

# EL SECRETO BANCARIO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Juan Caballero\*

## Resumen

*El secreto bancario nace en el momento en que adquiere importancia la actividad bancaria; consagrado principalmente como un instrumento de protección a los intereses legítimos de los usuarios del sistema, se le ha conferido efectos penales, civiles, administrativos y estrictamente bancarios. No obstante no se trata de un derecho absoluto imponiéndose como limitación principal la supremacía del interés social al momento de impartir justicia; no así frente a las autoridades administrativas respecto a las cuales solo se autoriza con fines de hacienda y a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.*

**Palabra clave:** Secreto bancario.

## Abstract

The bank secrecy originates when the bank activity becomes important. It was mainly consecrated as a protection tool for the legitimist interests of users of the system, and now it has been given penal, civil, administrative, and strictly bank effects. However, it is not an absolute right, and at the moment of make justice, the supremacy of social interest is imposed as the main limitation. This is not the case with administrative authorities: these are only authorized when dealing with taxes and through the Bank and Values National Commission.

**Key words:** Bank secret.

Fecha de recepción: 14 de marzo de 2002

\* Profesor de la Universidad La Salle, Cancún (México), en la Universidad José Cecilio del Valle, Tegucigalpa (Honduras). Septiembre de 2001.

## ANTECEDENTES GENERALES

Desde épocas remotas se ha conocido el *secreto bancario* como una parte de la actividad de los banqueros. En sus orígenes, y toda vez que los depósitos se hacían en los templos, consecuentemente la discreción de estas operaciones estaba muy relacionada con el misterio de lo desconocido, la magia y la religión, que fueron configurando una especie de secreto profesional entre quienes practicaban los depósitos.

En la Edad Media, el secreto bancario era parte de la ética de los negocios de esta naturaleza, sobre todo, por ejemplo, en la Orden de los Templarios y en ciertas órdenes de caballería y religiosas que realizaban alguna actividad relacionada con la banca.

El primer texto que en Francia se refiere al secreto bancario es una disposición administrativa del 2 de abril de 1639, relativa a la Bolsa de París, que establecía que los asuntos de la Bolsa «no sean conocidos más que por aquellos que negocian en la misma». La Gran Ordenanza de Comercio de Colbert (título III, párrafo 9) establece el secreto de los libros de los comercios en general. Un reglamento de octubre de 1706 establece el secreto para los negocios de banca, cambio, comercio y finanzas. Hay disposiciones del Consejo de Estado Francés del 30 de agosto de 1720 y de 1724 que también hacen referencia al secreto bancario.

La doctrina francesa es unánime en considerar el secreto bancario a través del tiempo y lo justifican como plenamente protegido, tanto en las actividades de cambio como en las de banca, y derivado de la confianza que el público tiene en los banqueros, cuya relación de operaciones sería una especie de abuso de confianza. En Francia, el artículo 378 del Código Penal Francés es la base del principio general del secreto profesional, y se ha hecho extensivo no sólo a los médicos, cirujanos y otra clase de profesionistas, sino también a los banqueros. La reglamentación bancaria de 1941-1945 también hace referencia a este tópico.

## ANTECEDENTES EN MÉXICO

En los primeros tiempos de la época colonial no hubo en Nueva España bancos especializados. Las funciones bancarias las ejercían los mercaderes, principalmente los que comerciaban en plata. Estos recibían dinero en guarda o depósito, y empleaban los dineros depositados «en la compra de

*platas, y de mercaderías, o la emprendían en la labor de minas o surtimiento de tiendas para avío de ellas y rescate de las platas o en otros destinos útiles y lucrosos [...] y de aquí fácilmente se convertía el depósito en irregular, pasando el dominio útil de la pecunia al depositario, y obligándose éste a pagar intereses, usuras o réditos»* (Don Nuño Núñez de Villavicencio, en manuscrito de 1767). Claramente se ve cómo se desarrollaba la función bancaria por los comerciantes.

En la época colonial florecieron varios bancos particulares que operaron dando avíos a los mineros. A pesar de que cuando menos dos quebraron, los bien administrados tuvieron éxito.

El primer banco público fue el Banco de Avío de Minas, fundado por Carlos III, y que operó hasta los primeros años de la Independencia (en 1810), en auxilio de la minería y con aplicación del mexicanísimo crédito de avío.

El Nacional Monte de Piedad, fundado por Real Cédula fechada en Aranjuez el 2 de junio de 1774, realiza funciones bancarias. Es la más antigua institución bancaria mexicana (hoy la rama bancaria tiene organización aparte, bajo el nombre de Nacional Monte de Piedad, Institución de Ahorro, S.A., según ley de 31 de diciembre de 1949). El Monte fue el primer banco que emitió billetes, los cuales tenían la redacción de recibos de depósito, pero eran, en realidad, verdaderos billetes de banco.

Durante la época independiente, la materia bancaria se consideró como de jurisdicción local, y algunos estados como Tabasco promulgaron su Código de Comercio y otros, como Chihuahua, dieron concesiones para el establecimiento de bancos, que no llegaron a alcanzar singular importancia.

En 1864 se estableció el Banco de Londres, México y Sudamérica como sucursal de la sociedad inglesa del mismo nombre. Este banco, tras varias transformaciones, funciona aún, pero como banca múltiple, con el nombre de Banca Serfín, y es el decano de la banca privada mexicana.

En México propiamente no se conocía el secreto bancario sino hasta 1897. La Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, en su artículo 115, prohibió a los interventores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público injerirse en la administración de los negocios de los bancos y comunicar a quien quiera que fuese datos e informes relativos a ellos.

En 1881 se otorgó al representante del Banco Franco-Egipcio, de París, concesión para establecer el Banco Nacional Mexicano. Este se fusionó con el Banco Mercantil Mexicano (establecido en 1882 sin concesión), compró los derechos del Banco de Empleados (establecido en 1883) y se convirtió en el actual Banco Nacional de México, S.A., que recientemente ha comprado City Bank.

A fines del siglo XIX y principios del XX se establecieron bancos en los principales estados del país, como el Banco Minero de Chihuahua, Banco de Durango, Banco de Nuevo León, Banco de Zacatecas, Banco Mercantil de Yucatán, etc. Casi todos fueron bancos de emisión, y en sus éxitos se reveló la prosperidad económica de la paz porfiriana, denominada así por el largo período de gobierno del General Porfirio Díaz, de 1878 a 1910.

Tanta importancia alcanzó la actividad bancaria, que en 1897 se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito, que estableció el sistema bancario mexicano con cuatro clases de instituciones: los bancos de emisión, los hipotecarios, los refaccionarios y los almacenes generales de depósito. La ley fue considerada como un gran adelanto para su tiempo. En 1908 se hicieron a la ley atinadas reformas, para acomodarla a una técnica bancaria más estricta.

Al iniciarse la era revolucionaria en 1910 había en el país funcionando 24 bancos de emisión y 5 refaccionarios, la suma de cuyos activos y pasivos excedía a mil doscientos millones de pesos, en una época en que nuestra moneda estaba a la par con el dólar de Estados Unidos.

El drama de la revolución afectó, naturalmente, la vida bancaria. Los bancos de emisión fueron intervenidos y liquidados, y en la Constitución de 1917, vigente a la fecha, se previno el establecimiento del Banco de Emisión.

Para la regulación de la acuñación de la moneda, el servicio de Tesorería del Gobierno Federal y la agencia del Gobierno Mexicano en el extranjero (entre otras funciones menos relevantes), se estableció la Comisión Monetaria, S.A., que funcionó hasta la fundación del Banco de México, S.A., en 1925.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1925 (art. 71) prohibía que los establecimientos bancarios dieran noticia sobre el importe de las cantidades que tuvieran en depósito de una persona, compañía o empresa, salvo que lo pidiera el depositario o repre-

sentante legal, o la autoridad judicial mediante providencia dictada en juicio.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 31 de agosto de 1926 en sus artículos 152 y 260 reitera la prohibición establecida en la Ley de 1925 y la amplía a las instituciones de fideicomiso, que se reglamentaban por ley especial.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 en su artículo 43 reprodujo las disposiciones de las dos leyes anteriores como sigue: «*Las instituciones depositarias sólo darán noticias de los depósitos al depositante, a su representante legal, o a la autoridad judicial que las pidiere en virtud de providencia dictada en juicio*».

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 (abrogada) en sus artículos 45, fracción X y 105 regulaba el secreto fiduciario en especial y el bancario en general.

En marzo de 1976, considerando inconveniente el sistema de demasiada especialización bancaria, el gobierno mexicano autorizó el establecimiento de la llamada «*Banca Múltiple*», para que bajo una sola entidad jurídica se pueda operar en todos los ramos bancarios, sistema que subsiste a la fecha.

## EL SECRETO EN GENERAL

La palabra latina *sertum* significa «lo oculto, lo ignorado, lo escondido», y es una derivación del verbo *secernere*, que significa «segregar, separar, apartar». El diccionario de la lengua española lo define como lo que cuidadosamente se tiene reservado y oculto.

El secreto viene a ser una conducta que puede tipificarse de la siguiente manera:

1. La existencia de ciertos hechos, circunstancias, documentos o situaciones.
2. El conocimiento que de ellos tiene uno o varios individuos.
3. La obligación que tienen esos individuos de no transmitir ese conocimiento a terceros fuera de los casos señalados en la ley.

El secreto en general tiene numerosos antecedentes en el Derecho Romano y en el Derecho Español, sobre todo el secreto profesional. Este último hace referencia a que por razón de sus actividades profesionales,

existen personas que conocen hechos, circunstancias, datos o documentos que les confía su clientela, los cuales no conocerían si no fuese debido a esta circunstancia. El secreto profesional está basado, en primer lugar, en la ética profesional de quien conoce esos hechos y, en segundo, en las reglas de orden público que establece la sociedad para proteger la vida privada o la seguridad jurídica de las personas que han puesto en conocimiento de profesionistas esos hechos o datos.

El secreto profesional puede proteger, como se dijo, la vida privada, ciertos derechos reales, el honor de las personas, su tranquilidad, procedimientos técnicos o industriales, inventos, derechos de autor, etc. Además de la legislación penal, de la que se hablará más adelante, existen numerosos aspectos de orden público que se refieren al secreto profesional, como son los tutelados en materia fiscal, del trabajo y civil, aspectos que no estudiaremos por no ser materia de este trabajo.

Puede afirmarse que la institución del secreto bancario está reconocida en los principales sistemas jurídicos del mundo, con mayor o menor extensión, a veces basado en los usos bancarios, a veces en el derecho contractual, y en otras más en preceptos legales. Los que más se destacan por la rigidez de sus procedimientos para rendir información son los sistemas suizo, libanés y uruguayo, aunque, como veremos adelante, la globalización comercial está obligando a la mayoría de las naciones a flexibilizar sus normas proteccionistas del secreto bancario, en aras de impedir la proliferación del lavado de dinero provenientes de actividades ilícitas, especialmente el narcotráfico.

En México, las derogadas Leyes Reglamentarias del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982 y 1984, lo trataban en sus artículos 39 y 93, respectivamente, que mejoraba considerablemente la redacción del artículo 105 de la ya también derogada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, del cual en el fondo provenía. La actual Ley de Instituciones de Crédito, transcribiendo prácticamente el artículo 93 citado, lo establece en su artículo 117. Se dice que la redacción de los derogados artículos 39 y 93 y del actual 117 en vigor ha mejorado mucho la vieja redacción del artículo 105 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, porque éste comenzaba su redacción diciendo: «las instituciones depositarias no podrán dar noticias», de lo cual se infería que las instituciones que no realizasen la función de depositaría con relación a un cliente, por ejemplo la compraventa de divisas, sí podrían dar informaciones al respecto a cualquiera, sin ningún trámite; en cambio, en la redacción actual no se habla de instituciones

depositarias, sino de instituciones de crédito, y se refiere a la prohibición de dar noticias, o informaciones, sobre cualquier tipo de operaciones, donde caben naturalmente las que no constituyen depósitos.

Asimismo y en virtud de la publicación de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, del 18 de enero de 1999, en su artículo 13, también se encuentra obligada a guardar estricta reserva de la información y documentos que conozca con motivo de su objeto la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Antes de continuar conviene establecer qué es el *Secreto*, ya que «banca-rio» no es sino un calificativo del concepto. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española dice como acepción fundamental: «*lo que cuidadosamente se tiene reservado y oculto*». De acuerdo con lo anterior, es procedente analizar el artículo en cuestión, para saber si, en sus términos, existe verdaderamente «el secreto bancario»:

- a) Las obligadas al Secreto, sujetos pasivos, son las instituciones de crédito.
- b) Los beneficiarios del Secreto, sujetos activos, son los usuarios de sus servicios.
- c) El objeto del Secreto son los servicios bancarios, a los que el artículo se refiere diciendo: «*depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones*».
- d) La finalidad del Secreto es la protección de los intereses legítimos del usuario del servicio y la seguridad de este servicio para que se incrementen sus clientes.

Ahora bien, ¿este secreto bancario es absoluto? En términos generales la conservación de un secreto debe estar limitada por el orden moral y el orden público. En consecuencia, este secreto bancario en México debe tener estas limitaciones, las cuales el legislador trata de establecer fijando los siguientes supuestos de ruptura del secreto:

- a) La petición de la autoridad judicial dentro de un juicio legal. Aquí indudablemente el camino es correcto.
- b) La petición de las autoridades hacendarias, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para fines fiscales. Aquí el camino es imperfecto, aun cuando tenga dos requisitos: que sea para fines fiscales, no para otros y por conducto de la Comisión Nacional

Bancaria y de Valores, quien lógicamente, al igual que el banquero, debe comprobar que los informes solicitados sean para estos fines y no para otros; sin embargo, podría el legislador haber establecido que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, antes de entregar los informes solicitados por las autoridades hacendarias, debiese oír a la parte perjudicada, ya que siempre puede haber un error, y la Comisión podría enmendarlo. Vale la pena señalar que la autorización legal para solicitar informes se restringe a las autoridades hacendarias federales, lo cual excluye, desde luego, a las de carácter local.

- c) La petición de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para el cumplimiento de sus funciones de inspección y vigilancia.
- d) Las instituciones están obligadas a proporcionar al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario la información que éste solicite para el cumplimiento de su objeto, no siendo aplicable al referido Instituto lo establecido en el artículo 117, primer párrafo, y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito.

En el artículo 74 de la Ley que creaba el Sistema de Información Sobre Operaciones Activas, que sería administrado por el Banco de México, y en el cual estaban obligadas a participar todas las instituciones de crédito, proporcionando información de sus operaciones activas y de los eventuales incumplimientos de sus clientes y mediante las aportaciones que el Banco de México determine para cubrir los costos del sistema, quedando facultado el propio Banco Central para informar, cuando así lo estimara conveniente, a las entidades financieras nacionales el nombre y el monto de la responsabilidad de un mismo deudor, el número de entidades entre las cuales esté distribuida dicha responsabilidad, junto con la calificación que cada una de ellas considere para sus respectivos créditos, *«guardando secreto respecto a la denominación de tales entidades acreedoras»*.

Pues bien, dicho artículo 74 quedó derogado por decreto publicado el 23 de julio de 1993, mediante el cual simultáneamente se reformó el artículo 33 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, para crear sociedades de información crediticia, las cuales constituidas con aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Banco de México, serán las únicas que tendrán por objeto la prestación de servicios consistentes en proporcionar información sobre las operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga realizadas por entidades financieras (entre las cuales se encuentran las instituciones de crédito), pudiendo estas

últimas, aun cuando no formen parte de algún grupo financiero, proporcionar a su vez información a aquéllas. El 15 de febrero de 1995 se publicaron las reglas generales a que deben sujetarse las sociedades de información crediticia a que se refiere el artículo 33 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, de las que se desprende lo siguiente:

Sólo podrán ser usuarios de la información que proporcionen las sociedades de información crediticia las entidades financieras, las personas físicas y morales, las autoridades administrativas y judiciales, y se aclara en dicha regla que sólo podrán prestar sus servicios a aquellos usuarios que cuenten con autorización expresa y por escrito de cada uno de los sujetos investigados.

El artículo 33-A de la misma Ley establece que a las sociedades de información crediticia, a los usuarios de éstas, así como a los funcionarios y empleados de ambos, aun cuando dejen de prestar sus servicios en dichas sociedades, les serán aplicables las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito relativas al Secreto Bancario, y establece otro caso de excepción al secreto bancario: no se considerará que existe violación al secreto bancario cuando una entidad financiera proporcione información sobre operaciones activas a alguna sociedad de información crediticia, lo cual, a nuestro juicio, es altamente peligroso por las consecuencias que podría ocasionar, no obstante que en el artículo siguiente (33-B) se dispone la obligación del pago de los daños y perjuicios que dichas sociedades, y las sociedades que les proporcionen datos, puedan ocasionar por culpa grave, dolo o mala fe. Salvo los supuestos previstos en el último párrafo del artículo 33-A, las sociedades de información crediticia deberán guardar secreto con respecto a la denominación de las entidades acreedoras.

Como se ve en esta reforma, se amplió la regulación que existía en el derogado sistema de información sobre operaciones activas y se amplió asimismo su ámbito de aplicación.

## CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DEL SECRETO BANCARIO

Jorge Labanca definió al secreto bancario *«como una prohibición, una orden legal de abstenerse, de no hacer, sea por acción o por omisión: las entidades no deben revelar, es decir, no dar a conocer»*. El mismo autor argentino lo había definido también como *«un deber de silencio a cargo de los bancos respecto de hechos vinculados a las personas con quienes mantienen relaciones comerciales»*.

Por su parte, Carlos G. Villegas señala que «consiste en un deber de silencio, una obligación de no hacer impuesta a una entidad financiera, por los hechos e informaciones que conoce en virtud de su actividad profesional».

Desde una perspectiva penal, dice Diego E. Di Fiori, se han destacado «dos posiciones posibles frente al secreto bancario: para la primera se hallaría incluido en el área de cobertura del deber de secreto todo aquello que se le ha confiado al profesional (banquero) en virtud de su oficio, siempre y cuando haya habido confidencia, o pedido expreso que el secreto sea guardado; y, para la segunda, que parece contar con mayor predicamento en nuestra doctrina (y que es, además, la que acoge la legislación y la jurisprudencia mexicanas), basta con que la norma haya hecho alusión a un secreto derivado del ejercicio de la profesión, no precisándose entonces que aquél haya sido confiado para que opere la tutela legal».

Con relación a la naturaleza jurídica del secreto bancario, es común que la doctrina entienda que el secreto financiero constituye una modalidad específica del secreto profesional o una especie dentro del género de éste.

El secreto bancario se funda en la protección de la libertad individual y, en tal sentido, su violación resulta sancionada por un delito incorporado a muchos códigos penales, porque *atenta contra la intimidad de la persona libre*.

En México esta intimidad está protegida, *contrario sensu*, por las garantías de legalidad y seguridad jurídica que consagra el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, algunos de cuyos párrafos transcribimos a continuación:

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento

.....

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o el titular del Ministerio Público de la Entidad Federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materiales de

carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

.....

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias, únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en éstos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. «»»»

Con independencia de la protección que nuestro sistema jurídico debe a la persona y a su intimidad, libertad y seguridad jurídica, el secreto bancario tutela también la preservación y mantenimiento del sistema financiero, que es uno de los pilares de la propia subsistencia de la sociedad en la que éste se inserta, y que constituye una preocupación de interés público.

Así pues, la protección al secreto bancario tiene también, en función de este interés público, ciertos límites. En términos generales, existe coincidencia en las legislaciones que tutelan el secreto bancario, en el sentido de que hay casos en los que el deber de secreto pasa a segundo plano, y que están dados por los siguientes supuestos:

- a) Cuando las informaciones son solicitadas por sujetos que junto con el cliente del banco comparten la protección del secreto;
- b) Cuando es el propio cliente quien releva al banco de la obligación del secreto, o sea, del deber en cuestión; y
- c) Cuando el interés personal del cliente debe ceder frente a otros de superior entidad, esto es, del interés público.

Estos límites o excepciones al deber de guardar el secreto bancario serán analizados con más detenimiento un poco más adelante.

¿Cuáles con los caracteres del Secreto Bancario? Dice Diego E. Di Fiori que «sea cual fuera el fundamento del secreto bancario, reúne los siguientes caracteres:

1. Produce una obligación de no hacer, que aparece impuesta por la ley.

2. Es una obligación que carece de determinación en el tiempo.
3. Se trata de una obligación general frente a terceros (*erga omnes*), porque el banquero está obligado a callar frente a todas las personas, con la única excepción de las taxativamente enumeradas por la propia ley».

## FINALIDADES DEL SECRETO BANCARIO

Puede afirmarse que el secreto bancario tiene varias finalidades fundamentales:

1. Resguardar el respeto y la protección de las cuestiones privadas, en función de la confianza que las personas tengan con el banquero, para proporcionarle algunos datos que consideran sólo son dados a conocer a su banquero por esa razón. De lo anterior se desprende que la confianza es una de las bases fundamentales en que descansa el secreto bancario.
2. Otra de las finalidades del secreto bancario es permitir la estabilidad de los sistemas bancarios; es decir, al haber confianza entre el público, éste proporcionará todos los datos e informes necesarios al banquero y, en consecuencia, mantendrá su dinero y realizará sus operaciones con los bancos bajo el entendimiento de que éstos no proporcionarán informes, no harán públicos esos datos, en muchos casos ni siquiera a las autoridades. Esta confianza genera que el sistema bancario pueda captar un mayor volumen de recursos, pues no existiendo confianza, el público tenderá a guardar su dinero en sus casas o negocios, o depositarlo en el extranjero.
3. Otra finalidad, que constituye parte de la política monetaria de los países, es la que el secreto bancario ha utilizado como un medio eficaz para atraer capitales, y de esa manera fortalecer la economía de cada país, y como parte de la estrategia de política monetaria, dirigida fundamentalmente a dar garantías a los depósitos bancarios.
4. Asimismo, forma parte del sistema de captación de ahorro externo de un determinado sistema bancario. Son claros los casos de Suiza, Líbano, Uruguay y algunos países llamados «*paraísos fiscales*», especialmente en la zona del Caribe y algunas regiones orientales, cuyas economías se han fortalecido por la presencia de grandes capitales provenientes del exterior, cuyos propietarios, confiando en la discreción de sus sistemas financieros, prefieren conservar su dinero en dichos países que en los que tienen sistemas más flexibles para informar sobre los depósitos.

## ASPECTOS DEL SECRETO BANCARIO EN MÉXICO

- a) Penales
- b) Civiles
- c) Administrativos
- d) Estrictamente bancarios

a) Los aspectos penales están regulados por los artículos 210 y 211 del Código Penal del Distrito Federal, al cual ya nos hemos referido, y que se concretan en la comisión de los delitos de revelación de secreto tipificados en dichos numerales.

### EL DELITO DE REVELACIÓN DE SECRETOS

Revelar un secreto ajeno consiste en conculcar el derecho de intimidad a la vida privada o a la vida industrial. Se entiende por *secreto* el conocimiento sobre una cosa, hecho o noticia que no está destinado a ser libremente conocido, y por el término *revelar* se define la manifestación, publicación, divulgación o difusión del secreto recibido o conocido, sea en forma directa o indirecta.

La revelación de secretos, para que constituya un tipo delictivo, debe afectar intereses jurídicamente relevantes, pues quien revela sus propias invenciones o supuestos secretos que en realidad no perjudican a nadie, no comete este delito. Tanto la escuela italiana como la alemana han considerado que la revelación o divulgación de secretos se encuentra relacionada con la vida privada de las personas, y que debe prevalecer un interés razonable de mantenerla en secreto, siempre y cuando no exista una causa de justificación que elimine la ilicitud. El perjuicio que se produce como consecuencia de la revelación del secreto puede ser de naturaleza material o moral. En algunas legislaciones, como la argentina, es suficiente la *posibilidad* de causar daño para que se configure dicho delito. En la mexicana, en cambio, se requiere un resultado que se traduce en la *causación* de un perjuicio a alguien.

El Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal, regula en el artículo 210 la *Revelación de Secretos*. Este delito tiene por agente a quien desempeñando un empleo, cargo o comisión y encontrándose en la posibilidad de participar de algún secreto o comunicación reservada, está obligado a guardar la mayor discrecionalidad posible. El perjuicio que su conducta de revelar produce a los sujetos que no tuvieron conocimiento de tal circuns-

tancia lleva a que esa conducta se tipifique en el delito en cuestión. El sujeto activo se hace, a la vez, acreedor de una sanción alternativa de multa de cinco a cincuenta pesos o hasta un año de prisión. Esta penalidad se agrava a quien revela un secreto que «*recibió al prestar servicios profesionales o técnicos, ora se trate de un servidor público (funcionario o empleado público), ora el secreto sea de carácter industrial*». En estos casos particulares, la punibilidad del artículo 211 del citado Código Penal es de uno a cinco años de prisión y multa de hasta quinientos pesos, además de la suspensión en el ejercicio de la profesión o en el desempeño del empleo.

A pesar de prevalecer un concreto interés de la comunidad en mantener oculto un acontecimiento determinado por motivos privados, profesionales o industriales, existen, empero, justas causas de revelación, aunque constituyan una acción típica en sí misma. En primer lugar, y tratándose de aspectos de la salud, se impone a los médicos el deber de denunciar aquellas enfermedades que por su naturaleza contagiosa ponen en grave peligro la estabilidad de una comunidad determinada. Asimismo, existe para ellos el imperioso deber de denunciar los envenenamientos y las lesiones u homicidios de que tuvieren conocimiento al prestar sus servicios profesionales. En estos dos últimos casos, en ciertas ocasiones, el médico se ve además en la necesidad de revelar un secreto profesional, ejercitando su derecho de defensa ante la acusación que le formula su cliente, por ejemplo, cuando se le imputa homicidio por imprudencia profesional, y debe demostrar que su participación fue posterior a la intervención inadecuada de una comadrona. Otra circunstancia es la de quien, teniendo conocimiento de las actividades de un espía y de su identidad, debe de inmediato ponerlas en conocimiento de las autoridades competentes (artículo 129 del Código Penal).

La revelación de secretos también puede concretarse en una norma permisiva; así, la fracción II del artículo 352 del mismo Código citado, en cuanto excluye de responsabilidad a quien dé una información por humanidad o por prestar un servicio personal con quien tenga parentesco o amistad. También se puede fundar la permisión cuando exista la necesidad de defender el buen nombre profesional en estado de necesidad justificante, como es el caso clásico del galeno que revela a la prometida en matrimonio la grave y contagiosa enfermedad que aqueja a su futuro cónyuge.

## EN CUANTO HACE A LA RESPONSABILIDAD CIVIL

- b) Desde el punto de vista civil, debemos considerar al secreto bancario como una obligación contractual de no hacer, derivada del contrato de depósito, ahorro, fideicomiso o cualquiera otra operación, cuya violación hace a la institución bancaria responsable civilmente y, por lo tanto, la obliga a responder de los daños y perjuicios que por su indiscreción o revelación indebida cause al depositante. Valga decir que en el Derecho Civil Mexicano se entiende, doctrinaria y jurídicamente, por *daño* todo menoscabo que una persona sufra en su patrimonio, y por *perjuicio*, la ganancia legítima que el dañado ha dejado de percibir, ambos con motivo de la acción u omisión dañosa.

El Congreso de la Unión ha expedido diversos ordenamientos que regulan la protección de los intereses del público usuario de servicios financieros. El 18 de enero de 1999 se publicó la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, y concentró las atribuciones de defensa que tenían diversas comisiones del Gobierno Federal en un solo organismo llamado *Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros* (CONDUSEF). Entre las más importantes se pueden mencionar: llevar a cabo de forma individual o colectiva el procedimiento conciliatorio, actuar como árbitro en amigable composición y de pleno derecho en los conflictos que ventila, dar orientación y asesoría legal a los usuarios, informar al público sobre los servicios que prestan las instituciones y revisar los contratos de adhesión que elaboran las instituciones de crédito.

Esto significa privilegiar una instancia distinta de la jurisdiccional, que de manera obligatoria y vinculativa para las partes concurre a la solución de los conflictos mencionados, y con ello otorga protección y seguridad jurídica al público usuario, porque además de fungir como árbitro o conciliador en la solución de las irregularidades que se presenten en la prestación del servicio, tales como la violación al secreto bancario, está facultada para ejecutar sus resoluciones y sancionar a aquellas entidades que cometan irregularidades en el desarrollo de sus actividades.

Esta es una institución inspirada en el *Banking Ombudsman* que existe en Inglaterra y en la Procuraduría de la Defensa del Consumidor de los Estados Unidos de Norteamérica.

c) Administrativamente hablando, las instituciones de Crédito en México operan bajo la supervisión y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, organismo público descentralizado del Estado que está investido de facultades para exigir, en ciertos casos, que los bancos le proporcionen información relativa a ciertas operaciones. Aun cuando las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria constituyen una aparente atenuación al secreto bancario, lo cierto es que dichas facultades de supervisión y vigilancia están referidas más a cuestiones globales de la operación de un banco que a los movimientos de un depositante en particular, pues en este último caso operan normas proteccionistas del secreto bancario que obligan a la Comisión a sujetarse a procedimientos como el que analizaremos más adelante.

La doctrina no ha precisado aún el contenido del secreto bancario, por lo que se hace necesario entrar al análisis de su regulación en el Derecho Mexicano.

El secreto bancario fue reconocido en el artículo 93 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, y a su vez quedó plasmado en la nueva Ley de Instituciones de Crédito de 1990, en el artículo 117, que conserva más o menos el mismo texto que desde la Ley de 1941 ha regido esta materia y que a continuación se transcribe:

**Artículo 117.-** *Las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales. Los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.*

*Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite con las operaciones que celebren y los servicios que presten.*

Podemos hacer el análisis del precepto antes transcrito en los siguientes términos:

### **Elementos materiales de la *protección***

En primer lugar, cabe precisar lo que debe entenderse por «depósitos». Entendemos como tales a todos aquellos que puedan provenir de operaciones pasivas de las instituciones de crédito, pues no únicamente existe el depósito en cuenta corriente de cheques a la vista, sino el sinnúmero de depósitos de ahorro, a plazo, en cajas de seguridad, etc., que, inclusive, con el tiempo varían de acuerdo con los instrumentos que las autoridades consideren operantes para ese efecto y, por lo tanto, debe considerarse el vocablo *depósito* como genérico y entenderse que se refiere a toda clase de depósitos bancarios, siguiendo el principio general de que donde la ley no distingue, no se debe distinguir.

Las otras palabras, «*cualquier tipo de operaciones*», debe entenderse que se refieren a toda posibilidad de operaciones, tanto activas como pasivas, que puedan realizar las instituciones de crédito. Pero además, el secreto protege también a todos los datos, documentos o informes que los clientes de los bancos proporcionen para realizar dichas operaciones, ya sea que se trate de datos o documentos que el cliente entrega por disposición de la ley, por convenio con el banquero o por iniciativa propia, a fin de realizar la operación, y que pueden ser relativos a la vida privada, tales como actas del registro civil de las personas, documentos relativos a propiedades muebles e inmuebles, a su contabilidad, como balances e inventarios, etc., no obstante que muchos de ellos constan en registros públicos. Consecuentemente, la institución sólo podrá libremente informar sobre aquellos datos que el cliente expresamente le haya autorizado revelar.

### **Elementos personales del *secreto***

La expresión «*en ningún caso*» nos da clara noción de que la ley no admite excepciones más que las que ella misma establezca, y tampoco posibilita interpretación respecto de cuál es el ámbito de aplicación personal del secreto bancario. En efecto, la disposición es tajante en cuanto a que solamente en aquellos casos que la propia ley contempla, y que determina con los vocablos «*sino*» y «*salvo cuando*», se podrán «*dar noticias o información*», esto es, revelar el secreto bancario.

## ¿Quiénes están obligados al secreto bancario?

El artículo 117 que hemos transcrito es aplicable tanto a las instituciones de Banca Múltiple, como a las de banca de desarrollo, a los bancos de objeto limitado y a las filiales de bancos extranjeros. Asimismo, están obligados a guardar el secreto todos los administradores, funcionarios, empleados y trabajadores de las instituciones, ya que en razón de que tienen esos cargos conocen los datos, documentos e informes que constituyen la materia del secreto bancario.

### Personas que pueden solicitar informes

Como todo derecho, el secreto bancario se desenvuelve en dos aspectos: uno de obligación de los bancos de guardar el secreto, y el otro como derecho del cliente, titular o contratante, precisamente a que se le proporcionen esos informes, al respecto de la, o de las, operaciones en que intervino.

Pueden solicitar información directamente:

- a) Aquellas personas que intervengan directamente en las operaciones, que pueden ser los depositantes o quienes celebren la operación, aunque ésta no sea de depósito (pueden ser deudores de la institución) o el que obtenga un servicio, por ejemplo, la persona que utiliza al banco como ventanilla de pago para obligaciones con terceros.
- b) En cuentas mancomunadas o solidarias, tendrán derecho aquellas personas que aparezcan en tales cuentas con ese carácter.
- c) Los apoderados de las personas antes citadas, siempre que tengan poder general o especial, conforme a los artículos 2553, 2554 y 2555 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable en toda la República en las operaciones de crédito, por disposición del artículo 2º., fracción IV de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- d) Las personas autorizadas para disponer de la cuenta. También resulta discutible hasta dónde pueden pedir informes respecto de las operaciones las personas que autoriza el titular de la cuenta para disponer de ella en los términos de los artículos 56 de la Ley de Instituciones de Crédito y 9º. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. En este caso, Ignacio Soto opina que *«el hecho de estar autorizados para disponer de dinero en las operaciones a que se refiere*

*el artículo 56 de la Ley de Instituciones de Crédito no hace que estas personas tengan derecho a pedir informes, ya que no son ni depositantes, ni causahabientes, ni mandatarios de los depositantes; en el supuesto sin conceder, de que se consideraran mandatos, éstos estarían restringidos única y exclusivamente a la disposición de las cuentas, pero ello no puede llegar a permitir que tales personas tengan derecho a solicitar información». Nosotros, por el contrario, pensamos que, atendiendo al principio de que «quien puede lo más puede lo menos», aquel que ha sido genéricamente facultado por el cuenta-habiente o su representante legal para disponer de una cuenta, puede desde luego solicitar válidamente información con respecto a dicha cuenta, para el efecto de que pueda, eficazmente, cumplir con la función de disposición que se le ha encomendado.*

- e) Una cuestión que no se ha planteado en México es la relativa a la posibilidad de que los esposos en la sociedad conyugal puedan solicitar informes de operaciones bancarias de su cónyuge. Se considera que en este caso hay una comunidad de bienes dentro del matrimonio y que, por lo tanto, los cónyuges tienen el derecho a pedir información de las cuentas recíprocas demostrando la existencia de la sociedad conyugal. No sucede lo mismo en el régimen de separación de bienes, en el cada uno de los cónyuges administra separada, libre y autónomamente su patrimonio, por lo que el otro carece de derecho para solicitar información alguna. Sin embargo, las instituciones de crédito mexicanas siguen el criterio de que, cualquiera que sea el régimen matrimonial, no proporcionan información al cónyuge, a menos que esté autorizado por el cliente.

#### AUTORIDADES QUE PUEDEN SOLICITAR INFORMES

La doctrina considera que el secreto bancario, como derecho de los particulares a que se respete su privacidad, su intimidad, en modo alguno puede estar por encima de los derechos de la sociedad que importan al interés público, esto es, de aquellos derechos cuya vigilancia y protección importan a la colectividad. Así pues, la doctrina admite la existencia de ciertos casos (que se han reconocido en el Derecho comparado) en los que no se puede impedir, con el pretexto del respeto al secreto bancario, por ejemplo, la investigación criminal, la clarificación de cuestiones fiscales, aspectos relativos a herencias o legados, juicios en los que los titulares del derecho al secreto bancario, o los bancos, sean parte, etc. El Derecho Mexicano ha reconocido también estos casos de excepción y los recoge en el propio artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, aunque con algunos defectos o insuficiencias.

En efecto, este numeral establece que las autoridades cuyo pedido de información debe ser atendido son:

- a) Las judiciales, siempre que la petición derive de una providencia dictada en juicio en el que el titular de la cuenta sea parte o acusado. El titular puede ser parte en un juicio civil, administrativo o fiscal, y acusado, desde luego, en un procedimiento penal.
- b) Las autoridades hacendarias federales, pero éstas deberán solicitar la información a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Nos queda claro, entonces, que la finalidad del legislador ha sido, por una parte, respetar absolutamente la supremacía del interés social por cuanto se refiere a la impartición de justicia, concediendo a los jueces el derecho a pedir que se rompa el secreto bancario cuando lo requieran para esclarecer situaciones litigiosas, y, por otro lado, limitar a las demás autoridades, especialmente las administrativas, concediendo solamente opción para pedir información a las hacendarias de la federación, esto es, a las fiscales federales, pero siempre y cuando lo soliciten a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la cual, evidentemente, podrá determinar en cada caso si ordena o no a la institución revelar el secreto.

Vale la pena mencionar que en México existen autoridades que son formalmente administrativas pero que materialmente desempeñan funciones jurisdiccionales, tal es el caso de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, verdaderos tribunales del trabajo, y el Tribunal Fiscal de la Federación. En estos casos, no obstante que, como decimos, estos tribunales son autoridades que dependen del Poder Ejecutivo y no del Judicial, los bancos atienden al hecho de que están encargadas de ventilar controversias materialmente jurisdiccionales, por lo que atienden siempre las peticiones de información que dichas autoridades les formulan.

Es de hacer notar también que, por cuanto se refiere a la información que soliciten las autoridades hacendarias, la ley permite quebrantar el secreto bancario pero solamente cuando dicha petición provenga de autoridades federales, esto es, quedan excluidas las autoridades hacendarias de los estados y de los municipios. Sin embargo, y según nos ha informado el gerente del Centro Bancario de nuestra ciudad, al recibir una solicitud de información de una autoridad hacendaria local, los bancos resuelven caso por caso, con el previo dictamen de sus departamentos jurídicos. Cabe

hacer mención que, para el efecto de la protección, nuestra legislación es muy clara en cuanto a limitar el derecho a pedir información, en cuanto a las autoridades hacendarias se refiere, a las federales, por lo que, en nuestra opinión, la información que presten los bancos a las locales constituiría violación al deber de secreto bancario. Aquí conviene especificar que, para efectos de nuestro tema, como también para el de la recuperación de créditos a su favor, tenemos en México dos instituciones que han sido consideradas como fiscales: se trata del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, y del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT. En todo caso, la legislación mexicana considera a estas instituciones como fiscales federales, por lo que, aunque no son estrictamente hacendarias, en cuanto que los recursos que captan tienen un fin predeterminado, el legislador ha querido fortalecerlas en atención a su carácter social. En este caso, los bancos invariablemente proporcionan la información que dichas instituciones solicitan.

Mención especial merecen las peticiones de información que realice el Ministerio Público Federal. La Ley de Títulos y Operaciones de Crédito contemplaba, hasta 1982, el «delito de libramiento de cheques sin fondos», que se castigaba, obviamente, con pena privativa de libertad y algunas indemnizaciones de carácter patrimonial. Por tratarse de una ley federal, era frecuente que el Ministerio Público Federal solicitara a las instituciones de crédito la información necesaria para integrar la averiguación previa y poder consignar la comisión del delito ante los jueces penales. Así pues, la Comisión Nacional Bancaria circuló a los bancos, el 9 de julio de 1956, la instrucción de atender las solicitudes de información que formulase el Ministerio Público Federal, cuando ésta fuese relativa a una investigación en la que estuviese denunciado el cuenta habiente. Sin embargo, al reformarse la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y derogarse el delito mencionado, como delito especial en dicha Ley, el libramiento de cheques sin fondo pasó a ser una de las modalidades del fraude, por lo que su regulación correspondió a los códigos penales de los estados y, consecuentemente, al Ministerio Público del Fuero Común. En tal virtud, los bancos dejaron de proporcionar información, ya que la petición no provenía de la Procuraduría General de la República, esto es, del Ministerio Público Federal.

Adicionalmente, el nuevo texto del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito excluye de sus excepciones al Ministerio Público, por lo que los bancos han seguido el criterio de negar, sin excepción, informes a dicha autoridad.

Por otra parte, nuestra legislación contempla una excepción a la posibilidad de entregar información a los jueces en tratándose de contratos de fideicomiso. En este caso, el artículo 118 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que la petición de información de los jueces, formulada como consecuencia de providencia dictada en juicios relativos a contratos de fideicomiso, sólo se podrá satisfacer con intermediación de la Comisión Nacional Bancaria, a menos que se trate de juicios «entablados por el fideicomitente o fideicomisario, por el comitente o comisario, por la institución o contra ésta». Dicha disposición contiene lo que en la doctrina se ha denominado como el «Secreto Fiduciario»; lamentablemente, como puede verse en la transcripción que hemos ofrecido en este texto, la redacción del artículo 118 es sumamente defectuosa, independientemente de que no se encuentra en la doctrina ni en la exposición de motivos de la Ley justificación alguna para excluir a las operaciones de fideicomiso de las reglas generales del secreto bancario y, por lo tanto, sustraerlos de la esfera de acción de nuestros jueces, al grado de que algunos autores como Ignacio Soto han propuesto la derogación de dicho numeral y, con ella, la desaparición del secreto fiduciario.

#### EL SECRETO BANCARIO Y EL LAVADO DE DINERO

Es un hecho que con el aumento del problema global derivado del dinero del narcotráfico en varios países del mundo se ha vuelto preocupación de muchos gobiernos de América lo que llaman «lavado de dinero». Como consecuencia, en los Estados Unidos de Norteamérica se ha desatado una verdadera fiebre por perseguir, limitar y definir el lavado de dinero que provenga de actividades ilícitas de todo tipo, especialmente de la venta de armas, de secuestros y, desde luego, el narcotráfico.

El escándalo financiero de los últimos años en varias naciones, que ha envuelto a personajes de todo tipo, desde empresarios hasta altos funcionarios gubernamentales, no ha excluido a los bancos y a los banqueros. Este escándalo cuestiona el alcance del secreto bancario como elemento clave de la actividad bancaria y financiera. Es claro que dicho secreto ha sido utilizado para cometer ilegalidades y delitos financieros de toda clase. El secreto bancario, como ya lo apuntamos, es un derecho universalmente reconocido, que entra en el campo más amplio del derecho a la privacidad, protege y tutela un derecho, pero de ninguna manera puede ser invocado como un recurso para cometer u ocultar actividades delictivas. En el momento en que se traspasa la legalidad establecida, el secreto deja de cumplir su función primordial. La aplicación de este límite a un derecho que hasta ahora ha sido absoluto, al extremo de convertirse en libertinaje,

sin duda, minará la confianza de aquellos que lo utilizaban para ocultar sus actividades ilegales; pero, por otro lado, restablecerá la confianza perdida de los miles que han sido defraudados. Además, se piensa que podrá servir de advertencia para aquellos que piensan dedicarse a esta clase de actividades, amparados por la impunidad con la que se puede operar en estos ámbitos.

Vamos a analizar, pues, el origen de la legislación que en México se ha emitido para contrarrestar la protección de las actividades ilícitas al amparo del secreto bancario.

En la exposición de motivos de reformas a diversas leyes del Sistema Financiero Mexicano llevadas a cabo en 1999 se define al *lavado de dinero* como «el acto de disfrazar el origen del dinero o encubrir la propiedad del mismo proviniendo de una actividad ilegal para hacer que ese dinero parezca como legítimo».

Este tópico forma parte de un conjunto de actos políticos, legales y administrativos para combatir el lavado de dinero y la delincuencia organizada. En noviembre de 1996, el Congreso de la Unión emitió la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y en mayo de 1997 reformas al Código Penal Federal, al Código Fiscal de la Federación, al Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales. Esto ha complicado tanto la definición de los delitos como su tratamiento y el hecho de que el narcotráfico también es global y tiene muchas implicaciones y ramificaciones y, desde luego, la reforma fundamental en el capítulo de Lavado de Dinero se dio con la adición del artículo 400 bis del Código Penal Federal, en el cual se establece un nuevo tipo de delito conocido como *lavado de dinero*, en el que se hace énfasis en la intencionalidad del delincuente por ocultar o transformar el origen ilícito de los recursos.

El objetivo de la nueva legislación relativa a la vida interna de las instituciones es homologar la legislación mexicana a la legislación internacional con las medidas preventivas de control que contribuyan a detectar las operaciones financieras realizadas con recursos de procedencia ilícita.

Entre otras cosas, las reformas buscan que la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en estos supuestos no sea vinculante, salvo en los casos en que los recursos de procedencia ilícita se relacionen con el Sistema Financiero; y en ese supuesto, la facultad que se da en las reformas a la Secretaría es obligatoria y no potestativa. En los casos de comprobación

y de denuncia, el gobierno mexicano debe buscar procedimientos fundados y motivados para combatir el lavado de dinero, y de alguna manera modifican el secreto bancario, ya que los requerimientos de información o documentos relativos al Sistema Financiero que formulan el Procurador General de la República o el servidor público a quien delegue esta facultad, y también la autoridad judicial correspondiente, se harán por conducto de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, en la competencia de cada una de ellas; y los de naturaleza fiscal, por conducto de la autoridad que determine el Secretario de Hacienda y Crédito Público y que sólo podrán ser utilizados en la investigación y se debe guardar la más estricta confidencialidad. Esto implica modificaciones al artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, al artículo 52 bis 3 de la Ley del Mercado de Valores, 95 de la Ley General de Organizaciones Auxiliares del Crédito, 140 de la Ley General de Instituciones de Seguros y 112 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Es de comentar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió, en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1997, antes de ser reformadas estas leyes y sin base legal alguna, las reglas de procedimiento para las Instituciones del Sistema Financiero, que derivan de las reformas. Esto es un lamentable signo de la forma poco respetuosa de nuestro estado de Derecho, en que algunas autoridades administrativas con frecuencia emiten normas que no tienen sustento legal y cuya aplicación, consecuentemente, constituye violación a la garantía de legalidad establecida en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por la novedad de esta legislación y el interés que despertaron en todo el sistema financiero mexicano, a continuación transcribimos la exposición de motivos y las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, así como las reglas generales expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que a nuestro juicio conceden enormes facultades discrecionales que en un momento dado pueden hacer que los funcionarios desaten verdaderas cacerías de brujas con el pretexto de perseguir el lavado de dinero. Cabe hacer notar, además, que el cumplimiento de estas normas impone a las autoridades gubernamentales, a las instituciones de crédito y a las demás organizaciones del sistema financiero mexicano, la creación de un costoso aparato burocrático.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Ciudadanos secretarios de  
la Cámara de Senadores del  
Honorable Congreso de la Unión  
Presentes

*En noviembre de 1995 el Honorable Congreso de la Unión, como parte de un esfuerzo integral en materia de combate al delito comúnmente conocido como «lavado de dinero», aprobó diversas reformas a las leyes financieras, a fin de que el sistema financiero mexicano coadyuvara eficazmente en la prevención de dicho ilícito.*

*Al efecto, en las citadas leyes se estableció la facultad de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de sus respectivas comisiones supervisoras, dictara a los intermediarios financieros, así como a sus funcionarios y empleados, los lineamientos, medidas y mecanismos para prevenir, detectar y combatir la comisión del referido delito.*

*Como parte de ese mismo esfuerzo integral, en mayo de 1996 el Congreso de la Unión emitió el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversos Artículos del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Código Fiscal de la Federación; del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales.*

*Como uno de los aspectos fundamentales de dichas reformas, en el artículo 400 bis de dicho Código (Sic. -se refiere al Código Penal citado-), se estableció una nueva descripción típica de las actividades conocidas como «lavado de dinero», en la que se hizo énfasis en la intencionalidad del delincuente por ocultar o transformar el origen ilícito de los recursos, buscando también hacer compatible nuestra legislación interna sobre la materia y sus correspondientes en la legislación financiera con la legislación internacional, que sirvieran como medidas preventivas, de control, que auxilien a detectar las operaciones financieras con recursos de procedencia ilícita.*

*En el dictamen que emitiera esa Honorable Cámara de Senadores se reconoció entonces que la complejidad y multinacionalidad (Sic.) del narcotráfico y sus numerosas implicaciones y ramificaciones, plantean interrogantes cruciales a las naciones de América Latina, así como a sus instituciones públicas y privadas. Ello, principalmente a través de la conducta que tradicionalmente se denomina como*

«lavado de dinero», entendido como el acto de disfrazar el origen del dinero o encubrir la propiedad del mismo proveniente de una actividad ilegal, para hacer que ese dinero parezca como legítimo.

Se recalcó en ese momento y se reitera ahora, que es el sistema financiero nacional el que resiente principalmente el efecto de las inyecciones de este «dinero lavado», pero que son los bancos, básicamente, entre otras instituciones financieras, los más afectados por la realización de operaciones poco claras, con dinero de origen oscuro, que pueden derivar y de hecho derivan, en fraudes.

Respecto del citado artículo 400 bis, el propio dictamen consideró conveniente mantener en la ley el control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre las acciones penales que en esta materia se ejerzan, por las implicaciones que las mismas tienen sobre el sistema financiero en su conjunto y por los efectos fiscales y financieros que pueden tener, sin dejar de tomar en cuenta que el Ministerio Público es el titular del ejercicio de las acciones penales, por lo que la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dejó de ser vinculante, salvo en los casos en que los recursos de procedencia ilícita se relacionen con el sistema financiero, estableciendo para dicha dependencia la facultad obligatoria y no potestativa, de ejercer sus facultades de comprobación y de denuncia.

En el mismo orden de ideas, en noviembre de 1996 esa propia Soberanía emitió la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, en la que, reconociendo la gran influencia que el narcotráfico y otros delitos de esta naturaleza ejercen sobre la actividad financiera, se consideró como delito grave, susceptible de ser cometido por organizaciones delictuosas, al ahora denominado «operaciones con recursos de procedencia ilícita», previsto en el ya mencionado artículo 400 bis de la codificación penal sustantiva.

En esa misma ley se estableció la colaboración de las autoridades fiscales y financieras en la investigación de las actividades de carácter financiero de la delincuencia organizada, señalando que los requerimientos de información o documentos relativos al sistema financiero que formulen el Procurador General de la República, el servidor público a quien delegue esta facultad o, en su caso, la autoridad judicial, se harán por conducto de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, en sus respectivas competencias, y los de naturaleza fiscal, por conducto de la autoridad que determine el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que sólo podrán ser utilizados en la investigación, debiéndose guardar la más estricta confidencialidad.

*En razón de lo expuesto y dado que la legislación sustantiva sobre el nuevo tipo penal de operaciones con recursos de procedencia ilícita emplea una terminología con mayor contenido técnico y precisión, he considerado conveniente proponer a esa Soberanía la utilización de los mismos términos, para referirse en la legislación financiera, a la citada conducta típica a que hemos venido haciendo referencia.*

*Lo anterior implica modificaciones mínimas al artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, reiterando también que el ejercicio de las atribuciones que ahí se confieren a la autoridad hacendaria, debe considerarse dentro de las excepciones de reserva que establece el artículo 117 de la propia ley.*

*En el mismo sentido, se plantean también los ajustes necesarios al texto de los artículos 52 bis, 3 de la Ley del Mercado de Valores; 95 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; 140 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y 112 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.*

*En virtud de lo expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter al Honorable Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, la siguiente:*

#### INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA DIVERSAS LEYES FINANCIERAS

*ARTÍCULO 1º.- Se reforma el párrafo cuarto y se adiciona un párrafo quinto y uno sexto, al artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito para quedar como sigue*

*ARTÍCULO 115.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dictará disposiciones de carácter general [estas son las reglas a que nos referimos anteriormente] que tengan como finalidad establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar en las instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado, actos u operaciones que puedan ubicarse en los supuestos del artículo 400 bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, incluyendo obligación de dichas instituciones y sociedades de presentar a esa Secretaría, por conducto de la citada Comisión, reporte sobre las operaciones y servicios que realicen con sus clientes y usuarios, por los montos y en los supuestos que en dichas disposiciones de carácter general se establezcan.*

*Dichas disposiciones deberán considerar entre otros aspectos, criterios para la adecuada identificación de los clientes y usuarios de las operaciones y servicios de*

las instituciones y sociedades mencionadas, que consideren sus condiciones específicas y actividad económica o profesional; los montos, frecuencia, tipos y naturaleza de las operaciones y los instrumentos monetarios con que las realicen y su relación con las actividades de los clientes o usuarios; las plazas en que operen y las prácticas comerciales y bancarias que primen en las mismas; la debida y oportuna capacitación de su personal y medidas específicas de seguridad en el manejo de las operaciones de las propias instituciones y sociedades. El cumplimiento de la obligación de presentar reportes previstos en tales disposiciones no implicará transgresión a lo establecido en los artículos 117 y 118 de esta ley.

Las disposiciones señaladas deberán ser observadas oportunamente por los miembros de los consejos de administración, comisarios, auditores externos, funcionarios y empleados de los citados intermediarios; la violación de las mismas será sancionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con multa equivalente del 10 al 100% del acto u operación de que se trate (Sic. En nuestra opinión debiera decir: «del valor del acto...»).

Tanto los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como los miembros de los consejos de administración, comisarios, auditores externos, funcionarios y empleados de los intermediarios financieros a que se refiere este artículo, deberán abstenerse de dar noticia o información de las operaciones previstas en el mismo a persona, dependencias o entidades, distintas de las autoridades competentes expresamente previstas. La violación a estas obligaciones será sancionada en los términos de las leyes correspondientes. (Hasta aquí la exposición de motivos).

Estas modificaciones fueron similarmente establecidas para todas las demás organizaciones del Sistema Financiero Mexicano, pero nos concentraremos exclusivamente en lo referido a las Instituciones de Crédito, por ser ésta la denominación que nuestras leyes dan a los «bancos», y porque el tema tratado es precisamente el «Secreto Bancario», aunque cabe hacer la aclaración de que, cuando tratándose de prevenir el lavado de dinero, por razones de compatibilidad en la facilidad para transferir dinero de un país a otro, la legislación mexicana trata con el mismo rigor que a los bancos a las casas de cambio.

A continuación transcribiremos íntegramente el decreto del 7 de marzo de 1997, en el que se publican las «reglas generales» a que hemos venido haciendo referencia, y que constituyen, aparentemente, la normatividad reglamentaria para hacer cumplir lo establecido en el transcrito artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito. Y decimos «aparentemente» porque, como veremos, estas mismas reglas obligan a las instituciones de crédito a

emitir normas denominadas «*criterios*» mediante «*manuales*» que se elaborarán unilateralmente, caso por caso, esto es, banco por banco, y que éstos deberán registrar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Quiero hacer notar, antes de la transcripción, el abusivo uso que nuestros funcionarios (haciendo gala de su tecnocracia y desconocimiento del Derecho) hacen de vocablos no jurídicos en los «*considerandos*» del Decreto, vocablos que acusan problemas de interpretación, porque no son explicados en el texto de las reglas, tales como «*triangulando*», referido a operaciones entre diversos países y «*reciclados*», referido a cierto tratamiento que se da a los recursos, que, por cierto, tampoco se precisan, pero que por la lectura integral de las normas podemos entender que se trata tanto de financieros (dinero) como económicos en general (objetos o títulos-valor).

He aquí el texto del Decreto:

DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL  
A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115  
DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

*Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-  
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

*La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, habiendo escuchado la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y en los artículos 32-B del Código Fiscal de la Federación, 16 y 31 fracciones VII y VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con los artículos 400 bis del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República del Fuero Federal y 9 y 10 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, con base a lo establecido por el artículo 6º., fracción XXXIV del Reglamento Interior de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y*

CONSIDERANDO

*La necesidad de establecer conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, las acciones que las instituciones de crédito y las sociedades financieras de objeto limitado deben realizar para prevenir y detectar actos u operaciones con recursos, derechos o bienes que procedan o representen el producto de un probable delito; que coadyuven a combatir la utilización de esas instituciones y sociedades que por la naturaleza de la función que realizan y el marco legal que las rige, deben ser depositarias de la confianza pública por parte de*

personas u organizaciones que aprovechen o pretendan aprovechar ilícitamente el régimen que al efecto se prevé, para encubrir o distorsionar operaciones que encuadren en los supuestos señalados;

Que dichas prácticas ilícitas se desarrollan generalmente triangulando operaciones entre diversos países en todos los continentes, con la finalidad de hacer más difícil la identificación de las verdaderas fuentes de los recursos así reciclados, comprometiendo con ello la seguridad integral de los Estados y la sana operación de sus sistemas financieros y económicos al ser indebidamente utilizados con los fines señalados, convirtiéndose en un problema de trascendencia internacional;

Que en tal virtud, nuestro país participa de manera cada vez más activa con otros Estados y Organizaciones Intergubernamentales, que desarrollan acciones oficiales coordinadas, para coadyuvar a que la diversidad de regímenes legales establecidos por naciones soberanas no se convierta en un elemento que los delincuentes que operan internacionalmente aprovechen para diluir y distorsionar el verdadero origen de los cuantiosos recursos financieros de que pueden llegar a disponer quienes se dedican, principal pero no exclusivamente, a delinquir, de manera organizada, tratando con ello de evadir sus responsabilidades legales, y

Que por todo lo expuesto, el Congreso de la Unión durante el año anterior, fortaleció la legislación penal sustantiva, para tipificar de manera más concisa y efectiva las prácticas delictivas que más comúnmente inciden en el reciclaje de recursos de procedencia ilícita, estableciendo en ella la obligación de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus facultades, coadyuve con las autoridades directamente responsables del combate del referido tipo penal, en la oportuna detección del ilícito señalado, especialmente cuando se utilicen los servicios de las entidades que integran el Sistema Financiero; esta Secretaría ha tenido a bien emitir las siguientes

## CAPÍTULO I Definiciones

**PRIMERA.-** Para los efectos de las presentes Disposiciones, se entenderá por:

- a) «Instituciones», a las Instituciones de Crédito y Sociedades Financieras de Objeto Limitado, que con tal carácter considere la Ley de Instituciones de Crédito;
- b) «Operaciones», todas las operaciones activas, pasivas, de servicios y las análogas y conexas a las anteriores que conforme a las leyes que rigen su

*funcionamiento celebren las Instituciones, con excepción de los descuentos que realicen las Instituciones de Banca de Desarrollo;*

- c) «Operación Sospechosa», aquella Operación que realice una persona física o moral y que pueda ubicarse en los términos del párrafo segundo del artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, en razón al monto, frecuencia, tipo y naturaleza de la operación; al lugar, región o zona en que se efectúe; a los antecedentes y a la actividad de la persona física o moral; así como a los criterios contenidos en los manuales de operación que las Instituciones deberán formular y registrar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo dispuesto por la Cuarta de las presentes Disposiciones;*
- d) «Operación Relevante», la que se realice en cualquier Instrumento Monetario, por un monto igual o superior al equivalente a \$10,000.00 Dlls. de los E.U.A., en moneda nacional o en cualquier otra de curso legal. Para efectos del cálculo del importe en moneda nacional se considerará el tipo de cambio que publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, el día hábil bancario inmediato anterior a la fecha en que se realice la operación;*
- e) «Cliente», los depositantes, cuentahabientes, inversionistas, acreditados, mandantes, comitentes, fideicomitentes, fideicomisarios y cualquier otro usuario, que operen con las Instituciones y los compradores, vendedores y transferentes de divisas, así como cualquier persona física o moral, a excepción de las entidades que integran el Sistema Financiero, en los términos establecidos en el artículo 400 bis del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en materia del fuero Federal, y las dependencias y entidades públicas federales, estatales y municipales, que realicen operaciones con ellas. No quedan comprendidos en la excepción anterior los establecimientos que realicen las actividades a que se refiere el artículo 81-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_)*
- f) «Instrumento Monetario», los billetes y la moneda de los Estados Unidos Mexicanos o los de curso legal de cualquier otro país, cheques de viajero y oro y plata amonedados.*

## CAPÍTULO II Identificación del Cliente

*SEGUNDA.- Las Instituciones establecerán medidas concretas y estrictas de identificación y conocimiento del Cliente, previamente a la realización de las Operaciones, en los siguientes términos:*

*I. En el caso de personas físicas, se requerirá en la realización de Operaciones con Instrumentos Monetarios por montos iguales o superiores a lo establecido en la Tercera de las presentes Disposiciones, con excepción de los depósitos en cuenta, la presentación de una identificación personal que deberá ser en todo caso un documento original oficial emitido por autoridad competente, vigente a la fecha de su presentación, en donde aparezca fotografía del portador, su firma y domicilio, debiendo conservar la Institución fotocopia de dichos documentos.*

*Independientemente de lo anterior, en los casos en que se abra cualquier tipo de cuenta de depósito, ahorro o inversión, fideicomisos, mandatos, cajas de seguridad y otorgamiento de crédito bajo cualquier modalidad, las Instituciones deberán abrir un expediente de identificación del Cliente, titular y cotitulares, en el que deberá obtener y hacer constar nombre completo, fecha de nacimiento, nacionalidad, en su caso Registro Federal de Contribuyentes y Cédula de Identificación Fiscal, expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, profesión, actividad o giro de negocios y domicilio particular (calle, número, colonia, código postal, ciudad o población, entidad federativa y teléfono), debiéndose conservar copia fotostática de todos los documentos citados.*

*La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, podrá exceptuar de la obligación de abrir el expediente a que se refiere el párrafo anterior, tratándose de instrumentos de ahorro, que por sus características se destinen principalmente a sectores de la población de menores recursos.*

*II.- Tratándose de personas morales, las Instituciones igualmente solicitarán en la realización de cualquier Operación con Instrumentos Monetarios por montos iguales o superiores a lo establecido en la tercera de las presentes Disposiciones, con excepción de los depósitos en cuenta, la presentación del testimonio de su acta constitutiva debidamente registrado, o de documento que acredite fehacientemente su legal existencia y las facultades de su representante o representantes legales, en original o copia certificada, expedidos por fedatario público autorizado, así como la debida identificación oficial de sus representantes, el Registro Federal de Contribuyentes y la Cédula de Identificación Fiscal de la persona moral expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y una copia simple de la misma, debiendo conservarla la Institución.*

*Adicionalmente, en los casos en que se abra cualquier tipo de cuenta de depósito, ahorro o inversión, fideicomisos, mandatos, cajas de seguridad y otorgamiento de crédito bajo cualquier modalidad, las Instituciones deberán abrir un expediente de identificación del Cliente persona moral, en el que deberá obtenerse y hacer constar nombre, denominación o razón social, domicilio (calle, número, colonia, código postal, ciudad o población, entidad federativa y teléfono), nacionalidad, nombre del administrador o administradores, director, gerente general o apoderado legal, que en ese acto obligue con su firma a la persona moral, actividad o giro comercial, Registro Federal de Contribuyentes y Cédula de Identificación Fiscal, expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, copia del testimonio de su acta constitutiva debidamente registrado y cualquier otro documento que acredite debidamente el domicilio, tales como, por vía de ejemplo: última boleta de pago del impuesto predial, contrato de arrendamiento, recibo de luz, teléfono o recibo de pago de derechos por suministro de agua, debiéndose conservar copia fotostática de todos los documentos citados.*

*III. Tratándose de personas de nacionalidad extranjera, además de cumplir los requisitos señalados en esta Disposición para las personas nacionales, deberán:*

- a) En el caso de personas físicas, presentar original de su pasaporte;*
- b) Tratándose de personas morales, presentar original del documento que acredite su legal existencia, así como del que acredite como su representante a la persona física que se ostente como tal, y en caso de ser ésta también de nacionalidad extranjera, original de su pasaporte.*

**TERCERA.-** *Para los efectos de las presentes Disposiciones, las Instituciones no tendrán la obligación de identificar a sus Clientes, o terceros cuando realicen Operaciones individuales en cualquier Instrumento Monetario cuyo valor no exceda al equivalente a \$10,000.00 Dlls. de los E.U.A., en moneda nacional o en cualquiera otra de curso legal.*

*Para efectos del cálculo del importe en moneda nacional se considerará el tipo de cambio que publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, el día hábil bancario inmediato anterior a la fecha en que se realice la operación.*

### CAPÍTULO III Reporte de operaciones sospechosas

**CUARTA.-** *Las Instituciones, deberán elaborar manuales de operación, los cuales deberán ser debidamente registrados y autorizados por la Procuraduría Fiscal de*

la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismos que contendrán los criterios y bases para considerar las Operaciones como Sospechosas (AQUÍ SE ROMPE EL SECRETO BANCARIO), así como desarrollar sistemas manuales o de cómputo, que les permitan instrumentar los procesos descritos a que se refieren estas Disposiciones. Dichos manuales se remitirán a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Para tales efectos, las Instituciones deberán considerar, para calificar una Operación Sospechosa:

- a) Las condiciones específicas de cada uno de sus Clientes, actividad profesional, giro mercantil, u objeto social correspondientes;
- b) Los montos de las operaciones que comúnmente realicen, su relación con las actividades a que se refiere el inciso anterior; el tipo de transferencia de recursos, en cualquier Instrumento Monetario u otros medios, que el cliente acostumbre realizar, y
- c) Los usos y prácticas comerciales y bancarias que priven en la plaza en que operen.

La Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no autorizará los manuales que no se apeguen a los sanos usos y prácticas bancarias y mercantiles.

QUINTA.- Las Instituciones deberán formular y presentar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información requerida en el formato de Reporte de Operaciones Sospechosas, que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar 20 días hábiles posteriores a aquél en que se detecte, en los medios magnéticos o cualquier otro, que reúnan los términos y especificaciones que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### CAPÍTULO IV

#### Reporte de operaciones relevantes

SEXTA.- Las Instituciones, igualmente deberán desarrollar sistemas manuales o de cómputo y aplicar criterios de registro para efectos de Operaciones Relevantes y elaborarán los manuales respectivos, de los cuales también deberán obtener la autorización y el registro de la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*SÉPTIMA.- Las Instituciones deberán remitir trimestralmente, a más tardar 20 días hábiles después del cierre de Operaciones del último mes, a la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el formato oficial de Reporte de Operaciones Relevantes, que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los medios magnéticos o cualesquiera otros, que reúnan los términos y especificaciones que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

## CAPÍTULO V Procedimientos

*OCTAVA.- Los manuales de las Instituciones, deberán contener las bases y procedimientos a que deben ajustarse, de acuerdo a las siguientes acciones:*

- a) Establecer reglas, parámetros y criterios cualitativos para la detección de Operaciones Sospechosas, atendiendo a las características de la Institución, a las zonas del Territorio Nacional en que operen, y a las peculiaridades de la Operación del Cliente, a los usos y prácticas comerciales y bancarias que priven en la plaza en que operen;*
- b) Llenar y enviar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los formatos de los reportes a que se refieren los Capítulos III y IV de las presentes Disposiciones;*
- c) Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la elaboración y actualización del contenido de las Disposiciones y de los formatos de Operaciones Sospechosas y Relevantes;*
- d) Dar respuesta a las solicitudes de información, que por conducto la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les requiera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, originadas en las presentes Disposiciones;*
- e) Contar con los procedimientos que les permitan evaluar y verificar el debido cumplimiento de las presentes Disposiciones;*
- f) Programar acciones concretas para la prevención de actos y operaciones con recursos, derechos o bienes a que se refiere el artículo 115 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como su efectiva aplicación;*

- g) *Elaborar y enviar a la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, trimestralmente un informe de los actos y de las operaciones internas que impliquen actividades que generen preocupación en las Instituciones y, en su caso, de los empleados, funcionarios o miembros del consejo de administración involucrados que por tal motivo se hayan separado de sus puestos, y NO SE ENTIENDE, POR EXCESO DE REGULACIÓN.*
- h) *Diseñar y programar los esquemas y períodos de capacitación del personal de las Instituciones sobre la aplicación de los manuales.*

*NOVENA.- Los manuales y normas internas establecidos en las presentes Disposiciones, así como sus modificaciones, deberán ser remitidos para su conocimiento y supervisión de su cumplimiento a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.*

*DÉCIMA.- En el supuesto de que una misma operación pueda ser considerada como Operación Relevante y Operación Sospechosa, de acuerdo a lo establecido en las presentes Disposiciones, deberá ser incluida en el Reporte de Operaciones Sospechosas a que se refiere la Disposición Quinta.*

*DÉCIMO PRIMERA.- Las copias de los reportes y de los documentos relativos a la identificación a que se refiere el Capítulo II, se conservarán por un período no menor a cinco años, cumpliendo para tal efecto los preceptos que conforme a los artículos 99 y 100 de la Ley de Instituciones de Crédito haya dictado la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en materia de microfilmación, grabación, conservación y destrucción de documentos.*

## CAPÍTULO VI

### Reserva y confidencialidad

#### (DEBER DE SECRETO PARA LAS PERSONAS FÍSICAS)

*DÉCIMO SEGUNDA.- Los servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como los empleados, funcionarios y miembros de los consejos de administración, comisarios y auditores externos de las Instituciones, deberán de mantener la más absoluta reserva respecto de los reportes a que se refieren las presentes Disposiciones, absteniéndose de dar cualquier información o noticia al respecto, que no sea a las autoridades competentes expresamente previstas.*

## CAPÍTULO VII Capacitación y Difusión

*DÉCIMO TERCERA.- Las Instituciones desarrollarán programas de capacitación y difusión al personal responsable de la aplicación de las presentes Disposiciones, expidiendo las constancias correspondientes, para lo cual deberán:*

- a) Efectuar cursos o reuniones de información, especialmente cuando se modifique el contenido de las presentes Disposiciones o de los formatos de reportes de Operaciones Sospechosas u Operaciones Relevantes;*
- b) Elaborar instructivos para facilitar a su personal el llenado de los Reportes de Operaciones Sospechosas y Relevantes, y*
- c) Difundir las Presentes Disposiciones entre los empleados y funcionarios responsables de su aplicación, así como las normas y manuales de operación interna que se emitan para su debido cumplimiento.*

## CAPÍTULO VIII Sanciones

*DÉCIMO CUARTA.- Las faltas de cumplimiento o el cumplimiento parcial o extemporáneo a lo dispuesto en la Segunda, Cuarta, Sexta y Octava de las presentes Disposiciones, serán sancionadas en los últimos términos del artículo 108 de la ley de Instituciones de Crédito.*

*DÉCIMO QUINTA.- Las faltas del cumplimiento o el cumplimiento parcial o extemporáneo, o la falta de reporte de una Operación, en los términos de la Quinta y Séptima de las presentes Disposiciones, serán sancionadas en los términos de lo dispuesto por el artículo 115 de la ley de Instituciones de Crédito.*

*La violación a lo establecido en la Décima Segunda de estas disposiciones por parte de servidores públicos, será sancionada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y en el caso de que la violación sea por parte de las Instituciones, se sancionará en los términos del artículo 108 de la Ley de Instituciones de Crédito.*

*DÉCIMO SEXTA.- No se impondrá sanción alguna a cualquier Institución, funcionario, empleado, miembro del consejo de administración, comisario o auditor externo de las mismas, que requirieran los formatos a que se refieren las presentes Disposiciones o proporcionen a sus superiores información de las Operaciones a que se refieren las mismas.*

## TRANSITORIAS

**PRIMERA.-** Las presentes Disposiciones entrarán en vigor el día 2 de mayo de 1997, con excepción de la obligación de presentar los reportes a que se refiere la Quinta de estas Disposiciones, que entrará en vigor una vez que queden registrados y autorizados los manuales de operación, y de la señalada en la Disposición Séptima, que entrará en vigor el 1º de enero de 1998.

**SEGUNDA.-** Las Instituciones, deberán presentar a la procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los manuales a que se refieren las Disposiciones Cuarta y Sexta, en un Plazo que no excederá del 1º de Septiembre de 1997.

La Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y de Crédito Público, deberá resolver sobre la autorización y registro de los manuales a que se refiere el párrafo anterior, en un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 1997.

En tanto las Instituciones presentan y son aprobados y registrados los manuales señalados en el párrafo anterior, las Instituciones deberán, a partir de la vigencia de las presentes Disposiciones, dar aviso a la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de las Operaciones que por sus características, a juicio de cada Institución, puedan ser consideradas como Operaciones Sospechosas.

**TERCERA.-** Las Instituciones que a la entrada en vigor de las obligaciones correspondientes a las Disposiciones Quinta y Séptima, no estén en posibilidad material de presentar los reportes a que se refieren dichas Disposiciones, podrán presentarlos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante un plazo que no excederá de seis meses, en un documento que reúna las especificaciones señaladas por dicha Secretaría.

**CUARTA.-** Tratándose de cualquier tipo de cuentas de depósito, ahorro o inversión, fideicomisos, mandatos, cajas de seguridad y otorgamiento de crédito, bajo cualquier modalidad, formalizadas con anterioridad a la entrada en vigor de las presentes Disposiciones, las Instituciones deberán presentar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en un programa de regularización en un plazo no mayor de 60 días hábiles, a partir de la entrada en vigor de las presentes Disposiciones, para abrir un expediente de identificación del cliente conforme a lo señalado en la segunda de las presentes Disposiciones, indicando los plazos y términos en que se cumplirá con el mismo.

*Atentamente,  
Sufragio Efectivo. No Reelección.  
Ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de marzo del año de mil novecientos noventa y siete.- El secretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz.-Rubrica.*

Hasta aquí las Disposiciones Generales (conocidas también como «Reglas Generales»).

Disposiciones prácticamente idénticas se emitieron para regular la obligación de informar de las Casas de Cambio, que pueden ser consultadas en el Diario Oficial de la Federación del 12 de abril de 1997.

Para entender cabalmente las razones por las que el Gobierno mexicano ha cedido a las presiones de Estados Unidos para suavizar las normas que limitan la violación al secreto bancario, me permito transcribir una nota publicada en *El Universal*, diario de circulación nacional en México, el martes 22 de abril de 1997, en la 1ª. sección, página 1:

*Miami, Florida, 21 de abril.- Las autoridades estadounidenses congelaron hoy las primeras 120 de 5.000 cuentas bancarias que se sospecha son utilizadas para «lavar» dinero del narcotráfico y que podrían abarcar 1.500 millones de dólares en ganancias del tráfico de enervantes.*

*El embargo forma parte del operativo conocido como «Oro Verde», el cual investiga cuentas presuntamente relacionadas con operaciones financieras de narcotraficantes colombianos, las cuales se encuentran en importantes bancos de Florida, Texas, Nueva York y California.*

*Anne Figueiras, portavoz del FBI en Miami, informó que «actuamos cautelosamente hoy en más de 120 cuentas y creemos que fueron utilizadas con fines de lavado de dinero, para repatriar narcodólares a Colombia».*

*Figueiras afirmó que «estamos investigando las cuentas y no a los titulares; es una acción para recuperar el dinero».*

*Todd Robbertson, jefe de la oficina para América del Sur del periódico The Dallas Morning News, publicó un reportaje el sábado pasado en el que informaba los detalles de la operación «Oro Verde» que planea dar el golpe más grande en la historia de las operaciones de «lavado» de dinero.*

Conforme a ese reportaje, las cuentas embargadas hoy son «un grupo de prueba» en el sur de Florida, pero que se planea abarcar 500 cuentas en distintos bancos de este estado, Nueva York, Texas y California.

Aun cuando la vocera del FBI indicó no estar en condiciones de informar el total de los activos involucrados en el operativo de hoy, *The Dallas Morning News* señaló que en total se espera embargar 1500 millones de dólares en ganancias del narcotráfico.

La investigación, producto de dos años de pesquisas de los grupos de inteligencia, abarca también entre 300 y 400 agentes financieros colombianos.

Todo es dinero de narcotraficantes colombianos. De eso estamos seguros. No hay otra institución ni industria en Colombia que produzca tan cantidad de efectivo», señaló el responsable de la investigación en Miami al señalar que los 1,500 millones de dólares que decomisarán son apenas cifras «conservadoras» basadas en «cifras sólidas».