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*.

Estas modificaciones, cuya reseña constituye el objeto del presente trabajo, forman parte del proceso legislativo que, a partir de la reforma constitucional en materia de Banca, promulgada el mes de junio de 1990 ², ha venido configurando en México con acentuado dinamismo, un nuevo sistema financiero.

Menos de un mes después de la reforma al Código Fundamental antes citada, se expidieron dos leyes de muy particular importancia en la materia: la de Instituciones de Crédito y la atinente a las Agrupaciones Financieras ³. Aquella estructura un sistema bancario que difiere considerablemente de los anteriores y ésta crea nuevas instituciones que inciden de manera significativa en la estructura y

¹ **Diario Oficial de la Federación** del 9 de junio de 1992.

² **Diario Oficial de la Federación** del 27 de junio de 1990.

³ **Diario Oficial de la Federación** del 18 de julio de 1990.

operación del sistema financiero en su conjunto. Complementando las modificaciones anteriores, y en forma simultánea a ellas, inician vigencia cambios en la *Ley del Mercado de Valores* ⁴.

El proceso a que nos referimos continuó en 1991 al modificarse la *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*. En esa reforma, es de destacar el carácter institucional que se da a un nuevo tipo de intermediación financiera, mediante el cual y con el nombre de «sociedades de ahorro y préstamo», se reconoce y norma a las cajas de ahorro, que venían operando bajo diversas estructuras jurídicas y al margen de una regulación específica ⁵.

Las reformas y adiciones vigentes a partir del 10 de junio último, fortalecen propósitos fundamentales de la legislación aplicable al sistema financiero expedida para instrumentar objetivos y alcance de la reforma constitucional de 1990.

Entre dichos propósitos destacan, mejor proveer: a la solidez financiera de las instituciones de crédito y de las sociedades controladoras previstas en la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*; al control de los bancos múltiples y de las citadas controladoras, por personas físicas de nacionalidad mexicana; al desarrollo de los grupos financieros, y a la operación, convenientemente regulada, de esquemas para captar y colocar recursos, antes no reconocidos por la ley.

II. MEDIDAS PARA FORTALECER EL CAPITAL DE LAS INSTITUCIONES DE BANCAMÚLTIPLE Y DE LAS SOCIEDADES CONTROLADORAS DE GRUPOS FINANCIEROS

Antes de las modificaciones a comentario, la *Ley de Instituciones de Crédito* y aquella relativa a las agrupaciones financieras establecían, respectivamente, para los bancos múltiples y para las controladoras de grupos financieros, una estructura de capital social, con las características siguientes:

⁴ **Diario Oficial de la Federación** del 18 de julio de 1990.

⁵ **Diario Oficial de la Federación** del 27 de diciembre de 1991.

- a) Dicho capital debía representarse por acciones pagadas íntegramente en efectivo al suscribirse y por acciones no suscritas conservadas en tesorería.
- b) El capital social se integraba con tres series de acciones: la serie «A» que debía representar en todo tiempo el 51% del capital de la institución; la serie «B» que podía representar hasta el 49% de dicho capital, y la serie «C» susceptible de representar así al 30% del mismo.

Las reformas a las dos leyes citadas:

- a) Mantienen la integración del capital social con acciones pagadas y acciones en tesorería.
- b) Modifican los porcentajes del capital pagado correspondientes a las tres series de acciones antes dichas, para quedar en la forma siguiente: el 51% del mencionado capital debe representarse por acciones serie «A» y el 49% restante puede quedar integrado, indistinta o conjuntamente, por acciones series «A», «B» y «C», manteniéndose la disposición que limita la emisión de estas últimas al 30% del propio capital.
- c) Establecen la posibilidad de que, al capital pagado mencionado en el inciso anterior, que ahora la ley denomina «ordinario», se agregue una parte «adicional» hasta por monto equivalente al 30% de aquél, representada con acciones serie «L».

Estos títulos de crédito son acciones preferentes con voto limitado a sólo asuntos relativos a cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación, de la sociedad, así como a las resoluciones que ésta tome sobre la cancelación de la inscripción de las propias acciones serie «L», en cualesquiera Bolsa de valores.

Como puede observarse, tales títulos no confieren derechos para participar en la administración ordinaria de la institución, salvo tra-

tándose de la cancelación antes mencionada. Esto último atendiendo a que las resoluciones que en la materia lleguen a tomarse afectan de manera directa y principal a los titulares de esa serie de acciones.

Dado que la ley permite sin limitación particular que la inversión extranjera participe, de manera directa o indirecta, en el capital de bancos múltiples mediante la adquisición de acciones serie «L», las limitaciones en el voto a que nos referimos tienen el propósito de fortalecer la capitalización de los bancos múltiples y de las sociedades controladoras, sin que ello afecte el control de esas instituciones por mexicanos ni la participación mayoritaria de éstos en los respectivos capitales y, consiguientemente, en las utilidades de las instituciones emisoras.

A este respecto, sin embargo, la ley prevé, en forma consecuente con el carácter que asigna a las acciones serie «L», que las mismas puedan dar a sus titulares derecho a recibir un dividendo preferente y acumulativo, susceptible de ser superior al de las acciones representativas del capital ordinario sin que, en ningún caso, los dividendos de las acciones serie «L» puedan ser inferiores a los de las otras series de acciones.

Este esquema de inversión extranjera en la Banca múltiple y en las sociedades controladoras de grupos financieros se agrega a otro instituido poco tiempo antes de las reformas legales que estamos comentando, el cual es el siguiente:

Para fortalecer la capitalización de la Banca múltiple y de las sociedades controladoras de grupos financieros, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha considerado recientemente como inversionistas institucionales a los fideicomisos cuyo patrimonio esté constituido por acciones serie «B», representativas del capital de sociedades controladoras de grupos financieros o de instituciones de Banca múltiple ⁶, inscritas en el Registro Nacional de Valores e

⁶ Estas acciones se encuentran por la ley, reservadas a las personas físicas o morales que pueden adquirir acciones «A», a personas morales mexicanas en cuyos estatutos figuren cláusulas de exclusión, directa o indirecta, de extranjeros y a los llamados inversionistas institucionales.

Intermediarios; cada uno de esos fideicomisos puede, en su carácter de inversionista institucional, detentar hasta un 15% del capital social representado por las mencionadas acciones.

Complementariamente a lo anterior, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras expidió el 18 de marzo último, una resolución general que considera inversión neutra, y por lo tanto susceptible de hacerse por extranjeros, la efectuada mediante la adquisición de certificados de participación ordinarios emitidos por la correspondiente institución fiduciaria, que tenga por materia las citadas acciones serie «B» propiedad de esta última. Tales fideicomisos deben ser autorizados previamente y en cada caso por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, quien considerando las opiniones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional de Valores, expide las autorizaciones necesarias para la aportación de esas acciones a los fideicomisos respectivos.

III. MEDIDAS PARA AFIRMAR EL CONTROL POR PERSONAS FÍSICAS DE NACIONALIDAD MEXICANA, SOBRE BANCOS MÚLTIPLES Y SOCIEDADES CONTROLADORAS DE GRUPOS FINANCIEROS

La legislación modificada el mes de junio último establecía que sólo podían adquirir acciones serie «A», emitidas por un banco múltiple: personas físicas mexicanas; el Gobierno Federal y las instituciones de Banca de desarrollo, para los casos en que se estime conveniente la existencia de bancos múltiples que tengan el carácter de entidades de la administración pública federal; la sociedad controladora de un grupo financiero en el que participe el respectivo banco múltiple, y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, para así permitir que éste financie el Banco con capital de riesgo o adquiriera por adjudicación acciones de esa serie dadas en garantía de créditos concedidos por el Fondo al respectivo Banco múltiple.

Conforme a lo anterior, puede afirmarse que las acciones serie «A», previstas para dar el control precisan adquirirse, como regla

general, por personas físicas mexicanas ya que la titularidad de esas acciones por las personas morales mexicanas antes mencionadas corresponde a situaciones particulares de carácter especial, salvo el caso de sociedades controladoras, cuyo control corresponde también a personas físicas mexicanas.

Las acciones serie «A» emitidas por sociedades controladoras de agrupaciones financieras, sólo eran susceptibles de adquirirse por personas físicas mexicanas, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y el Fondo de Protección y Garantía previsto en la *Ley del Mercado de Valores*. El Gobierno Federal y las instituciones de Banca de desarrollo se excluyen, por considerarse que la integración y el control de grupos financieros deben estar referidos a sociedades anónimas de carácter privado. La adición del fondo de protección y garantía, cuyo fin es dar apoyos financieros a las casas de Bolsa, se explica para aquellos casos en que intermediarios de este tipo formen parte del grupo financiero correspondiente.

Las modificaciones que nos ocupan prevén que puedan también adquirir acciones serie «A», tanto de bancos múltiples como de sociedades controladoras, sociedades de inversión comunes cuyas acciones deban colocarse de manera exclusiva entre personas físicas mexicanas.

Esta adición provee a facilitar y diversificar la participación de esas personas físicas en los correspondientes capitales, afirmando así el control que dichas personas ejercen sobre las sociedades controladoras y los bancos múltiples.

Con los mismos propósitos, las reformas, como ya se ha dicho, permiten que las acciones serie «A» puedan representar más del 51% del capital de un Banco múltiple o de una sociedad controladora, dejando el límite susceptible de alcanzarse en esa representación, a lo dispuesto en los correspondientes estatutos sociales.

Las prevenciones ahora vigentes establecen un nuevo régimen para integrar los respectivos consejos de administración a fin de que

sus miembros se designen de manera proporcional a los porcentajes que las acciones serie «A» tengan en el capital social.

IV. NUEVAS DISPOSICIONES PARA PROVEER A UN MAYOR DESARROLLO DE LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS

Con anterioridad a las reformas y adiciones a las que nos hemos venido refiriendo, las sociedades controladoras de grupos financieros sólo podían contraer pasivos tratándose del convenio en que se formalicen las responsabilidades que, por ley, deben adquirir respecto a incumplimientos o pérdidas de sus filiales, o bien para garantizar al Fondo Bancario de Protección al Ahorro y al Fondo de Protección y Garantía previsto en la ley del Mercado de Valores, los apoyos financieros que éstos den, respectivamente, al Banco o a la casa de Bolsa, integrantes del grupo.

La reforma a la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras* permite ahora también a esas sociedades controladoras contraer, con autorización del Banco de México, pasivos mediante la emisión de obligaciones subordinadas de conversión forzosa a títulos representativos de su capital y obtener créditos a corto plazo para que con los recursos captados financien la incorporación de una nueva sociedad al grupo, la fusión de éste con otro u otros grupos financieros, o la de dos o más entidades participantes en el grupo, en cambios en la estructura del grupo financiero.

Con esta reforma se dota a los grupos financieros de un nuevo mecanismo para fortalecer su solidez financiera, lograr mayores niveles de apalancamiento y, consecuentemente, aumentar su capacidad de operación. Todo ello sin perjuicio de mantener como situación permanente el que los recursos de las controladoras provengan del capital social de las mismas, pues los pasivos mencionados corresponderán a situaciones transitorias.

Por otra parte, las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito permiten a los bancos múltiples, que formen parte de un grupo financiero, invertir a su vez en el capital de sociedades de inversión y sociedades operadoras de éstas, lo cual antes les estaba prohibido.

Con ello se amplía el ámbito de los grupos financieros fortaleciendo su posición competitiva.

V. NUEVAS FORMAS PARA CAPTAR RECURSOS DEL PÚBLICO

Las modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito previenen que, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puedan captar recursos del público, personas morales que realicen sistemas de comercialización, consistentes en integrar grupos de personas que aporten periódicamente sumas de dinero para constituir un fondo común administrado por las propias personas morales, siempre que el destinado de aquél sea la adquisición de bienes inmuebles.

Estos sistemas de comercialización, debidamente reglados y supervisados por las autoridades financieras, constituirán una nueva opción viable de financiamiento a la vivienda.

La autorización que nos ocupa también puede otorgarse a personas morales que capten recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y otorguen créditos para determinada actividad o sector.

Tal podría ser el caso de subsidiarias de empresas industriales establecidas en México, que capten recursos colocando papel en el mercado de valores para, con el producto de dicha captación, financiar a distribuidores la venta, con pago diferido, de bienes producidos por dichas empresas industriales.

Cabe también pensar, entre otros supuestos, en los financiamientos que tiendas comerciales establecidas en territorio nacional den a quienes adquieran en ellas mercancías a crédito, empleando para el otorgamiento de esos financiamientos, recursos captados del público a través del referido mercado de valores.

Con estos cambios se continúa un proceso que permite atemperar linderos formales entre la intermediación reservada a la Banca y la que pueden llevar a cabo otros prestatarios de servicios financieros, avanzar en la globalización de esos servicios y dar mayor cauce a un tránsito gradual y regulado hacia crecientes opciones de inversión a ofrecer por las diversas clases de intermediarios.