

CAPÍTULO QUINTO

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA CONSTITUCIÓN
DEL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL
AHORRO Y SU RESOLUCIÓN JURÍDICA

75

I. Antecedentes del Fondo Bancario de Protección al
Ahorro (FOBAPROA)

75

II. FOBAPROA: 1990-1994. Naturaleza

76

III. Objeto del FOBAPROA

77

IV. Forma de operación del FOBAPROA

79

V. Violaciones del Ejecutivo a la Constitución federal

84

VI. Postura jurídica

91

VII. Complicidad de las autoridades del sistema financie-
ro mexicano

94

VIII. Transferencia de créditos FOBAPROA-IPAB

100

IX. Capitalización de intereses sobre intereses: anatocismo

102

X. Resultado de la operación del FOBAPROA

111

CAPÍTULO QUINTO

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA CONSTITUCIÓN DEL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO Y SU RESOLUCIÓN JURÍDICA

I. ANTECEDENTES DEL FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO (FOBAPROA)

Con motivo de la nacionalización de la banca en 1983, se estableció el PIRE (Programa de Reordenación Económica). Bajo dicho programa aumentaron los precios y las tarifas del sector público con el fin de equilibrar las finanzas públicas, haciéndose ajustes al control de cambios en los que se liberaron transacciones de turismo, maquiladoras y exportaciones de mercancías.

El 11 de marzo de 1983 se crea el Fideicomiso para la Cobertura del Riesgo Cambiario (FICORCA) y es administrado por el Banco Central, cuyo objeto es reestructurar los créditos en moneda extranjera contraídos por las empresas mexicanas con el exterior y absorber el riesgo cambiario de las mismas.

El 10 de noviembre de 1986 se constituyó el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), cuya finalidad era establecer el mecanismo de apoyo preventivo para preservar la estabilidad financiera de los bancos; el gobierno federal sería el fideicomitente, representado por la Secretaría de Programación y Presupuesto (ahora integrada a la SHCP), el Banco de México fungiría como fiduciario y los bancos en el sistema como fideicomisarios.¹³⁴

134 Villar, Rafael del, *op. cit.*, p. 85.

II. FOBAPROA: 1990-1994. NATURALEZA

En 1990 se crea el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).¹³⁵ Con el antecedente de sucesivas crisis económicas que, entre otros efectos, llevaba a la falta de liquidez del sistema bancario, y tras el anuncio de la desincorporación de las instituciones de crédito, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari instituye el FOBAPROA, un fondo de contingencia para enfrentar problemas financieros extraordinarios ante posibles crisis económicas propiciadoras de la insolvencia de los bancos por el incumplimiento de los deudores con la banca y el retiro masivo de depósitos. El FOBAPROA serviría para asumir las carteras vencidas y capitalizar a las instituciones financieras.¹³⁶

El Fondo era un fideicomiso¹³⁷ constituido en el Banco de México, cuyo órgano supremo de decisión, el Comité Técnico estaba integrado por nueve miembros: cuatro representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres de la Comisión Bancaria y de Valores y dos del Banco de México.

El fideicomitente era el mismo gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el fiduciario era el Banco de México y el fideicomisario eran las instituciones de crédito. Es importante señalar, que este fideicomiso era de garantía, entendiéndose como tal un fideicomiso con el que se pretendía responder en caso de incumplimiento de las obligaciones contraídas por el propio fideicomitente o por terceros.

135 Véase exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito del 28 de junio de 1990.

136 Véase www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont2/fobapro1.htm., página de internet donde puede consultar el tema *El FOBAPROA paso a paso*.

137 El mismo quedó derogado por el artículo XVIII de la Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, publicada el 19 de enero de 1999 en el *Diario Oficial de la Federación*.

III. OBJETO DEL FOBAPROA

La operación de los fideicomisos requiere de una actividad dedicada al logro de sus objetivos propuestos, de una adecuada programación y de una aplicación técnica debidamente planeada respecto de la presupuestación, control y evaluación del funcionamiento del fideicomiso. El objeto de un fideicomiso es que el fiduciario conserve la titularidad de los bienes constituyentes del patrimonio del fideicomiso, y en caso de que no se cumpla la obligación garantizada, proceda a la venta de los bienes, y que del producto se haga el pago al acreedor.

Como se anotó, el patrimonio del fideicomiso es controlado por la institución fiduciaria y es responsable de su manejo, por lo que debe responder por sus quebrantos por mal manejo ante los fideicomisarios y el fideicomitente.

El patrimonio del fideicomiso puede formarse con bienes o derechos de cualquier clase, salvo los derechos estrictamente personales y los bienes que estén fuera del comercio.

Por ello, el patrimonio debe ser transmitido en pleno dominio u otorgar la titularidad al fiduciario y éste debe ser utilizado para cumplir el objetivo del fideicomiso, correspondiendo a éste la responsabilidad por su mal uso o deficiente administración.

Todas las operaciones que se realicen con el patrimonio del fideicomiso deben ser registradas en contabilidades independientes de la institución fiduciaria, por lo que cualquier detrimento, ya sea por negligencia y actos fraudulentos del fiduciario, deben ser reintegrados por el fideicomisario al patrimonio fideicometido. Un fideicomiso puede abarcar ramos muy diversos y comprender diferentes objetivos, y no sería operante un fideicomiso si los objetivos no se realizan o se llevan a cabo. En atención a esta premisa, la institución fiduciaria se encuentra en mejor posición para identificar los objetivos e imponer en su caso las medidas necesarias para el logro de los mismos.

Es por ello, que en la práctica, la fiduciaria condiciona su aceptación a la formulación de estudios de factibilidad del negocio a realizar y considerar cuáles son los programas y metas del presupuesto con el que cuenta y los planes financieros aplicables.

En suma, el objeto del FOBAPROA como fideicomiso era el de realizar operaciones preventivas, tendentes a evitar problemas financieros y garantizar la solidez de las instituciones bancarias, lo que estaba sujeto a la disponibilidad de los recursos del fideicomiso.¹³⁸

Asimismo, debía procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las instituciones de banca múltiple y garantizar la totalidad de los derechos de los depositantes con independencia de los problemas financieros de la banca, creando las condiciones necesarias de apoyo a todos los acreedores y a los accionistas de las instituciones.¹³⁹ Dentro de sus atribuciones, el Fondo tenía como labor, realizar operaciones preventivas tendentes a evitar problemas financieros que presentaban los bancos y procurar el cumplimiento de sus obligaciones con el fondo, su clientela, sus acreedores y con todos aquellos con los que tenía vinculados operaciones y servicios propios de su actividad.

Así, la labor del Fondo, por lo menos como estaba prevista en la ley, no sólo consistía en realizar funciones de administración de su patrimonio, sino también realizaba, junto con las autoridades financieras, funciones de supervisión, diagnóstico y evaluación de la banca, conjuntamente con el Banco de México, la SHCP y la CNBV. Otro de sus objetivos era el de rehabilitar, administrar y proteger los activos de las instituciones.

El Fondo actuaba para resolver problemas del sistema bancario en virtud de las circunstancias por las que atravesaban los mercados.

Por su parte, las instituciones debían garantizar el pago de las aportaciones con acciones representativas de su capital, con va-

138 Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito.

139 *Idem.*

lores gubernamentales o cualquier otro bien, y el FOBAPROA adquiriría temporalmente los derechos corporativos de las instituciones.

Se otorgaban al FOBAPROA derechos patrimoniales y corporativos de las acciones tomadas en garantía, quedando el producto de los derechos patrimoniales en favor del fondo.

La sola constitución del fideicomiso por parte del gobierno federal no le daba el carácter de entidad de la administración pública.¹⁴⁰ Este aspecto es muy importante, ya que dejó al margen la legislación aplicable a las entidades que sí la integran, e inclusive, dejó al margen a sus funcionarios respecto de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

IV. FORMA DE OPERACIÓN DEL FOBAPROA

La lógica que llevó a la creación del FOBAPROA fue claramente expuesta por Guillermo Ortíz, subsecretario de la SHCP en ese entonces:

Con el advenimiento de la banca múltiple de 1978, se cuestionó la conveniencia de que la política de proteger los recursos de los inversionistas incidiera en las finanzas del gobierno federal, si bien dicha política estaba inspirada en el propósito de proteger los intereses del público inversionista... la magnitud de las nuevas instituciones redundará en solicitudes de apoyos por montos cada vez mayores. Una consideración más relevante al fusionarse, bajo un nuevo esquema, instituciones medianas, fue que el sistema bancario había alcanzado una situación de madurez que le permitía hacer frente a sus problemas sin necesidad de auxilios económicos gubernamentales.¹⁴¹

El FOBAPROA fue creado como un seguro de depósitos explícito, lo cual significa que tenía una cobertura limitada. Como el Fondo (fideicomiso) fue creado para atender los problemas

140 Artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito.

141 Székely, Gabriel, *op. cit.*, p. 36.

financieros de las instituciones en forma aislada o mediante programas generales, pero no para enfrentar una crisis de la magnitud de la de 1994 y 1995.

A partir de 1994, se fueron presentando diversos casos de insolvencia de los bancos, cuyos accionistas no tenían la capacidad de aportar los recursos necesarios para capitalizarlos y hacer frente a sus obligaciones con los ahorradores.

El artículo 138 de la Ley de Instituciones de Crédito, intacto desde la fecha de la publicación de la Ley, señala que cuando los bancos presenten irregularidades o un estado de insolvencia que ponga en riesgo los intereses del público ahorrador, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá declarar la intervención de la institución que se trate.¹⁴²

Así, en los casos donde la insolvencia proviniese de irregularidades graves y fraudulentas, la CNBV intervendría directamente en la administración de los bancos para proceder a su saneamiento.

En los casos de insolvencia, derivada de una mala administración, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores buscaba primeramente que los accionistas fueran los que aportaran más dinero, o en su defecto se buscaran nuevos socios, y cuando esto no era posible, el FOBAPROA procedía al saneamiento de las instituciones.

Ese saneamiento consistió en que, ante el incumplimiento de los deudores de la banca, el Fondo proporcionó a los bancos el dinero que necesitaban para cubrir sus obligaciones, representado en “pagarés”¹⁴³ avalados por el gobierno federal; estos pagarés formaban parte de los activos de los bancos. De esta manera, el Fondo mediante la información recibida, en coordinación con el sistema de vigilancia, actuaba en forma preventiva, por lo que las

142 Dicha disposición igualmente establece que la intervención deberá llevar el visto bueno o acuerdo de la Junta de Gobierno de la CNBV, cuando la intervención sea con el carácter de gerencia, siendo facultad del presidente de dicho órgano designar a la persona física que se haga cargo de la Institución.

143 El pagaré es un título de crédito que puede definirse como el documento necesario para ejercitar el derecho literal en el consignado; además, su nota distintiva es el de constituir un documento autónomo regulado por la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.

instituciones apoyadas debían garantizar con su capital social, o con valores gubernamentales, los apoyos otorgados.

En efecto, el fideicomiso recibía en garantía las acciones de la institución,¹⁴⁴ las que se tasaban al 75% de su valor en libros considerando el último estado financiero aprobado por el consejo de administración del banco y la CNBV.

Al recibir estas acciones con garantía representativa del capital social de la institución de crédito en sus series A y F, se debían afectar las demás series a efecto de garantizar el valor total, y el conjunto del valor prorrateado de las acciones que correspondían a cada una de ellas debía traspasarse a una cuenta en favor del fideicomiso en la institución para el depósito de valores, correspondiendo al fideicomiso el ejercicio de los derechos patrimoniales de esa cuenta.¹⁴⁵

De acuerdo con la lógica del mercado, si los bancos han sido mal administrados, por cualquier razón y sus dueños argumentan y demuestran no tener los recursos para ponerlos de nuevo en pie, el gobierno tiene la responsabilidad de tomar el control temporal de los bancos con peligro de quiebra técnica, sanearlos y volver a venderlos a quien sea buen administrador y cuente con recursos para capitalizarlos.¹⁴⁶

De hecho, en algunos casos el gobierno otorgó subsidios y apoyos especiales para transferir la propiedad de los bancos, esto es, por cada peso de capitalización, el FOBAPROA tomó 2 pesos en créditos difíciles; o eximió a otros bancos del compromiso de cargar con 25% de los créditos de difícil cobranza.¹⁴⁷

El gobierno tenía la opción de presionar a los bancos para que pagaran los créditos mediante la venta de sus empresas o con los capitales invertidos fuera de México, pero resultó más fácil pasar la carga a los ciudadanos.¹⁴⁸

144 Artículo 122, fracción II de la Ley de Instituciones de Crédito vigente en 1995.

145 *Idem.*

146 Székely, Gabriel, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

147 *Idem.*

148 Para defender la iniciativa de convertir en deuda pública los pasivos del Fondo,

Con esa forma de “saneamiento bancario”, aunado a otras fusiones y ventas a otras instituciones mexicanas, algunos bancos pudieron seguir siendo rentables; otros se vendieron.

Finalmente, se había llegado a la etapa que se trató de evitar desde un principio: la venta de los bancos, lo que demuestra que los programas que el gobierno emprendió en materia financiera no fueron los acertados.

Se diseñaron e implementaron programas para afrontar la situación económica y monetaria del país en ese tiempo a través de diversos programas como el de liquidez en dólares, éste consistió en el préstamo en dólares que realizó el Banco de México a través del FOBAPROA a los bancos, a efecto de que estuvieran en condiciones de cumplir sus obligaciones y renovar nuevamente sus préstamos; el de capitalización temporal (PROCAPTE), que permitiría a los bancos fortalecer su capital mientras se daban las condiciones propicias en los mercados para atraer inversionistas con capitales frescos, y el de capitalización, incentivado por la compra de cartera crediticia, en el que los bancos vendieron al FOBAPROA sus créditos y se obligaron con el mismo a compartir las pérdidas resultantes de la cartera no recuperable, operación que inició a partir de junio de 1995 y adoptada por ciertos bancos.

el secretario de Hacienda y Crédito Público en turno en el año de 1998 compareció ante los diputados de la Cámara y reconoció que de los 552,300 millones de pesos de pasivos del FOBAPROA, sólo el 30% serían recuperables. Por lo anterior, los diputados de los partidos políticos, PRI, PAN, PRD, PT, y otros, solicitaron al director del FOBAPROA la entrega de la información correspondiente a las personas directamente involucradas en el otorgamiento y de las personas beneficiadas en los créditos irrecuperables, de lo que obtuvieron respuesta negativa en atención a la “no violación del secreto bancario”. Una vez que se conoció en la Cámara de Diputados la intención del Ejecutivo federal de trasladar los pasivos del FOBAPROA como deuda pública, se generaron una serie de posturas y opiniones encontradas respecto de ese hecho inusitado. El FOBAPROA puso a la oposición parlamentaria mexicana frente a una serie de disyuntivas similares o análogas a las que han encarado en años recientes muchos países. Se contempló la posibilidad de un enfrentamiento con los intereses, probablemente dispuesto a destruir las amarras de un cambio político y económico del país. Entre otras cosas, la *oposición parlamentaria* contempló la necesidad de castigar la corrupción, el tráfico de influencias y el encubrimiento, así como hacer pagar a los responsables.

De ese modo, el FOBAPROA buscó facilitar el proceso de recapitalización bancaria a través de una reforma legal a la estructura de grupos financieros, bancos y casas de bolsa que permitiera una mayor afluencia de capitales en las instituciones.

1. *Las Unidades de Inversión (UDIs)*

Con el propósito de evitar una cultura de no pago, se diseñó un programa de reestructuración de adeudos, con un importante sacrificio fiscal, mediante Unidades de Inversión indexadas a inflación (UDIs) para la planta productiva nacional, para los estados y municipios y para los deudores de vivienda.

Estas UDIs nacieron como unidad de cuenta con objeto de aminorar los costos financieros de los deudores, principalmente en los procesos de reestructuración de deuda, de lo que refleja el índice de precios con un retraso que permite mantener a salvo la amortización acelerada debida a la inflación.

2. *Programa de Apoyo a Deudores de la Banca (ADE)*

En este mismo sentido, se estableció el Programa de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE), diseñado para aliviar la situación crediticia de pequeños deudores bancarios, mismo que contribuyó a mantener al corriente o regularizar la situación crediticia de millones de deudores; sin embargo, este programa fue limitado en diversos sectores productivos, uno de ellos el agropecuario.

Si bien el ADE permitió una mayor concentración de créditos con un monto mayor al previsto, no fue capaz de resolver los grandes problemas de insolvencia crediticia.

Los apoyos ofrecidos por el gobierno y los bancos equivalían a descuentos sobre los saldos de 45% en el caso de la vivienda, 35% en el financiamiento del sector agrario y 32% en los casos de fomento a la micro, pequeña y mediana industria.¹⁴⁹ La posi-

149 Acuerdo de Apoyo a Deudores (ADE).

ción que el gobierno manejó respecto de esta situación fue que se tenía la certeza de que el rescate bancario, ejercido a partir de 1995, evitó el colapso del sistema financiero, por lo que el presidente de la República justificó el apoyo a las instituciones financieras con recursos públicos¹⁵⁰ en aras de evitar una recesión económica peor que la sufrida en los años de 1982 y 1994.

V. VIOLACIONES DEL EJECUTIVO A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

El Ejecutivo violó el contenido de la fracción VIII, del artículo 73¹⁵¹ constitucional, porque el saneamiento financiero exigía la previa autorización y aprobación del Congreso para contraer deuda pública.

Ninguna ley en el tiempo en que el gobierno ejerció las acciones tendentes al rescate bancario, contemplaba o preveía la atribución del Estado para emprender este tipo de acciones de gran trascendencia económica para el país.¹⁵²

150 Székely, Gabriel, *op. cit.*, pp. 38-45.

151 Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal al rendir la cuenta pública.

152 Ni bajo el régimen de estatización de la banca —al amparo del artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito— el gobierno federal podía apoyar directamente al FONAPRE, ni tampoco en los términos del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, se establece la intervención del Ejecutivo de manera directa en el rescate financiero y bancario.

Por ello, las acciones emprendidas por el Ejecutivo violentaron, no sólo la Constitución, sino el sistema de distribución de competencias que regula a todo órgano del Estado, ya que como es sabido los funcionarios federales únicamente están facultados para realizar aquello que la Constitución reserva para su competencia conforme con lo previsto en el artículo 124 de la Constitución que a la letra dice: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.¹⁵³

Respecto de los programas de capitalización y compra de cartera para saneamiento bancario, se está muy lejos de cumplir con los principios a los que debió sujetarse el gobierno, esto es, un apoyo transparente y un gasto gubernamental mínimo, debiendo recaer principalmente en los dueños de los bancos el mayor peso posible para recapitalizarlos, y ser éstos los primeros en asumir las pérdidas y no a la inversa.

Además, debieron las autoridades adoptar acciones inmediatas para que los bancos con problemas no aumentaran sus créditos a deudores de alto riesgo, evitando una cartera vencida.

Para los casos en que un banco recibiera apoyo gubernamental, debía ser supervisado de manera permanente por las autoridades competentes; desafortunadamente, las medidas adoptadas por el gobierno —para lograr el rescate bancario— fueron prácticamente contrarias a las más elementales y sanas prácticas que exigen tales circunstancias.

Al solicitar el Ejecutivo al Congreso que aprobara la conversión de deuda pública soberana a deuda pública directa a cargo de la población por la suma de 552,300 millones de pesos significaba una carga extraordinaria para el pueblo mexicano, deuda asumida en contravención con la Constitución y con las leyes que regulan el sistema financiero.¹⁵⁴

153 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 124.

154 Székely, Gabriel. *op. cit.*, p. 55.

Como consecuencia de la propuesta del Ejecutivo respecto de la conversión de deuda, se estimuló el incumplimiento de las obligaciones derivada de los créditos, toda vez que deudor y acreedor saben que la pérdida final sería pagada en gran medida por los contribuyentes.

Contrariamente, al proceder de la conversión de pasivos del FOBAPROA en deuda pública, se fomentó y otorgó una excesiva protección a los bancos, olvidándose que los recursos públicos debían proteger a los depositantes mas no así a los banqueros.

El quebranto bancario fue una combinación de dos factores principales: una política económica completamente equivocada y la corrupción que llegó al sistema bancario privado del país. Aunado a que la CNBV no actuó con estricto apego a sus funciones establecidas en la ley y solapó a los bancos en la violación o falta de cumplimiento a lo dispuesto también en la ley, en relación con el monto de sus operaciones y a la autorización de sus estados financieros sancionados mensualmente por la CNBV.

Por su parte, el *oficialismo parlamentario* defendía su postura al señalar que de no haber tomado esas medidas, se habría ocasionado la pérdida masiva de empleos, la quiebra de muchas empresas y la obstaculización del crédito.¹⁵⁵

1. *Acciones emprendidas por la Cámara de Diputados*

Por su parte, la mayoría de las diversas posiciones parlamentarias coincidieron en señalar que ante estos hechos se hacía necesaria una auditoría al Fondo de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA), ya que además de que el monto del fondo afecta el bienestar del pueblo, tiene repercusiones financieras en la economía de los mexicanos, y en caso de aprobarse, debería de ser un proceso contable inmediato, de permanecer en un compás de espera, se podía permitir al Ejecutivo sustituir la cartera del fondo, avalado ficticiamente.

155 Esta situación se venía dando desde entonces.

Una postura parlamentaria puntualizó que no avalaría la conversión de los pasivos del fondo como deuda pública, y se propuso el apoyo a los deudores y a los bancos para tener un sistema financiero firme y sólido que permitiera el crecimiento económico del país.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por su parte, reconoció que sólo el 30% de los pasivos del FOBAPROA eran recuperables al señalar que la intervención del gobierno contribuyó no sólo a salvar del colapso a la economía nacional, sino al sistema financiero. Señaló, además, que 13 de 18 bancos se fueron a la quiebra total.

Los bancos técnicamente quebrados fueron: Banpaís, Banca Cremi, Banco Capital, Banco del Oriente, Multibanco Mercantil, Banco Obrero, Banca Promex, Banca Serfín, Banco del Atlántico, Bancrecer, Banca Confía y Bancen.¹⁵⁶

Por lo que respecta a BNCI, de conformidad con el Decreto Presidencial de fecha del 29 de mayo de 1998, se abroga la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Interior, y ordena su disolución y liquidación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁵⁷

Así las cosas, las principales fracciones mayoritarias propusieron someter a auditoría los grandes créditos del fideicomiso, clamando a su vez por la renuncia del presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la del gobernador del Banco de México.

Propusieron, al mismo tiempo, la creación de un organismo de protección a los depósitos de los ahorradores no superior a 50,000 millones de pesos, subsidio de tasas de interés para deudores menores en créditos de consumo, automóvil, transporte público, agropecuario, y comerciantes, detectar el valor de los activos del FOBAPROA, determinar sus pérdidas irrecuperables y examinar irregularidades administrativas, asignar equitativamen-

156 Ebrard Casaubón, Marcelo, "FOBAPROA: la oportunidad perdida", Székely, Gabriel, *op. cit.*, pp. 41 y ss.

157 Página de internet: Infolatina.

te los costos económicos del fondo entre bancos, deudores y contribuyentes.

Las diversas diputaciones se reunieron para concentrar información general a efecto de poder sustentar el proceso de auditorías y conocer el costo del rescate. De esa manera, en una reunión de trabajo, las diputaciones acordaron solicitar las auditorías, a efecto de conocer las partidas presupuestales desconocidas hasta ese momento.

Se consideró que el gobierno solicitaba 4,500 millones de pesos para el saneamiento financiero y 6,000 millones de pesos para cubrir el quebranto de Nacional Financiera, situación que causó sorpresa a todas las diputaciones, ya que en lugar de que se cubrieran las operaciones de las instituciones financieras con sus propios capitales, el erario público estaba cubriendo pérdidas.¹⁵⁸

2. Función fiscalizadora de la Cámara de Diputados

La función de fiscalización de la Cámara de Diputados tiene como propósito asegurar la adecuada rendición de cuentas y evitar desviaciones o casos de corrupción en el ejercicio de los recursos públicos.

En el año de 1995, el gobierno federal aplicó 15,000 millones de pesos, y en 1996, 20,000 millones de pesos, para programas de asistencia y apoyo al sistema financiero, teniendo como principal vía al FOBAPROA.

La Cámara no contaba con informes detallados de las operaciones del FOBAPROA en los periodos antes señalados, siendo necesario precisar si esas operaciones se habían efectuado o no conforme a derecho, y al interés público.

De conformidad con el artículo 51 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 3o., 7o. y 10 de la Ley Orgánica de la Contaduría

158 *Diario de Debates*, 7 de diciembre de 1998, pp. 3553 y ss.

Mayor de Hacienda, la Comisión de Vigilancia de la Contaduría podía ordenar la práctica de auditorías a las entidades comprendidas en la cuenta pública, como fue el caso del FOBAPROA; era indispensable someter a escrupulosa revisión todas y cada una de las operaciones, por cuenta de adquisiciones de cartera bruta vía FOBAPROA, para el periodo 1995-1997, y cuyo monto era de 363,000 millones sin ninguna auditoría aplicada.

De esta manera, debidamente justificado el pedimento de auditoría, se coordinaron todos los grupos parlamentarios, y se turnó la solicitud al Ejecutivo federal, siendo la respuesta negativa, pues como se señaló con anterioridad, se violentaría el “secreto bancario”.

A pesar de lo anterior, se formó una subcomisión parlamentaria encargada de la supervisión de las auditorías; de modo que todos los coordinadores parlamentarios de oposición formularon un requerimiento de información al Ejecutivo.

3. Información solicitada para la práctica de la auditoría

Se solicitó lo siguiente:

- 1) Información de los créditos superiores a 20 millones de pesos asignados al FOBAPROA, nombre de la institución, del acreedor, de quien autorizó la operación, monto del crédito, crédito vencido y garantías otorgadas por el deudor.
- 2) La misma información antes señalada, pero para 200 créditos menores de 20 millones de pesos, seleccionados por el contador mayor de Hacienda.
- 3) Todas las actas de sesiones del Comité Técnico del FOBAPROA, desde su inicio hasta la fecha de la solicitud.

4. *Información solicitada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*

La información requerida fue la siguiente:

- A) Lista de valuación de la cartera y los créditos de los bancos.
- B) Descripción y enumeración de todas las irregularidades detectadas en los bancos intervenidos por el FOBAPROA y los funcionarios sancionados.
- C) Lista de adquisición de carteras o inyección de recursos por parte del FOBAPROA a los bancos, montos y nombres de los bancos respectivos durante 1997 y 1998.
- D) Nombre de los interventores de la CNBV en cada uno de los bancos intervenidos, y sus percepciones durante el tiempo que estuvieron desempeñando sus funciones.
- E) Registro de las operaciones efectuadas con cobertura cambiaria por fecha, monto e institución bancaria.
- F) Composición legal de los pagarés utilizados por el FOBAPROA, incluyendo los del Programa de Saneamiento Financiero, todos estrictamente detallados.

5. *Información solicitada al FOBAPROA*

Se requirió lo siguiente:

- a) Lista de nómina, organigrama, manual de organización y funciones, descripción de puestos y tipo de responsabilidades.
- b) Estados de cuenta consolidados de los grupos y agrupaciones financieras que fueron rescatados por el FOBAPROA.
- c) Evolución trimestral de la cartera vencida por cada institución de banca del periodo 1995-1998.
- d) Lista de montos de cartera vencida transferida por cada banco al FOBAPROA como parte de los programas de capitalización y saneamiento financiero.

Esta petición, y el tema en sí, generaron sorprendentes divisiones internas dentro del *oficialismo parlamentario*; finalmente, la Cámara obtuvo las actas del Comité Interno del FOBAPROA y se las entregó a los auditores coordinados por el canadiense Michael Mackey. Se consiguió un gran avance en la espera de rendición de cuentas.

VI. POSTURA JURÍDICA

El 7 de septiembre de 1998 el Comité de Contrataciones de las Subcomisiones para el Estudio del FOBAPROA constituido en el seno del Congreso de la Unión contrató a Michael Mackey para examinar el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, incluyendo la evaluación del desempeño del FOBAPROA en la rehabilitación del sistema bancario y de las autoridades que formaron parte de su Comité Técnico, por el periodo del 1o. de enero de 1995 al 30 de junio de 1998.¹⁵⁹

En las sucesivas sesiones de la Cámara se esperó algún informe, mismo que se vio obstaculizado por una serie de factores importantes, entre los que destaca el hecho de que el Ejecutivo federal no permitía el acceso a las bases de datos, en concreto a los bancos, quienes eran precisamente los causantes de un quebranto terrible a la nación.¹⁶⁰

Además, siendo el fideicomiso una entidad independiente de la administración pública, por solicitud de la Cámara, fue auditado sin la intervención del Banco de México, autoridad encargada de operar con las instituciones de crédito como banco de reserva, al mismo tiempo es el acreditante de la banca mexicana.

Frente a todas estas anomalías el consultor Michael Mackey, publicó en la *Gaceta Parlamentaria* del 23 de septiembre de

159 Véase Punto de Acuerdo por el que se solicita al Ejecutivo federal por conducto del Instituto de Protección al Ahorro Bancario el cumplimiento de diversas disposiciones legales, así como la modificación de ordenamientos de la propia Ley del IPAB.

160 *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, 7 de diciembre de 1998, pp. 3553 y ss.

1999, el informe de auditoría, ésta determina que existen “transacciones reportables” de tres tipos:

(a) Aquellos créditos que no satisficieron los criterios originales establecidos por el Comité Técnico para créditos que fueran a ser adquiridos por el Fobaproa a través del Programa de Capitalización y de Compra de Créditos (PCCC). En muchos casos, la CNBV y el Fobaproa modificaron los términos del acuerdo para aceptar estos créditos.

(b) Aquellas transacciones en las que los bancos otorgaron financiamiento a partes con las que estaban relacionados o afiliados (y que, por consiguiente, plantean cuestionamientos sobre la cobrabilidad de tales crédito); y

(c) Aquellas transacciones que hayan sido revisadas o que estén siendo revisadas por la CNBV y/o ciertos bancos ya sea porque determinó que eran ilegales o porque pueden clasificarse como una violación a las leyes y reglamentos a las instituciones financieras mexicanas.¹⁶¹

En el mismo informe, líneas adelante, el consultor Michael Mackey afirma: “no podemos emitir opinión alguna en cuanto a que si las transacciones reportables descritas en esta sección son ilegales, infringen las leyes mexicanas o los reglamentos bancarios, o si necesariamente generarán costo para el Fobaproa”.

Por lo tanto, corresponderá a las instancias competentes, tales como al Instituto de Protección al Ahorro Bancario, la Auditoría Superior de la Federación y otras autoridades competentes, investigar la ilegalidad o ilicitud de las citadas operaciones y proceder en consecuencia a ejercitar las acciones legales a que haya lugar para el fincamiento de las responsabilidades jurídicas y

¹⁶¹ Resolución de la Junta de Coordinación Política en la que se solicita al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, diputado Ricardo García Cervantes, la entrega del disco compacto que contiene la lista completa de la información respecto de los créditos incluidos en la cartera adquirida por el Fondo de Protección al Ahorro Bancario, denominados por el auditor Michael Mackey “operaciones reportables”, México, Palacio Legislativo de San Lázaro, 1o. de agosto de 2001.

económicas que en su caso procedan; correspondiéndole en todo caso, al Ministerio Público y al Poder Judicial de la Federación perseguir y determinar respectivamente, la existencia de actos u omisiones delictivas a sancionar.¹⁶²

Adicionalmente, se señaló en el informe, que el total de créditos no deberían haberse reportado al FOBAPROA, y que ello se debió a que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores flexibilizó los términos originales de los acuerdos respectivos para permitir que el fideicomiso aceptara créditos de menor calidad y de valor dudoso, al margen de lo que la ley obligaba y las disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en materia de garantías habían consignado.

Las garantías para los créditos que forman parte de la cartera “principal”, otorgados por la banca a los deudores (empresarios e industriales), consistían en préstamos caracterizados por sus montos, con garantía hipotecaria, prendaria y con garantía personal. Estos créditos con garantía personal se caracterizan por el otorgamiento discrecional de la banca a personas con sobrada solvencia económica. Los créditos, que formaban parte de la cartera “general”, se caracterizaban por préstamos de mutuo con interés y garantía hipotecaria, préstamos para automóvil, préstamos ABCD para funcionarios y trabajadores de la banca.

La reestructuración de los créditos se basó en una negociación realizada por las instituciones crediticias con los clientes, en donde se señalaron nuevos plazos de vencimiento, con pagos de intereses parciales y liquidables conforme con la negociación.

Estos intereses son negociados mediante amortizaciones a capitales y reducción de las tasas por pagos a corto plazo y mayores aportaciones de circulante.

VII. COMPLICIDAD DE LAS AUTORIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

La razón de la incobrabilidad de algunos créditos se encuentra en la nula supervisión de las garantías para créditos otorgados por las instituciones, y si las leyes y reglamentos se hubieran observado cabalmente, las instituciones, en su afán de captar capitales, no hubieran presentado problemas de liquidez al afrontar sus obligaciones.

En este sentido, si bien es cierto que la falla se debió al incumplimiento de la legislación bancaria por parte de las instituciones de crédito en lo que hace al otorgamiento de créditos con sus respectivas garantías, también lo es que existió una deficiente actuación por parte de la autoridad supervisora.

El 40% de los créditos bancarios adquiridos por el fideicomiso y garantizados en su momento por el gobierno federal, se encontraban denominados en dólares, lo que evidenció la fragilidad de los pasivos del fondo y del gobierno federal.

En respuesta al informe del auditor, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señaló que el costo del rescate bancario podría significar un costo de 70,000 millones de dólares, pero insiste en él, porque de lo contrario, según la Secretaría, México habría sufrido una crisis económica con consecuencias catastróficas. Cabe señalar que, en el caso de las operaciones por 24,000 millones de pesos, detectados como irregulares, el informe de auditoría señaló que muchas de esas operaciones podían ser calificadas como ilegales y devueltas a los bancos, lo que reduciría el costo del rescate bancario.

Es importante mencionar la consideración de operaciones irregulares, aquellas que fueron dictaminadas y cuyos alcances dan lugar a sanciones legales para los infractores, de conformidad con la Ley de Instituciones de Crédito y su Reglamento. En todo caso, la determinación de créditos ilegales es la que resulta de tomar en cuenta los reportes de la auditoría y las que señala la Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), en

términos de dicho precepto, se procede a deslindar las responsabilidades con base en la resolución de la Junta de Gobierno del propio Instituto, consecuentemente, los infractores de las operaciones ilegales asumirían su plena responsabilidad legal y económica.

En este contexto, por primera vez en la historia parlamentaria del país, la Comisión del Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) de la Cámara de Diputados, llevó al presidente de la República una queja contra los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la CNBV, solicitando por su conducto, se proporcionara al auditor la información solicitada a fin de concluir el desarrollo de la auditoría, situación adecuadamente difundida a través de los medios.

Los efectos de la queja interpuesta por las diputaciones políticas motivó la comparecencia en la tribuna del recinto parlamentario del secretario de Hacienda y Crédito Público. Ante un quórum de 303 legisladores, y durante cinco horas y media, el titular de la Secretaría señalada sostuvo que había absoluta confianza en nuestro país, sobre todo porque se había reaccionado con oportunidad ante la amenaza de hechos imprevistos del exterior, como la baja en los precios internacionales del petróleo, la volatilidad financiera y los fenómenos socioeconómicos internos.

El secretario de Hacienda y Crédito Público, ante la Cámara de Diputados, señaló que la cifra relativa ascendía a la deuda de FOBAPROA por 609,000 millones de pesos, cantidad que difería del cálculo que había realizado la Cámara de Diputados, que ascendía a la suma de 774,000 millones de pesos.¹⁶³

Las dudas en las declaraciones del secretario evidenciaban la falta de respeto a los legisladores, confirmaba su prepotencia, autoritarismo, e influencia del Ejecutivo federal, quien mostraba claramente su intención de mantener ocultas las irregularidades e ilícitos en torno al FOBAPROA. Además, se pedía la destitución

163 *Diario de Debates*, Cámara de Diputados, 7 de diciembre de 1998, pp. 3555 y ss.

ción del gobernador del Banco de México por considerarlo como el principal artífice de este gran fraude a la nación. Todo ello en torno al tema de agenda del diario de debates del 7 de diciembre de 1998.

Por otra parte, señalaron los diputados que se afectaba enormemente el bienestar de todos los mexicanos quienes sufrirían las repercusiones financieras. De las auditorías al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, se puede evidenciar claramente que los errores del gobierno anterior costarán a los contribuyentes y al pueblo de México, cuando menos 78,000 millones de dólares americanos,¹⁶⁴ cifra estimada al mes de agosto de 1999.

La preocupación por el sistema financiero ha hecho que en las leyes reguladoras del mismo se establezcan normas de supervisión y control por parte de la autoridad, leyes que en términos generales han creado instituciones específicas encargadas de tales funciones.

La experiencia reciente confirma la necesidad de revisar, y en su caso mejorar, los esfuerzos de supervisión y regulación de las entidades financieras, estableciendo además, normas de carácter prudencial orientadas a preservar la liquidez, solvencia, seguridad, confianza y honradez de las entidades financieras y bancarias. En resumen, un sistema prudencial eficiente en lo interno y en lo externo que evite en la medida de lo posible quebrantos o perjuicios al sector financiero en su conjunto. En este sentido, se sostiene que el Estado tiene el deber de velar porque los frutos de la iniciativa privada tengan carácter social, y de hacer que esa iniciativa concorra siempre al interés nacional, subordinado siempre al bien común.

Son estos argumentos, y ante la situación de todos conocida respecto del problema bancario, lo que obligó a los legisladores a presentar una serie de propuestas de reformas y adiciones a diversos ordenamientos jurídicos a fin de crear una eficaz y eficiente regulación del sistema bancario, toda vez que en la actua-

lidad se han incrementado; conductas delictivas¹⁶⁵ causantes de un daño enorme en la economía nacional, y han debilitado a ciertas instituciones del sistema financiero de México, obligando al Estado a diseñar esquemas de solución para el rescate bancario.

El quebranto financiero del país se produjo, no sólo por el agravamiento de la crisis económica a partir de 1995, también se ocasionó por el uso patrimonial del poder público que derivó en la realización de operaciones fraudulentas cometidas por funcionarios públicos. Los bancos privatizados operaron sin ningún tipo de supervisión y control, lo que dio origen al otorgamiento de créditos cruzados o autopréstamos, créditos quirografarios sin garantías y la entrega de créditos por consigna; pero ¿dónde estaban las autoridades de inspección y vigilancia?, ¿qué sucedió con las limitantes y restricciones que debía observar la Comisión Nacional Bancaria y de Valores?, ¿no tenían las autoridades del sistema financiero la obligación de recibir cuentas de los banqueros o exigirselas entre ellas mismas?

Acorde con esta problemática, resulta indispensable para el ordenamiento legal mexicano regular los actos de las autoridades financieras y tipificar los delitos de carácter financiero que puedan incurrir los sujetos activos del ilícito en comento.

Bajo el marco de referencia, en el Código Penal Federal vigente, en su artículo 400 bis, reformado el 13 de mayo de 1996,¹⁶⁶ como consecuencia de las lagunas legislativas imperan-

165 Sobre todo los relacionados con el lavado de dinero y los derivados de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

166 En la exposición de motivos de fecha 4 de diciembre de 1995 y 14 de marzo de 1996, se señaló que con relación a la función investigadora del Ministerio Público Federal, existen ciertos tipos de delitos que requieren de una investigación especializada como son los relacionados con el manejo de recursos financieros y los procedimientos empleados para ocultar su origen ilícito. Por tales motivos, se propuso adicionar un párrafo al artículo 180 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual establece precisamente, que aquellos requerimientos formulados por el procurador general de la República o el servidor público en quien se delegue esa facultad o la autoridad Judicial en su caso, sobre información relativa al sistema bancario o financiero se harán por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en tanto los de naturaleza fiscal por conducto de la autoridad serán determinados por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se precisa, además, que dicha información sólo podrá ser

tes en el sistema financiero para sancionar los delitos cometidos por sus autoridades, se estableció lo siguiente:

Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas: adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con alguno de los siguientes propósitos: ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.

Adicionalmente, y refiriéndose concretamente a los funcionarios bancarios, el segundo párrafo del mismo precepto legal señala:

La misma pena se aplicará a los empleados y funcionarios de las instituciones que integran el sistema financiero, que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para la comisión de las conductas previstas en el párrafo anterior, sin perjuicio de los procedimientos y sanciones que correspondan conforme a la legislación financiera vigente.

Además, el aludido precepto en el párrafo cuarto dispone que en caso de que se utilicen servicios de instituciones integrantes del sistema financiero, para proceder penalmente se requerirá la denuncia previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,¹⁶⁷ situación que desde luego es coherente con la legislación financiera integral reguladora de dicho sistema.

utilizada en la investigación, debiéndose guardar la más estricta confidencialidad; el quebranto de la reserva será objeto del procedimiento de responsabilidad respectivo.

167 El artículo 10 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su fracción XXXIX, establece que corresponde al procurador fiscal de la Federación, denunciar o querellarse ante el Ministerio Público por la comisión de conductas ilícitas previstas en el artículo 400 bis del Código Penal federal y demás disposiciones

Más aún, prevé el quinto párrafo del artículo en cita que cuando dicha Secretaría, en ejercicio de sus facultades de fiscalización, encuentre elementos que permitan presumir la comisión de delitos relacionados con operaciones con recursos de procedencia ilícita, deberá ejercer respecto de los mismos las facultades de comprobación conferidas por las leyes y, en su caso, denunciar hechos que probablemente puedan constituir dicho ilícito.

Para efectos del artículo en comentario, se entiende que son producto de una actividad ilícita los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.

El sistema financiero se encuentra integrado por las instituciones de crédito, seguros y de fianzas, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades financieras de objeto limitado, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa y otros intermediarios bursátiles, casas de cambio, administradoras de fondos de retiro y cualquier otro intermediario financiero o cambiario, los cuales han quedado debidamente explicados.

Este tipo penal contempla delitos que, por encontrarse involucrados con el sistema financiero, pudieran desde un particular punto de vista denominarse delitos financieros,¹⁶⁸ aunque no los reconozca así el Código Penal federal.

afines, así como coadyuvar con las autoridades competentes en representación de la Secretaría en los procedimientos penales de que se trate. Además, el propio ordenamiento en el artículo 81, fracción XXIII, confiere al subprocurador fiscal de investigaciones la misma facultad, la cual se delega en la Dirección General de Delitos Financieros y de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (artículo 83, fracción II).

168 Entiéndase por delitos financieros los previstos en las leyes que rigen a las instituciones de crédito, de seguros y fianzas, a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, al mercado de valores, al sistema de ahorro para el retiro y demás instituciones que integren el sistema financiero y las relativas a la comisión de delitos de los servidores públicos de las entidades del sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y

En razón de lo anterior y bajo el actual sistema jurídico que prevé los delitos denominados “operaciones con recursos de procedencia ilícita”, se ha establecido un control estricto respecto de los ilícitos cometidos en agravio del sistema financiero; sin embargo, es preciso reconocer en la legislación federal los delitos financieros, cometidos por las autoridades en el manejo del FOBAPROA. El FOBAPROA puso a la oposición mexicana frente a una serie de disyuntivas similares o análogas a las encaradas en años recientes por muchos países. El rescate bancario creo la necesidad de exigir el castigo a la corrupción, al tráfico de influencias y el encubrimiento; en última instancia, obliga a pagar a los responsables.¹⁶⁹

VIII. TRANSFERENCIA DE CRÉDITOS FOBAPROA-IPAB

Después de una larga serie de sesiones de la Cámara de Diputados y de Senadores, concluyó la aprobación con 325 votos en favor, porque los pasivos de los bancos absorbidos por FOBAPROA, mismos que se traducen en deuda pública, fueran concentrados en la deuda interna y en el costo social recuperable hasta el año 2025.

En el cuarto informe presidencial del 1o. de diciembre de 1998, se convocó de manera tácita a sacar adelante el paquete financiero, al admitir que una parte sustancial del quebranto bancario obedeció a la negligencia y fraudes de administradores, ejecutivos y accionistas bancarios durante el periodo de nacionalización de la banca, se subrayó que el gobierno no tuvo otra alternativa, únicamente escoger pagar el costo y evitar la quiebra del sistema bancario. Como resultado de este periodo, el Poder

Crédito Público, así como de otros hechos delictuosos en que ésta resulte ofendida, o de aquéllos en los que tenga interés. Véase fracción I del artículo 83-A del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con reformas del 24 de diciembre de 2001.

¹⁶⁹ Aguilar Zinser, Adolfo, “La negociación del FOBAPROA”, en Székely, Gabriel (coord.), *op. cit.*, p. 81.

Ejecutivo propuso la creación de un fondo de garantía de depósitos en sustitución del FOBAPROA para proteger a pequeños y medianos ahorradores, convertir los 552,300 millones de pesos, más sus intereses, a deuda pública, y otorgar plenas facultades al Banco de México en materia de política cambiaria.

Con la publicación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario,¹⁷⁰ el Fideicomiso denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro seguiría activo con objeto de administrar las operaciones del programa de “capitalización y compra de cartera”, con la finalidad de concluir las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados.

Concluidas las auditorías,¹⁷¹ se procedería a actuar en los siguientes términos:

- a) Deslindar las responsabilidades que hubiere lugar y los infractores asumirán su plena responsabilidad legal y económica.¹⁷²
- b) Las instituciones podrán cancelar los contratos y operaciones mantenidas con FOBAPROA, regresando los títulos de crédito emitidos en su favor y el Fondo devolverá los derechos de cobro.¹⁷³
- c) El Instituto otorgará a las instituciones y personas, garantía o instrumento de pago que cubra los derechos de cobro legalmente establecidos.¹⁷⁴
- d) En caso de detectar el instituto créditos ilegales, podrá rechazar y devolver los mismos a las instituciones, éstas deberán designar activos distintos por un monto equivalente al de los créditos devueltos a satisfacción del instituto.¹⁷⁵

170 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 19 de enero de 1999.

171 Las cuales debieron quedar concluidas a partir del mes de julio de 2000, atentas a lo dispuesto en el propio artículo quinto transitorio de la Ley del IPAB.

172 Artículo quinto transitorio, fracción I, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

173 Artículo quinto transitorio, fracción II, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

174 *Idem.*

175 *Idem.*

Además, el Instituto podrá reducir el monto respectivo de la garantía o instrumento de pago. En caso de que la ilegalidad del crédito sea atribuible a la administración de la institución bancaria, ésta absorberá el costo del crédito y el Instituto reducirá el monto de la garantía o forma de pago.¹⁷⁶

IX. CAPITALIZACIÓN DE INTERESES SOBRE INTERESES: ANATOCISMO

Primeramente es necesario señalar que la capitalización de intereses, el anatocismo, y el interés compuesto, se refieren a una misma situación jurídica: la consideración de intereses devengados como nuevo capital y producir al mismo tiempo, el rendimiento de los intereses correspondientes.¹⁷⁷

La palabra anatocismo proviene del latín *anatocismus*, significa la acumulación al capital de los intereses devengados y no pagados. Otra procedencia de la palabra es del griego *ανατοκισμοζ*, *ana* como reiteración, y *tokismós*, la acción de dar interés, prestar a interés, usura.¹⁷⁸

1. Aspectos jurídicos

En las legislaciones modernas, encontramos dos tendencias respecto del anatocismo, la prohibición absoluta y la prohibición relativa. Nuestra legislación civil prohíbe terminantemente el anatocismo, pero permite de manera tácita la capitalización de intereses.¹⁷⁹ Así tenemos que el Código Civil de Tabasco (artículo 2662), Guerrero (artículo 2313) y Zacatecas (artículo 1754) lo prohíben, mientras que el de Jalisco lo tiene previsto.

176 *Idem*.

177 Cienfuegos Salgado, David, "Notas sobre el préstamo o mutuo con interés y la práctica del anatocismo", *Revista Jus Semper*, Oaxaca, México, núm. 23, enero-marzo de 1999, pp. 36 y ss.

178 *Diccionario griego-español* de F. Sebastián, Madrid, Sopena, 1954.

179 Cienfuegos Salgado, David, *op. cit.*, pp. 43 y 44.

En términos generales, en el anatocismo se transforman los intereses en capital de manera automática al vencer y no ser satisfechos; en la capitalización de intereses es necesaria la voluntad de las partes contratantes en el momento o posterior a su vencimiento, por lo que debe convenirse expresamente. Debe recordarse, que la capitalización de intereses se da una vez vencidos los periodos de pago, es decir, se capitalizan, y en caso de que el interés sea impreciso, debe establecerse el interés legal.¹⁸⁰

El artículo 2397 del Código Civil federal establece: “Las partes no pueden, bajo pena de nulidad, convenir de antemano que los intereses se capitalicen y que produzcan intereses”. Por su cuenta, el artículo 363 del Código de Comercio, dentro del capítulo, “Del préstamo mercantil en general”, previene: “los intereses vencidos y no pagados devengarán intereses” y añade: “los contratos podrán, sin embargo, capitalizarlos”.

Estas leyes reguladoras de los contratos bancarios, no tienen ninguna disposición que aluda al anatocismo, por lo que es correcto hablar de “intereses sobre intereses” y de “capitalización de intereses cuando esa condición sea expresamente pactada entre las partes”.¹⁸¹ De este modo se conoce como tal (capitalización) a la acumulación de intereses ya devengados al capital, con efecto de la producción de nuevos intereses, consecuentemente y con el artículo 363 del Código de Comercio, los intereses vencidos y no pagados no devengarán intereses, “pero los contratantes podrán capitalizarlos”.¹⁸²

El hecho de que ese dispositivo normativo autorice la capitalización de intereses en forma previa no significa que no constituya anatocismo, sino todo lo contrario. No es aventurado decir que el artículo 363 del Código de Comercio permite el anatocismo, esto es, la capitalización de intereses.

180 *Ibidem.*, pp. 45 y ss.

181 Sánchez Cordero, Olga, “Sobre el anatocismo. Segunda parte”, *Revista de La Barra Mexicana*, Colegio de Abogados A.C. p. 12.

182 *Idem.*

Esa capitalización supone la existencia de un contrato de préstamo mercantil sobre la base de intereses vencidos y no pagados, mientras en el contrato de apertura de crédito para cobertura de intereses (refinanciamiento), llegado el momento de vencimiento de pago de intereses devengados por otro crédito, el deudor se ve en situación de pagar al acreedor las sumas en cuestión, lo cual podrá hacer con recursos propios o con los recursos disponibles en virtud de dicho contrato.

Por otra parte, y en tanto los intereses siguen la suerte de lo principal, el refinanciamiento se logra a través de un contrato de apertura de crédito diverso al pactado, con el destino específico de pagar total o parcialmente los intereses vencidos. Además, en el contrato de apertura de crédito para cobertura de intereses (refinanciamiento), el acreditante asume la obligación de poner a disposición del acreditado una suma de dinero a fin de que no incurra en el incumplimiento de pago de otro crédito, y el acreditado asume la obligación de pagar intereses sobre las sumas dispuestas.¹⁸³

Esta breve explicación de la capitalización y cobro de intereses sobre intereses, anatocismo, pretende señalar lo más importante de este caso que llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después del largo proceso por el que atravesó la banca, donde se encontró sumergida en una larga crisis —como ya se ha señalado—, y encontraron otra dificultad: la recuperación de la cartera vencida.

2. Resolución de la Suprema Corte

Ante la morosidad de muchos deudores de la banca, y derivado de los programas de reestructuración de cartera, de los cuales ya se ha hablado, los bancos se vieron en la necesidad de recuperar los mismos, con la salvedad de que los créditos como tales no eran tan importantes como los intereses que los mismos ha-

183 *Ibidem*, pp. 14 y ss.

bían generado. De esa manera —hablando en sentido figurado—, un crédito otorgado sobre base 1, con intereses de hasta el 50% anual, no recuperado a lo largo de 5 años, por ejemplo, seguía teniendo la base 1, pero el interés estaba en 250%, el total del crédito ascendía a 3.5.

De esta manera, a los bancos les era bastante redituable la recuperación de sus créditos pero con la debida carga de intereses, más los intereses del refinanciamiento; hecho que llevó a los abogados de los deudores a iniciar juicios civiles y mercantiles en los cuales pleiteaban la figura del cobro de capitalización de intereses o anatocismo, atendiendo a diversas disposiciones del Código Civil y del Código de Comercio; consecuentemente, la recuperación de los créditos se hacía cada vez más difícil.

Así las cosas, de estos miles de litigios y juicios del orden civil y mercantil, diversos tribunales unitarios y colegiados de circuito de varios estados de la República dictaron resoluciones contrarias, ya sea resolviendo la ilegalidad de la capitalización de intereses, y otros sobre su legalidad, generando una denuncia de contradicción de tesis¹⁸⁴ emitida por el señor magistrado Rodolfo Olguín Aguinaga, presidente del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, asunto turnado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dicha denuncia argumentaba lo siguiente:

Con fundamento en el artículo 197-A, de la Ley de Amparo,¹⁸⁵ se hace formal denuncia de posible contradicción de criterios, entre las

184 El último párrafo del artículo 192 de la Ley de Amparo, reglamentaria del artículo 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: “También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de salas y de tribunales colegiados”.

185 El numeral establece: Cuando los tribunales colegiados de circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el procurador general de la República, los mencionados tribunales o los magistrados que los integren, o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, la que decidirá cuál tesis debe prevalecer. El procurador general de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima

tesis sustentadas por este Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, bajo el rubro: CRÉDITO ADICIONAL O REFINANCIAMIENTO, SISTEMA DE. ES UN ACTO SIMULADO QUE ENCIERRA UN PACTO DE ANATOCISMO, derivada del juicio de amparo directo 6247/97, promovido por José Manuel Fermín Vázquez Legaria y Luz María Tejada Domínguez, aprobada en la sesión plenaria del día veintiuno de noviembre anterior, por unanimidad de votos, y el criterio sostenido en la tesis que tiene por rubro: ANATOCISMO, PACTO DE. NO LO CONSTITUYE EL CONVENIO CELEBRADO ENTRE LOS CONTRATANTES A FIN DE QUE EL ACREDITADO DISPONGA DISCRECIONALMENTE, EN SU CASO, DE UN CRÉDITO ADICIONAL PARA CUBRIR INTERESES DEVENGADOS E INSOLUTOS, derivada del amparo directo 215/96, promovido por Bancomer, Sociedad Anónima, correspondiente al Primer Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito. Se anexa al presente copia certificada de la mencionada tesis de este tribunal, una versión en disquete de la misma, original del expediente relativo al amparo directo 6247/97 y una copia simple de la tesis que sustenta el criterio opuesto.¹⁸⁶

Una vez que la Suprema Corte acordó la denuncia de contradicción de tesis, resolvió radicarla bajo el número de expediente 2/98, y con fecha 12 de mayo de 1998, se acordó solicitar a todos los tribunales colegiados de circuito de la nación que remitieran ejecutorias donde se hubiese hecho pronunciamiento sobre el tema de capitalización de intereses.

De este modo, se obtuvo el informe de 62 tribunales colegiados; 27 tribunales colegiados *no* remitieron ejecutoria y manifestaron que *no* se han pronunciado sobre el tema; en 89 ejecutorias recibidas, *no* se aborda el tema; mientras que en 118 ejecutorias, *si*.

pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días. La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias contradictorias.

La Suprema Corte deberá dictar la resolución dentro del término de tres meses y ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195.

186 Véase la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se turnó el expediente 2/98 al Pleno de la Suprema Corte, éste radicó el expediente bajo el número 31/98, mismo en el que se resolvió lo relacionado con el cobro de intereses en cierto tipo de contratos de apertura de crédito, capitalización de intereses y temas afines.

La sentencia del Pleno de la Suprema Corte tuvo once resolutivos en donde se resolvió que no existía contradicción de tesis entre los criterios sustentados por los tribunales colegiados de circuito.¹⁸⁷

Sin embargo, el alto tribunal consideró que sí existió contradicción de tesis entre los criterios sustentados por los tribunales colegiados de circuito en la República, y, por tanto, debían prevalecer con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por ese Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del considerando quinto, en las tesis cuyos rubros son:

A) CAPITALIZACIÓN DE INTERESES. EL ARTÍCULO 2397 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL, NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE AL CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO.

B) CAPITALIZACIÓN DE INTERESES. EL ARTÍCULO 363 DEL CÓDIGO DE COMERCIO NO ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE AL CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO, PERO SÍ PUEDE SERLO COMO NORMA CONTRACTUAL, POR VOLUNTAD DE LAS PARTES.

C) CAPITALIZACIÓN DE INTERESES. CUANDO SE PACTA EN UN CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 363 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, PARA DETERMINAR SUS ALCANCES NO DEBE ACUDIRSE A LA SUPLETORIEDAD DEL ARTÍCULO 2397 DEL CÓDIGO CIVIL APLICABLE EN MATERIA FEDERAL, SINO A LAS REGLAS DE INTERPRETACIÓN DE LOS CONTRATOS.¹⁸⁸

187 Resolutivo primero de la Sentencia del Pleno de la SCJN, exp. 31/98.

188 Véanse resolutivos segundo y tercero de la sentencia del Pleno, exp. 31/98.

Adicionalmente, el alto Tribunal indicó que debía prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por ese Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del considerando sexto, en la tesis cuyo rubro es:

APERTURA DE CRÉDITO PARA EL PAGO DE PASIVOS. EL CONTRATO RELATIVO PACTADO CON INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE PARA TAL FIN, NO ESTÁ REGIDO POR EL REGLAMENTO SOBRE INSTITUCIONES NACIONALES Y ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CRÉDITO, NI ES CONTRARIO A LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.¹⁸⁹

Debía prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por ese Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del considerando séptimo, en la tesis cuyo rubro es:

VIABILIDAD ECONÓMICA DE LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PARA EL OTORGAMIENTO DE FINANCIAMIENTOS. LA OMISIÓN POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO DE REALIZAR EL ESTUDIO RELATIVO, NO INVALIDA EL CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO.¹⁹⁰

Deberían prevalecer con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por ese Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del considerando octavo, en las tesis cuyos rubros son:

A) APERTURA DE CRÉDITO Y PRÉSTAMO MERCANTIL. LEGISLACIÓN APLICABLE A ESOS CONTRATOS EN MATERIA DE INTERESES.

189 Véase resolutivo cuarto de la sentencia del Pleno, exp. 31/98.

190 Véase resolutivo quinto de la sentencia del Pleno, exp. 31/98.

B) INTERESES. LAS TASAS VARIABLES EN LOS CONTRATOS DE APERTURA DE CRÉDITO SON DETERMINABLES, NO IMPRECISAS.¹⁹¹

Debía prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por ese Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del considerando noveno, en la tesis cuyo rubro es: APERTURA DE CRÉDITO. NO SON NULAS LAS CLÁUSULAS QUE ESTABLECEN LA OBLIGACIÓN DEL ACREDITADO, DE AVISAR CON ANTICIPACIÓN SI RECHAZA LA DISPOSICIÓN DEL CRÉDITO ADICIONAL PARA PAGO DE INTERESES.¹⁹²

Debía prevalecer con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por ese Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del considerando décimo, en las tesis cuyos rubros son:

A) APERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL PARA EL PAGO DE INTERESES CAUSADOS, PACTADA EN EL MISMO INSTRUMENTO O EN OTRO. POR SÍ SOLA, NO CONSTITUYE SIMULACIÓN.

B) APERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL PARA EL PAGO DE INTERESES CAUSADOS, PACTADA EN EL MISMO INSTRUMENTO O EN OTRO. NO ENCUBRE EL ESTABLECIMIENTO ILÍCITO DE INTERESES SOBRE INTERESES.

C) APERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL PARA EL PAGO DE INTERESES CAUSADOS, PACTADA EN EL MISMO INSTRUMENTO O EN OTRO. SU APROVECHAMIENTO NO IMPLICA LA EXISTENCIA DE FALSEDAD IDEOLÓGICA O SUBJETIVA.¹⁹³

Debían prevalecer con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por ese Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Jus-

191 Véase resolutivo sexto de la sentencia del Pleno, exp. 31/98.

192 Véase resolutivo séptimo de la sentencia del Pleno, exp. 31/98.

193 Véase resolutivo octavo de la sentencia del Pleno, exp. 31/98.

ticia de la Nación, en términos del considerando décimo primero, en las tesis cuyos rubros son:

A) CAPITALIZACIÓN DE INTERESES. NO LA CONSTITUYE EL CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO PARA COBERTURA DE INTERESES (REFINANCIAMIENTO).

B) CAPITALIZACIÓN DE INTERESES. EL ARTÍCULO 363 DEL CÓDIGO DE COMERCIO LA PERMITE EN FORMA PREVIA O POSTERIOR A LA CAUSACIÓN DE LOS RÉDITOS, A CONDICIÓN DE QUE EXISTA ACUERDO EXPRESO.¹⁹⁴

Debía prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por ese Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del considerando décimo segundo, en la tesis cuyo rubro es: APERTURA DE CRÉDITO. LAS AMORTIZACIONES REALIZADAS POR EL DEUDOR CONVALIDAN LA NULIDAD RELATIVA DE QUE PUDIERA ADOLESCER LA CLÁUSULA EN QUE SE PACTA UN CRÉDITO ADICIONAL PARA PAGO DE INTERESES.¹⁹⁵

El alto tribunal ordenó la remisión de las tesis jurisprudenciales sustentadas en la resolución a la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis, para efecto de su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, así como a los tribunales colegiados de circuito y juzgados de distrito. En mi opinión, la resolución de la Suprema Corte obedeció a factores muy importantes para sectores económicos en los bancos con múltiples intereses.

La realidad del sistema bancario hacía necesario un fortalecimiento de su capacidad de recuperación ante la oleada de juicios contrarios a sus expectativas de captación de dinero y, como ha sucedido a lo largo de la historia de México, detrás de un hecho jurídico de gran connotación, existe un gran hecho político que origina modificaciones a la ley, criterios de interpretación, resolu-

194 Véase resolutivo noveno de la sentencia del Pleno, exp. 31/98.

195 Véase resolutivo décimo de la sentencia del Pleno, exp. 31/98.

ciones favorables a los poseedores de la riqueza y el “descobijo” de los acostumbrados al mismo.

Es cierto que existen muchos factores políticos y extrajurídicos que llevaron a la banca a sortear la situación por la que actualmente atraviesan los bancos, pero conforme con la ley de la materia, los bancos debieron absorber sus pérdidas, si el objetivo buscado era el de conservar una banca mexicana.

X. RESULTADO DE LA OPERACIÓN DEL FOBAPROA

Derivado de la crisis financiera de 1994, en la cual se representa un caso típico de fragilidad financiera que incluyó al FOBAPROA, se generaron presiones del exterior sobre el sistema financiero mexicano.

La crisis se dejó sentir en todos los aspectos de la economía; la emisión de Tesobonos¹⁹⁶ y la crisis bancaria evidenciaron los riesgos de una economía frágil.

Respecto a este punto, se hizo necesaria la emisión de un paquete millonario para sacar a flote alrededor de 106,000 millones de pesos de Tesobonos;¹⁹⁷ y por lo que hace a la crisis bancaria, —en la que se patentizó la excesiva desregulación del sistema bancario—, sobresale la falta de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Podemos decir que no se cumplieron los propósitos de las medidas de rescate del sistema bancario (programas de apoyo, tales como PROCAPTE, UDIs, ADE) con las condiciones y objetivos mencionados con anterioridad. Aun con todas esas alternativas, las consecuencias de la crisis se reflejaron en el cierre o quiebra de empresas, pérdida de

196 Tesobonos: son títulos de deuda pública a medio plazo (2 a 5 años), los cuales emite la Tesorería de la Federación. Su precio de compra es variable, según las condiciones de la subasta que se realiza para su colocación. Su rendimiento es explícito, con pago periódico de intereses, liquidados por años vencidos, *Diccionario de Bolsa*, enlace por www.yahoo.com.mx.

197 Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

bienes muebles e inmuebles por parte de personas físicas que no pudieron pagar los créditos obtenidos, pese a la reestructuración de créditos y los programas de apoyo a deudores.

Para los años anteriores a 1994, todos los sectores de la economía —empresarios, campesinos, trabajadores, profesionistas etcétera— tenían un gasto muy elevado; es decir, gastaban más que en épocas pasadas, y esto se debía a una visión optimista del futuro, con expectativas de bienestar y progreso compartidas por todos los sectores tanto nacionales como extranjeros.

Los créditos otorgados por la banca en general, y que en muchos casos no se encontraban respaldados con garantías suficientes —como se señaló, el Banco de México, como fiduciario, debía de verificar a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores las garantías de los créditos otorgados por la banca—, provocando que miles de personas físicas y morales se convirtieran en deudores de ésta.¹⁹⁸ Dadas las expectativas sobre el porvenir mexicano y los altos rendimientos de las inversiones en el país, llegaron grandes flujos de recursos del exterior, provocando un déficit en la balanza comercial de pagos. Otro factor que ocasionó fuertes repercusiones económicas fue el incremento de las tasas de interés, éste generó como consecuencia la salida de capitales a otros países, ocasionando una debilidad extrema para la economía mexicana. Por su parte, el incremento del gasto familiar fue posible gracias a la disponibilidad de los créditos bancarios que permitieron la adquisición de viviendas, automóviles y bienes destinados al patrimonio familiar, en tanto las empresas no tuvieron las facilidades necesarias para incrementar su planta productiva.

Para inicios de 1994, el gobierno federal adoptó medidas para tratar de evitar fugas de capitales en muy corto plazo mediante la emisión de los Tesobonos (Bonos de la Tesorería de la Federación), esto acrecentó la vulnerabilidad económica. Repentinamente el dinero obtenido durante varios años en México, comen-

198 Artículos 2o., 3o., y 7o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

zó a abandonar el país desde principios de ese año y aceleró su salida a finales de 1994 y principios de 1995.

La crisis económica de esos años no se puede atribuir a un solo factor, ya sea político o económico, sino a los muchos años de malas estrategias económicas que han cobrado con creces sus ineficiencias.