



308909
27
25
UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

Con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México

**LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRESTAMO
EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA LA ALUMNA:

MARIA ISABEL DE LA PEÑA GONZALEZ

DIRECTOR DE TESIS

DR. ALFONSO GUERRERO MARTINEZ

MEXICO, D.F.

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A DIOS NUESTRO SEÑOR:

**POR HABERME DADO LA VIDA Y
SER LA LUZ DE MI CAMINO.**

A MIS PADRES:

**QUE ME ENSEÑARON QUE UNA VEZ TOMADA UNA DECISION,
HAY QUE LLEVAR A CABO LAS ACTIVIDADES NECESARIAS,
PARA ALCANZAR LO DECIDIDO AUNQUE SURJAN
DIFICULTADES, GRACIAS POR EDUCARME EN LA FORTALEZA Y
POR SU CONSTANTE PERSEVERANCIA.**

A MIS HERMANOS, CARMEN Y LUIS:

**QUE SIEMPRE ME HAN
APOYADO Y CON QUIENES HE
COMPARTIDO MIS MEJORES
MOMENTOS.**

A MIS AMIGOS:

*QUE ME MOTIVARON Y COLABORARON
PARA LA REALIZACION DEL MISMO.*

AL DR. ALFONSO GUERRERO:

*POR SU PACIENCIA Y TENACIDAD PARA LLEVAR A
CABO EL CUMPLIMIENTO DE ESTA LABOR.*

A MIS MAESTROS.

A LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA.

LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRESTAMO EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	1
 CAPITULO I	
ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS CAJAS DE AHORRO	
1.1. <i>Antecedentes en Europa</i>	2
1.2. <i>España</i>	12
1.3. <i>Estados Unidos</i>	17
1.4. <i>México</i>	22
 CAPITULO II	
SITUACION JURIDICA DE LAS CAJAS DE AHORRO EN MEXICO	
2.1. <i>Evolución de la regulación jurídica en México</i>	37
2.2. <i>Primeros Intentos legislativos</i>	49
2.3. <i>Importancia y necesidad de regulación de este tipo de instituciones en el Sistema Financiero Mexicano</i>	58
2.4. <i>Reconocimiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo como Organizaciones Auxiliares de Crédito</i>	65
 CAPITULO III	
NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAJAS DE AHORRO	
3.1. <i>Conformación del Sistema Financiero Mexicano</i>	71
3.2. <i>Autoridades que intervienen en las cajas de ahorro</i>	102
3.3. <i>Naturaleza jurídica de las cajas de ahorro</i>	105
3.4. <i>Requisitos para obtener la autorización</i>	113
3.5. <i>Objeto Social</i>	119

CAPITULO IV

REGLAMENTACION DE LAS CAJAS DE AHORRO EN MEXICO

4.1. <i>Análisis de la legislación vigente aplicable a las Sociedades de Ahorro y Préstamo</i>	127
4.2. <i>Casos de fraudes a socios</i>	139
4.3. <i>Proyecto de reformas que se propone</i>	149
4.4. <i>Fomento y promoción de las cajas de ahorro</i>	152
CONCLUSIONES	154
BIBLIOGRAFIA	159

INTRODUCCION

Fuera del sistema financiero pueden surgir y de hecho surgen con alguna frecuencia intermediarios no institucionales cuya actividad se desempeña sin sujetarse a una regulación específica, por lo que deben analizarse estos fenómenos con muy particular cuidado por las autoridades, para que las medidas que adopten frente a los mismos, no desalienten y menos aún impidan, nuevas actividades inherentes al sano desarrollo del mercado de dinero y capitales.

En los años recientes, las autoridades financieras y el Congreso de la Unión han prestado especial atención a la regulación de nuevas figuras que han emergido de nuestro sistema, tales como las empresas de factoraje financiero, comisionistas, cuya actividad llegó a causar importantes impactos en el desarrollo del mercado financiero; de manera que en un principio, se reglamentó su actuación a través de autorizaciones particulares, pero sin existir una política general respecto a la norma en que habrían de estar contempladas por las leyes, hasta que finalmente fueron reconocidas, dictándose una serie de disposiciones tendientes a precisar las características de las operaciones propias de la naturaleza que inspiró su surgimiento, poniendo de manifiesto la permanente preocupación por instrumentar normas que den certeza y claridad a las funciones que desempeñan todos los intermediarios financieros, dando al mismo tiempo, seguridad jurídica a los particulares que demandan de sus servicios.

Bajo circunstancias similares al desenvolvimiento de los citados intermediarios, se ha venido desarrollando en nuestro país y sobre todo, en la zona geográfica del Bajío, un sistema financiero al que podríamos calificar como "informal", constituido por sociedades con diversa naturaleza jurídica, -unas veces constituidas como sociedades de responsabilidad limitada, sociedades cooperativas o como pseudo uniones de crédito- pero que de manera uniforme han adoptado la denominación de

cajas de ahorro o cajas populares, mismas que, a través de sus representantes han intentado lograr un acercamiento con las autoridades encargadas de regular el comercio, las finanzas públicas o los aspectos laborales, a efecto de legitimar su actuación.

A pesar de que su impacto desde el punto de vista financiero no es verdaderamente significativo si se les compara con el volumen de las operaciones de las instituciones de crédito vistas en su conjunto, podríamos afirmar que la operación de todas las cajas de ahorro equivale al volumen que opera el más pequeño de nuestros bancos mexicanos; sin embargo, ello no es óbice para que se haga impostergable su regulación.

Lo anterior, obedece a que este tipo de sociedades realiza una importante función social ya que su misión consiste en organizarse con el propósito de promover la cultura, encaminándola hacia el ahorro de sectores de la población circunscritos en zonas geográficas específicas, de manera que las cajas de ahorro son verdaderos promotores del desarrollo económico, social y regional ya que su premisa fundamental consiste en que su actividad no persigue fines de lucro por lo que las ganancias que se obtengan de su operación serán destinadas a la realización de obras culturales y de beneficio general para los habitantes de los lugares en los que se establecen.

Más bien, las ganancias que obtienen de su actuación son para este tipo de sociedades un medio para alcanzar fines superiores como la educación, el espíritu cooperativo y el desarrollo regional, y no como el fin último que encamina a las sociedades lucrativas o netamente capitalistas.

El objetivo que persigue esta clase de sociedades consiste en que un cierto número de personas -independientemente de la actividad económica que realizan- se reúne para ahorrar en común y concederse mutuamente créditos para la satisfacción de sus propias necesidades, así como para la ejecución de obras en

beneficio de la región en que se encuentra establecida, tal y como la edificación de escuelas, talleres, enfermerías, parques recreativos y asistencia social.

Cuando las personas se unen y cooperan para una determinada causa, por lo regular esta sobresa cuando son muchas más personas las que se reúnen, entonces la causa puede realizarse mucho más rápido. Eso es lo que puede suceder con las cajas de ahorro, que la población puede reunirse con sus capitales para ahorrar y establecer un determinado interés para sus inversiones, además de saber que con ello ayudarán a la comunidad con obras de beneficencia social o créditos más accesibles de los que ofrece un banco.

Por la naturaleza que revisten las operaciones que realizan pudieran asimilarse, hasta cierto punto, con una institución de crédito, guardando por supuesto debida proporción entre una y otra, toda vez que formal y materialmente, las cajas de ahorro celebran operaciones activas y pasivas, pero circunscritas a un universo cerrado y determinado, compuesto por sus socios integrantes, mientras que los bancos, llevan a cabo tales operaciones con el público en general.

Al no contar este tipo de sociedades con una legislación que regulara su actuación, tuvieron la necesidad de que sus operaciones se sustentaran en las normas y estatutos internos aprobados por sus propios socios, por lo que su desenvolvimiento se ha dado sin sujeción a la vigilancia y supervisión de las autoridades.

Por cuestiones de índole laboral, tuve conocimiento de que se estaban realizando diversos proyectos para reglamentar las cajas de ahorro, lo cual empezó a interesarme en cuanto a que cómo era posible que éstas, con las funciones que desarrollan, no estuvieran previstas en Ley alguna, incrementando más mi interés en el estudio de las mismas al saber que otros países contemplan esta figura desde hace muchos años, que tienen elaborada toda una reglamentación sobre ellas ya que son

entidades que compiten a la par con las instituciones de crédito por la captación de ahorro y otorgamiento de créditos.

Lo anterior desarrollo en mí un verdadero interés en investigar a las cajas de ahorro, desde sus orígenes tanto en Europa como en México, hasta su actual funcionamiento y forma de organización.

Una de las principales razones que han llevado a nuestras autoridades a preocuparse por su correcta legislación, consiste en el hecho de que las cajas de ahorro no encuadran formalmente en ninguna de las sociedades mercantiles previstas por la Ley de la materia. Es por ello la necesidad de dotarlas de una personalidad jurídica que les permita actuar legítimamente frente a las autoridades, así como ante sus socios, dándoles verdadera seguridad jurídica respecto de las inversiones que se constituyen ante ellas.

El resultado de los esfuerzos y pronunciamientos de sus principales dirigentes, aunado con los profundos y meticulosos análisis practicados por las autoridades financieras, trajeron como consecuencia que las cajas de ahorro fueran finalmente reconocidas por la legislación como organizaciones auxiliares del crédito, confiriéndoles la tan ambicionada personalidad como entes distintos del resto de las sociedades previstas en ley, por lo que se les ha denominado formalmente como "sociedades de ahorro y préstamo".

De tal forma que iniciaremos con el origen y desarrollo de la caja de ahorro, para buscar su naturaleza jurídica y social y encontrar en ésta los postulados que dieron nacimiento a estas sociedades.

Posteriormente, hablaremos de lo que es el concepto de caja de ahorro, sus objetivos y el concepto del ahorro en sí, lo que nos servirá para tener en mente, todos y cada uno de los elementos que necesitamos manejar, antes de que pasemos a

hablar sobre las reformas a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Los fraudes y malversaciones por parte de algunas cajas, propiciaron también la necesidad de la reforma y reglamentación para las cajas de ahorro.

Por último, vamos a analizar dichas reformas, elevando propuestas de fomento para este tipo de organizaciones para incentivar el ahorro, así como para reallzar las obras de carácter social que se requieren en el ámbito de circunscripción que operan.

Por lo que la presente tesis, sin constituir un análisis exhaustivo de tan vasto tema, consideramos que bien pudiera servir como guía para aquellos estudiosos del derecho que se interesan por el análisis de nuevas figuras jurídicas en el ámbito financiero de nuestro país.

CAPITULO I

ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS CAJAS DE AHORRO

- 1.- ANTECEDENTES EN EUROPA.**
- 2.- ESPAÑA.**
- 3.- ESTADOS UNIDOS.**
- 4.- MEXICO.**

CAPITULO PRIMERO

ORIGEN Y DESARROLLO DE LAS CAJAS DE AHORRO

Con el propósito de tener una visión amplia de lo que son las cajas de ahorro y de sus objetivos, es necesario remontarnos a los antecedentes de esta institución, así como analizar más de cerca la evolución que ha tenido en España, dado los nexos que nos unen a ese país.

Asimismo, estudiaremos la situación que guardan las cajas de ahorro en los Estados Unidos de Norteamérica, para estar en posibilidad de hacer un análisis comparativo con las de México, toda vez que estas instituciones ya están contempladas dentro del esquema del Sistema Financiero Mexicano, y que éste a su vez está inmerso en un proceso irreversible de internacionalización y globalización de mercados, por lo que se requiere que las instituciones financieras del país obtengan capacitación continua, para estar en la posibilidad de ofrecer servicios al nivel que se requiera.

Por último, analizaremos la evolución histórica de las cajas de ahorro en México, con lo cual tendremos un amplio panorama del surgimiento, evolución y desarrollo de las mismas en nuestro país, hasta el estado que guardan actualmente.

1.1 ANTECEDENTES EN EUROPA.

Los antecedentes en Europa se remontan hacia finales del siglo XV, con los Montes de Piedad, fundados por religiosos en Italia, los cuales han tenido por objeto la concesión de préstamos en metálico con garantía prendaria a personas económicamente débiles. En cuanto a su estructura, se organizan sobre bases de

sencillez y eficacia mediante la creación de un fondo o monte en metálico, con recursos provenientes de donaciones, depósitos de dinero (al principio sin abono de intereses) y de los excedentes de sus operaciones. (1)

Las cajas de ahorro surgen en la segunda mitad del siglo XVIII, en la mayor parte de los casos para apoyar a un monte de piedad ya existente o bien hacer posible la fundación de uno. La primera caja de ahorros reconocida como tal fue la de Hamburgo (Alemania) en 1788.

Cabe hacer notar que en el siglo XIX el ambiente en el que surgieron estas instituciones era de que si bien el ahorro no era la panacea que aseguraban los economistas clásicos (2), podía ser una solución particular para determinados problemas individuales, especialmente cuando se logra mediante la ayuda del crédito cooperativo o popular (a bajo costo). Conscientes de este planteamiento, los solidaristas y cooperativistas del siglo XIX buscaron la solución del problema que la usura tornaba excesivamente grave; ya que aunque el fin del feudalismo en Europa Occidental permitió que los campesinos tuvieran sus propias tierras, ellos no tenían dinero para comprar ganados o equipos agrícolas, semillas y otros insumos agrícolas esenciales. Los bancos no otorgaban préstamos a las personas de bajos recursos por lo cual, éstos se vieron forzados a pedir préstamos a los usureros, quienes cobraban tasas de interés realmente exorbitantes, apoderándose de las tierras y otros bienes de los campesinos si estos no pagaban a tiempo. Lo anterior provocó que la idea del crédito popular se propagara por todo el continente europeo y se difundió en gran manera debido fundamentalmente, a que lo pacífico de la solución hizo que la idea prendiera rápidamente, logrando adeptos en toda Europa. Pronto se vio que el sistema no era sino una forma de evitar la proletarización de la clase media (pequeños comerciantes y agricultores), amenazados por las grandes integraciones económicas

(1) Montero Pérez, Angel y Vilchez Martínez Ramírez. *Las Cajas de Ahorro en el Sistema Financiero*. Madrid, España. Editorial Bosh. 1986. p. 26.

(2) Keynes, Manuel. *Teoría General de la ocupación, el interés y del dinero*. México. Fondo de Cultura Económica. 1945. pp. 324 y 325.

que producía el capitalismo en su desarrollo. A este factor positivo se agregaron otros también de gran importancia; la facilidad con que los acreedores brindaban crédito a las organizaciones solidarias de deudores y la consiguiente reducción en las tasas de interés; una multitud de instituciones en toda Europa que utilizaban distintos nombres y planes tenían todas un objetivo fundamental: el suministro de crédito barato que permitiera el ahorro y la capitalización de sus asociados.

En forma genérica se denominó Instituciones de Crédito Popular (cooperativo), a las asociaciones de pequeños propietarios que se reúnen para obtener el crédito que no se les brindaría en forma individual. En particular presentan multitud de formas, adaptadas en su mayoría a las necesidades e idiosincrasias de los distintos países.

Es de resaltar que estas instituciones también fueron antecedente de las cajas de ahorro, pues muchos de los objetivos que tenían posteriormente fueron tomados por las cajas de ahorro.

Así tenemos:

En Alemania: País de origen de las "Landschaften" es, asimismo, lugar de nacimiento de los dos tipos de bancos populares de más difusión: Los bancos Raiffeisen y los bancos Schulze-Delitzsch.

a) Los bancos Raiffeisen: un burgomaestre de un grupo de aldeas renanas, Frederick Raiffeisen, poderosamente impresionado por las devastaciones que los prestamistas causaban entre los campesinos afectados por la crisis de los años 1846-1847, se avocó a la búsqueda de una solución que permitiera resurgir al agro alemán. En 1849, basándose en el ejemplo de las Landschaften -asociaciones crediticias de grandes propietarios-, decidió crear una serie de bancos rurales, modelados sobre aquel patrón, pero adaptados a las necesidades y posibilidades de los cultivadores pobres. En el mismo año, mediante un donativo personal, crea el primero de estos bancos en Flammerfeld y dificultosamente, a lo largo de los siguientes

veinte años, cuatro más en distintos puntos de Alemania; pero la idea, que parecía agonizar, resurge vigorosa entre 1870-1880 con la depresión agrícola, multiplicándose rápidamente estos establecimientos que llegan a sumar más de ochocientos en 1888.

El banco Raiffeisen típico opera en una área pequeña y comprende un número limitado de miembros, sobre los cuales ejerce una vigilancia moral; se instala en aldeas de aproximadamente un millar de habitantes y sus miembros pocas veces superan los 50. Forma su fondo de préstamos de sus propias ganancias y de créditos obtenidos de terceros, no faltándoles nunca capital en razón del alto concepto que merecen y de la seguridad de sus operaciones; las solicitudes de crédito son cuidadosamente estudiadas por comités especiales, debiendo el solicitante explicar las razones que le mueven a pedirlo y los medios con los cuales piensa amortizar el préstamo dentro de los términos preestablecidos. Si bien los bancos no han prestado nunca en forma gratuita, su tasa de interés es sumamente moderada y los plazos de reembolso largos.

Cada miembro asume una responsabilidad ilimitada por todas las deudas de la asociación; ello, debido en un principio a exigencias de la organización jurídica alemana, se conservó luego en vista de ser esta garantía una gran ayuda en la obtención de créditos a bajo costo. En vista de esto, sólo se admiten como miembros aquellas personas que pasan un estricto examen de su situación financiera y moral; lógicamente, también sólo negocia con sus consocios.

El miembro incorporado no abona cuotas elevadas, siendo su única obligación la de suscribir una acción de pequeño valor. El gobierno de estas instituciones es, al igual que el de la mayoría de las organizaciones cooperativistas, democrático, respetándose el principio del voto personal, sin consideración del número de acciones que el socio posea.

b) Los bancos Schulze-Delitzch.

Casi simultáneamente con la creación por Raiffeisen de sus bancos agrícolas, surge un tipo análogo de instituciones de crédito urbano gracias a la iniciativa de un abogado liberal: Schulze-Delitzch, quien, como individualista interesado en la defensa del pequeño productor, buscó con ellos un arma contra los abusos de la gran industria. El carácter ciudadano de la concepción original no impidió su rápida extensión por el interior de Alemania, donde, por su número, llegó a rivalizar con los bancos Raiffeisen.

Si bien estructuralmente estas instituciones se parecen a las típicamente agrícolas, en cuanto a su organización democrática y a la aplicación del principio de la responsabilidad ilimitada y solidaria, difieren en muchos otros puntos: Los bancos Schulze-Delitzsch tienden principalmente hacia el fomento del ahorro y, en general, actúan con criterio más capitalista que cooperativista, verbigracia, emiten acciones de grandes valores -si bien su venta se realiza a crédito-, cobran altos intereses y distribuyen importantes dividendos como un aliciente al ahorro; en otro sentido, sus asociados no pertenecen a determinado grupo social, sino que, como en cualquier sociedad capitalista, puede integrar la misma cualquier interesado en la adquisición de acciones.

De lo antes expuesto, se puede concluir que fueron los montes de piedad y los bancos populares de Alemania, así como el ambiente que reinaba en la época, lo que hizo propicio la aparición de las cajas de ahorro.

"Existen antecedentes de la creación de las cajas de ahorro, como las ideadas por Hugues Delastres, miembro del consejo de Enrique IV de Francia, en 1611, sin fructificar por su anticipación histórica. A finales del siglo XVIII, la evolución de la sociedad permite el ahorro de la masa de la población y produce la inevitable necesidad de contar con un instrumento popular para el depósito de las economías en lugar de los primitivos métodos de atesoramiento. Las ciudades alemanas de

Hamburgo y Brunswick en 1778 y 1765 crean las primeras cajas de ahorro conocidas. Las cajas de ahorro registran un movimiento de creación expansivo en el primer tercio del siglo XIX...⁽¹⁾

A partir de que surgió la primera caja de ahorros reconocida como tal en Hamburgo en 1778 durante la primera mitad del siglo XIX proliferaron las cajas de ahorro en toda Europa, calculando que en 1820 su número se acercaba a 500.

Para Montero Pérez y Martínez Vilchez "las circunstancias que propiciaron la aparición de las cajas de ahorro fueron sin duda complejas y variadas; de una parte, la revolución industrial, con su secuela de cambios económicos y sociales que conlleva a un auge de la burguesía y a la aparición del proletariado; de otro, el ideal de la ilustración con sus coordenadas de progreso, filantropía y previsión. Las cajas, en definitiva, son el resultado de la aplicación de estos principios a aquellas circunstancias sociales y económicas aparecidas en el siglo XVIII".⁽²⁾

Los principios que han regido a la mayoría de las cajas son:

- Fijación de sus normas de funcionamiento por medio de estatutos internos o leyes.
- Carencia de lucro mercantil.
- Carácter benéfico.
- Seguridad operativa.
- Orientación de su actividad preferentemente hacia los sectores más necesitados.
- Bajas tasas de interés en su actividad financiera.
- Control de la administración y vigilancia mediante regulación oficial.

Podemos observar como el ánimo de la creación de las cajas de ahorro,

(1) "Cajas". *Gran Enciclopedia Rialp*. T.I. Madrid. Ediciones Rialp. 1971, pp. 423-426.

(2) Montero Pérez. *Op. Cit.* p. 26.

fue el de ayuda mutua entre personas de escasos recursos que no les permitían el acceso a los grandes bancos, para el ahorro y obtención de préstamos entre ellos mismos, en un ambiente cooperativo, y sin ninguna intención de lucro.

La migración de las cajas de ahorro en Europa, se realizó "...de Alemania pasaron a Italia, donde Luigi Luzzatti introdujo en ellas algunas innovaciones, que caracterizan el sistema italiano. En Francia la idea de los bancos populares fue importada por Ludovico de Besse, y se extendió también por todos los otros países.

En la práctica debe comenzarse por establecer las características del sistema alemán, y cuando ya estén desarrolladas y marchen bien podrá establecerse de acuerdo a cada sistema".(1)

En la época de mayor auge del surgimiento de las cajas de ahorro, se desprende que las condiciones esenciales para la buena marcha de estas instituciones fueron:

1.- Honradez, probidad y laboriosidad, que constituyen las garantías que deben exigirse para hacer los préstamos.

2.- El interés no debe pasar del 4 ó 4.5 % anual.

3.- No deben extenderse a otras operaciones que préstamos y depósitos, pues de lo contrario, aunque no comprometa la buena marcha, desnaturalizaría la institución.

Y como ventajas económico-sociales son inmensas, descollando entre ellas las que siguen:

1.- Establecen la solidaridad entre los socios.

(1) "Banco". *Enciclopedia Universal Ilustrada*. Europeo Americana. T. VII. Bilbao, España. Editorial Espasa-Calpe, S.A. 1925. pp. 470-507.

2.- Los libran de la usura.

3.- Facilitan la acción de los préstamos a los socios, que por lo general son personas de escasos recursos y a estos aislados nadie les presta en buenas condiciones.

4.- Ejercen un gran flujo moralizador con el préstamo de honor, fundado en las condiciones antedichas.

5.- Son elementos de orden, en tanto que alientan las legítimas esperanzas de los socios y proporcionan a éstos un capital, mayor ó menor, convenciéndoles prácticamente de la armonía que debe reinar entre el capital y el trabajo, así como de que el primero no es por naturaleza adversario del trabajo.

Existe una circunstancia que es necesario subrayar, que éste ahorro en la caja, tratará de lograr de la mejor manera posible que aquellas personas que no detentan grandes capitales pero tienen el hábito previsor, puedan tener acceso a un sistema que les permita el ahorro.

Ahora bien, actualmente en Europa las cajas de ahorro han evolucionado en forma particular en cada país, como lo veremos enseguida. España será estudio del siguiente inciso.

FRANCIA.

- **Cajas de Ahorros privadas** (Caisses d'Espargne). Son de utilidad pública y su finalidad esencial es la captación del ahorro familiar.

- **Caja de Depósitos y Consignaciones** (Caisse des Dépôts et Consignations). Es un establecimiento administrativo público con autonomía de gestión.

Administra los fondos recogidos por las cajas privadas.

BELGICA.-

- Cajas de Ahorros privadas (Privé Spaarkassen). Usan en su denominación el término de cajas de ahorros y se integran todas ellas en una caja Central. Aceptan depósitos de ahorro.

- Cajas de Ahorros Municipales.

- Caja General de Ahorro y Retiro (Caisse Générale D'Epargne et de Retraite). Especie de Banco público con garantía del Estado. Es una entidad autorizada para emitir obligaciones y realizar operaciones de capitalización, como las cajas Privadas. Utiliza principalmente las oficinas postales.

ALEMANIA.-

- Cajas de Ahorros locales, con Centrales regionales de giro o bancos de Land y un establecimiento central, el Deutsche Giro zentrale. Toda esta organización funciona en cada uno de los distintos Ländern.

Las cajas locales recogen el ahorro y conceden crédito a ese nivel, mientras que las Centrales de Giro ejercen una importante actividad bancaria.

Existe, por tanto, una división del trabajo equilibrada entre las cajas locales y los Organismos Centrales, en la medida en que las primeras sólo están obligadas a transferir a los segundos una reducida parte de sus fondos y pueden servirse de tales Organismos en tanto que intermediarios cuando no encuentran posibilidades adecuadas de inversión en su campo de actividad regional.

- Cajas de Ahorro a la Construcción (Bauparkassen). Revisten diversas

formas jurídicas: Sociedades, Establecimientos de Derecho Público e, incluso, Departamentos no autónomos de las Centrales de giro.

Aceptan depósitos de ahorro para la construcción de viviendas.

DINAMARCA.-

*La gestión de las cajas en este país es equivalente a la de los Bancos, si bien usan en su denominación el título de **Cajas de Ahorros**.*

GRECIA.-

Las cajas de ahorros son establecimientos de crédito público autónomo, con una red de oficinas superior a la de los Bancos.

IRLANDA.-

Las cajas de ahorros (Trustee Savings Banks) tienen una presencia mediana dentro del mercado financiero total del país.

ITALIA.-

*Las **Cajas de Ahorros y Monte de Piedad** (Casse di Risparmio e Monti di Crédito su Pegno) son establecimientos públicos de crédito, sometidos a un régimen jurídico especial.*

Su actividad se orienta básicamente al desarrollo de las economías regionales y al sostenimiento de las colectividades locales.

LUXEMBURGO.-

*En la actividad de las cajas, tiene gran importancia la **Caja de Ahorros***

del Estado (*Caisse D'Epargne de l'Etat*).

Se trata de una Entidad de derecho público cuyos depósitos tienen la garantía del Estado y están tutelados por el Gobierno.

Ejerce el papel de caja de compensación con una posición clave en el mercado monetario interno. Ejerce funciones de Banco central encargado de las emisiones monetarias en francos luxemburgueses.

Su actividad se caracteriza por la relevante posición de sus operaciones a largo plazo y en el euromercado.

PAISES BAJOS.-

Las Cajas de Ahorros (Spaarbanken) son establecimientos de crédito que sólo pretenden distribuir dividendos a fines sociales.

REINO UNIDO.-

Las Cajas de Ahorros (Trustee Savings Banks), al haber ido extendiendo su actividad de tipo bancario en los últimos años, no tienen la garantía del Estado cuando sus fondos de reserva alcanzan un nivel suficiente.

Existen también Sociedades para crédito a la vivienda (Building Societies), que son distintas de las cajas. (1)

1.2 ESPAÑA.

Al parecer existe una asociación entre lo que son los Montes de Piedad

(1) *Bonilla Moreno, José Antonio. Las Cajas de Ahorro y la Comunidad Económica Europea. Madrid. España S.E.. 1988. pp. 103 a 105.*

con las cajas de ahorro, las cuales como hemos observado fueron fundadas básicamente en Alemania, pero existen autores que adjudican su creación a los religiosos de Italia de fines del siglo XV. Sea cual fuere el origen exacto, el objetivo era el de obtener un préstamo en metálico con garantía prendaria para personas económicamente débiles, de ahí que para la segunda mitad del siglo XVIII, se establecen apoyos a las cajas de ahorro para que estas suplían ese crédito con garantía prendaria y puedan otorgar préstamos a los ahorradores sin la misma característica que va a ser lo que la empezará a diferenciar de los Montes de Piedad.

Don Joaquín Vizcaino, Marqués de Pontejos, fundó en 1838 en Madrid, la primera caja de ahorros de España, aprobada por Real Decreto del 25 de octubre del mismo año.

"Dicha caja se encontraba vinculada física y económicamente al Monte de Piedad de Madrid (fundado en 1772), puesto que ambas instituciones se localizaban en el mismo inmueble y se prestaban ayuda financiera mutua; sin embargo, fue hasta 1869 cuando se fusionaron bajo el nombre que aún conserva de Monte de Piedad y caja de ahorros de Madrid".(1)

A partir de ese año se continuaron fundando en España otras cajas de ahorro de iniciativa particular, por individuos o grupos de personas de indudable carácter filantrópico o bien al amparo de diputaciones, ayuntamientos, obispados, etcétera.

El 17 de abril de 1839, se expide Real Orden, invitando a cada una de las provincias españolas a seguir el ejemplo de la caja de ahorros de Madrid, con lo que se origina un movimiento fundacional en toda España, llegando a constituirse hasta el primer tercio del presente siglo 54 cajas, de las cuales 18 eran de fundación privada y 16 públicas.

(1) Montero Pérez; Op. Cit. p. 27.

Durante el siglo XIX se expedieron varias ordenanzas y decretos con la finalidad de promocionar la creación de cajas de ahorros, pero el primer texto de regulación oficial no se da sino hasta 1926 en que se establece el registro especial de cajas de ahorros a cargo del Ministerio de la Gobernación.

En 1929 se expide la Ley 2.532 de 21 de noviembre, para organizar a las instituciones de ahorro popular dividiéndolas en dos clases:

- Cajas generales de ahorro popular.*
- Entidades particulares de ahorro.*

Las cajas de ahorros incluidas en el primer grupo son definidas como entidades de patronato o protectorado oficial, con o sin monte de piedad.

Entre las entidades particulares de ahorro quedan comprendidas las mutualidades, asociaciones y cooperativas, así como empresas mercantiles nacionales o extranjeras, que operen con el fin de lucro o gratuitamente. Según Tobar Ochoa de Alda, "algunas de estas instituciones derivaron en entidades de capitalización y ahorro (característica semejante a los bancos de capitalización de nuestro antiguo sistema de banca especializada)".(1)

A partir del Estatuto de 14 de marzo de 1933, (parcialmente vigente), se inicia la regulación actual de cajas de ahorros, compuesta por un sinnúmero de leyes, decretos, órdenes ministeriales, circulares del Banco de España, etcétera, por lo que nos limitaremos a señalar los principales ordenamientos que las regulan.

- Estatuto de cajas de ahorros de 14 de marzo de 1933 (parcialmente vigente).*
- Ley de Bases, para la Ordenación de la Banca y el crédito de 1962 que*

(1) Tobar Ochoa de Alda, José María. Banca para Empresas. Bilbao, España. Ediciones Deusto, S.A. 1981. p.97.

incluye a las cajas de ahorro como parte del Sistema Financiero Español.

- Real Decreto 2290 de agosto de 1977, que las iguala operativamente a los bancos privados.

- Decretos Catalanes 145 de 25 de agosto de 1980 y 303 de 29 de diciembre de 1980, primeras normas de una comunidad autónoma que regulan a las cajas de ahorro en su territorio.

- Ley 31 de 2 de agosto de 1985, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorro.

- Real Decreto Legislativo 1298 de 22 de junio de 1986 de Adaptación a las Normas de la Comunidad Económica Europea.

- Ley 26 de 29 de julio de 1988 sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

Para tener una visión general de la legislación española en materia de cajas de ahorro, vamos a citar los considerandos del Real Decreto 2290 de 1977:

"La profunda reforma que el sistema financiero español exige para alcanzar un adecuado funcionamiento de nuestra economía, ha sido emprendida decididamente por el gobierno dentro de un plan coherente de disposiciones de distinto rango, cuya finalidad última no es otra que la de dotar al referido sistema de altos grados de libertad en su operatoria y de representatividad en sus Instituciones. En esta línea de actuación reformadora, las cajas de ahorro no podían quedar al margen, pues no en vano suponen hoy que el volumen de los depósitos que administran es mas de un tercio del sistema crediticio privado".(1)

El desarrollo ha sido tan benéfico en España que un tercio del sistema

(1) Real Decreto 2290/1977, Ministerio de Economía España. De 27 de agosto, por el que se Regula los Organos de Gobierno y las funciones de las Cajas de ahorro. p. 15.

credilicio esta en manos de cajas de ahorro; esto realmente va a cooperar para el desarrollo de la industria no solamente a aquella de grandes capitales, sino para la pequeña y mediana industria que apoyada con préstamos con intereses bajos, inicia sus operaciones o que de alguna manera tiende a efectuar operaciones dentro de lo que es la economía, en este caso la española.

Es indispensable subrayar que ha habido un favorable comportamiento de la caja de ahorro en España, y que significa para los nuevos empresarios, familiares y ahorradores, el hecho de contar con un crédito justo que les pueda facilitar el desarrollo de su vida.

Desde su creación en 1838, las cajas de ahorro en España han tenido un importante desarrollo en los planos económico, social y legislativo, al grado de que hoy en día son los más importantes intermediarios del sistema financiero de aquél país, después de la banca privada.

Operativamente no existe distinción alguna entre las cajas y los bancos; ambos son entidades de depósito; no obstante, unas y otros cuentan con segmentos del mercado financiero bien diferenciado. De conformidad a datos recabados por la Confederación Española de Cajas de Ahorros, revelan que los status ocupacionales altos y las familias de elevados ingresos prefieren los servicios de los bancos privados, en tanto los sectores de renta media y baja se inclinan en mayor proporción por las cajas de ahorros.

Asimismo, los menores de 30 años son más proclives a ser clientes de los bancos y las personas de mediana edad y jubilados de las cajas de ahorros. Por otra parte, en el medio urbano predomina la aceptación de los bancos y en el rural de las cajas.

Datos recientes revelan que la economía española para 1990, se vio favorecida por las cajas de ahorro. Lo anterior de conformidad con los datos

establecidos en la memoria de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, la cual estableció: "El favorable comportamiento del déficit por cuenta corriente de 1990, refleja, por otra parte, la relativa atenuación del desequilibrio entre ahorro e inversión, gracias al mayor dinamismo del primero y el sustancial delidamiento del ritmo de avance de la formación bruta de capital. En efecto, el ahorro nacional bruto se incrementó en un 11.9 % en 1990, 2.5 % por encima de la tasa alcanzada en 1989, lo que se explica por la recuperación del ahorro de las familias, que creció del orden del 18% tras la caída del tres por ciento registrada el año anterior; tan fuerte fue la recuperación que a su vez provocó la desaceleración del consumo privado, junto a la incidencia al alta sobre la renta disponibles de las familias, derivada de la doble devolución por IRPF y del aumento de los intereses recibidos a raíz de la generalización de las super cuentas".(1)

Es el momento de empezar a penetrar al mundo del derecho económico, en donde, por lo menos en España, las cajas de ahorro responden a las fluctuaciones mundiales de la economía. Y es evidente que han servido para que el desarrollo de la población española pueda darse en una forma suficiente, y por tal motivo, consideramos que esta situación puede realmente establecerse y perfeccionarse en México, bajo una cultura financiera de la población y con las facilidades por parte del actual contralor y supervisor de las cajas de ahorro en México que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de lo que hablaremos en su momento.

1.3. ESTADOS UNIDOS

Consideramos que el sistema capitalista en base a la iniciativa privada, realmente permite al ser humano desarrollarse plenamente y que se le respete el derecho a la propiedad privada.

(1) Confederación Española de Cajas de Ahorros. Memoria 1990. . Asociación Nacional de cajas de ahorro. Madrid. España, 1990. p. 16.

En la Enciclopedia Jurídica Omeba encontramos referencias históricas en los siguientes términos: "Las asociaciones de crédito mutuo responden, como todas las instituciones jurídicas a necesidades económicas; es por ello que en los países anglosajones, donde las explotaciones agrícolas se encaran en gran escala, no hayamos organizaciones de este tipo; dándose por el contrario, sociedades urbanas con objetos similares a los de los bancos populares; ahorro y préstamos, denominadas "building societies" (sociedades de construcción), que deben su origen a una idea del Conde Suffolk, que a comienzos del siglo XIX fundó la primera de estas asociaciones, que luego se difundieron en todo el Reino Unido y en los Estados Unidos".(1)

Las entidades descritas anteriormente, las "building societies", aún cuando tienen mucha semejanza con las sociedades de ahorro y préstamo, no tienen el mismo fin, como analizaremos a continuación.

Ahora bien, parecería un poco obsoleto el que aún existan instituciones del tipo de sociedades de ahorro y préstamo en un país tan industrializado como lo es Estados Unidos, y donde se presume que el margen de pobreza es casi inmensurable. Al respecto el maestro Henry Reuss nos plantea la situación de la siguiente forma: "Aparte de ser el polo más bien alimentado y el mejor vestido del mundo, disfrutamos de gran parte de comodidades y lujos existentes. Más de la mitad de los teléfonos y de los aparatos televisores que hay en el mundo se encuentran en los Estados Unidos, así como el 60 % de los automóviles. Más de la mitad de las familias e individuos que viven solos son propietarios de su casa. Más de la quinta parte de todos los jóvenes entre 18 y 24 años asisten a colegios y universidades, proporción mayor a la de cualquier otro país... "Sin embargo, en los Estados Unidos todavía existen masas sumamente pobres y el índice de desempleo ha estado subiendo lenta pero inexorablemente, cuando menos durante el último decenio... "Los pobres no son únicamente los enfermos, los inadaptados, los ancianos y los rechazados de una sociedad, no son tan solo los que

(1) **Bancos.** Enciclopedia Jurídica Omeba. T. II. Buenos Aires, Argentina. Editorial Driskill, S.A. 1979 pp. 63-70.

han permanecido largo tiempo en zonas de depresión económica sin empleo, como tampoco los que son indígenas rurales. Los pobres constituyen una porción de la población laborable. A pesar de que el salario mínimo actual en la industria manufacturera sobrepasa los cien dólares semanales, hay millones de trabajadores que ganan menos..."(1)

Podemos observar que en los Estados Unidos existe realmente una necesidad, aunque esta sea en menor escala, de las sociedades de ahorro y préstamo; los Estados Unidos son un país realmente rico, pero requiere de una organización suficiente que permita a aquellas personas con escasos recursos tener acceso no sólo al ingreso sino a la previsión que plantea el ahorro.

Ahora bien, las sociedades de ahorro y préstamo (cajas de ahorro o populares) contempladas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, corresponden a las "Credits Unions" de los Estados Unidos (2), se trata de organizaciones de naturaleza semejante, guiadas por principios cooperativistas y nexos de afinidad a través de la filiación de sus respectivas confederaciones al "Consejo Mundial de Cooperativas de ahorro y Crédito (WOCCU)".

En realidad la denominación de estas organizaciones cooperativas pueden variar de un país o región a otro, por ejemplo en Japón se les llama "bancos laborales"; Australia "asociaciones de ahorro y préstamo"; África "SACCOS", pero en la mayor parte de los países reciben el nombre de "cooperativas de ahorro y crédito" o simplemente de "crédito".

Como habíamos analizado anteriormente, en Alemania, país de origen de las sociedades de ahorro y préstamo durante el siglo XIX, reciben la denominación

- (1) Reus, Henry. *Una política económica para el mundo libre*. Bogotá, Colombia. Editorial Norma. 1987. pp. 164 a 166.
- (2) De acuerdo a esta aclaración las uniones de crédito de nuestro país no son las equivalentes a las "Credits Unions" y por otra parte las "Save and Loan Association" que existen en Estados Unidos tampoco corresponden a nuestras sociedades de ahorro y préstamo.

genérica de bancos cooperativos, que pueden ser de dos clases: Cooperativas de Crédito Schultze-Delitzsch (Bancos populares) o "Raiffeisen Banks" (cajas Raiffeisen o Rurales), con lo cual podemos considerar a los bancos cooperativos alemanes como los equivalentes a las sociedades de ahorro y préstamo de México y Estados Unidos.

"En América Latina y el Caribe (incluyendo a México) los movimientos de las sociedades de ahorro y préstamo, han sido influidos por el modelo estadounidense, que ha diferencia del Europeo está orientado al consumo (es decir a solicitar créditos) y cuentan con una regulación más especializada.

En la década de los sesentas con el Programa "Alianza para el Progreso" del gobierno de los Estados Unidos se inició el programa CUNA-AID, cuyo objetivo fundamental era contribuir al desarrollo del cooperativismo de ahorro y crédito en Latinoamérica". (1)

De lo anterior podemos desprender dos modelos de sociedades de ahorro y préstamo:

- **El Alemán** o posiblemente europeo caracterizado por ser entidades de tipo bancario con gran libertad operativa, perfiladas claramente hacia la banca universal.

- **El Americano** (México, Estados Unidos, Caribe, etcétera), más limitado operativamente, con un status distinto a la de la banca y regulación especializada.

Es importante destacar, que en la época en que se esta desarrollando todo este movimiento, nos lleva a mostrar un panorama de las relaciones y agrupaciones sociales que van a reflejar la situación o condiciones industriales de Estados Unidos, el cual evidentemente tiene un desarrollo económico e industrial muy

(1) Eguía Villaseñor, Florencio. En *Manos del Pueblo*. México. Confederación Mexicana de cajas populares, 1984. p. 135.

basto, incluso actualmente con la situación transnacional que ha provocado que las grandes sumas de capitales ingresen del exterior hacia el mismo, proporcionando con esto la posibilidad de una buena seguridad social para aquellas personas que no tienen la oportunidad o la posibilidad de gozar de un status económico desahogable.

Las primeras sociedades de ahorro y préstamo de los Estados Unidos surgieron en 1909, inspiradas en las cooperativas aparecidas en Europa durante el siglo pasado; sin embargo no fue hasta el año de 1934 cuando logran su consolidación como movimiento con la integración de la Asociación Nacional de Sociedades de Ahorro y Préstamo ("CUNA"), que en la actualidad cuenta con un sistema de corporaciones privadas afiliadas como son: (1)

- CUNA MUTUAL constituida en 1935 para proporcionar seguros a los ahorradores, debemos señalar que este servicio no se limita a las sociedades de ahorro y préstamo estadounidenses, ya que la Confederación Mexicana de Cajas Populares se encuentra afiliada a esta mutualidad.

- CUNA SERVICE GROUP que presta servicios de asistencia técnica a sus afiliadas (tarjetas de crédito, sistema de contabilidad, etcétera).

- Central de liquidez de CUNA que opera a la manera de un banco central de las sociedades de ahorro y préstamo, actuando como prestamista de última instancia en donde las afiliadas pueden realizar operaciones de redescuento para contar con apoyo de liquidez.

Además de la constitución de CUNA, otros factores importantes han contribuido al fortalecimiento de las sociedades de ahorro y préstamo en los Estados Unidos como son:

(1) Doughtry R. Wyle. **Making Money in Credits Unions.** The Financial Service. John Wiley & Sons. New York-Chichester. Brisbane-to Toronto-Singapore. pp. 151 a 168.

- El fuerte apoyo filantrópico que han recibido, en el que se destaca la labor promocional de Edward Filene.

- La organización de un sistema federal regulado de sociedades de ahorro y préstamo a partir de la promulgación de la Ley de Sociedades de Ahorro y Préstamos Federales en 1934 y la creación con fundamento en la misma de la Administración Nacional de Sociedades de Ahorro y Préstamo (NCUA), órgano dependiente del Congreso de los Estados Unidos encargado de la regulación, supervisión y aseguramiento de las sociedades de ahorro y préstamo federales.

- El impacto de la desregulación operativa durante la administración Reagan ha permitido a estas organizaciones ampliar su campo de actuación y prestar un mayor número de servicios a sus socios, lo que las acerca más a los bancos comerciales.

1.4. MEXICO.

1.4.1. ANTECEDENTES.

En la Nueva España funcionaron por largo tiempo las Cajas de Comunidades Indígenas, conocidas también como "cajas de censo". Tenían por objeto crear un fondo común con los ahorros de las poblaciones indígenas, a efecto de atender necesidades de carácter municipal y religioso, de enseñanza y seguridad pública, de fomento a la agricultura, de crédito y de ayuda a los ancianos y desvalidos.

"En las Leyes de Indias se asienta que "...en las cajas de comunidad han de entrar todos los bienes que el cuerpo y colección de indios de cada pueblo tuvieren, para que de allí se gaste lo preciso en beneficio común de todos". En 1565 Felipe II dispuso su manejo en la siguiente forma: "Se ha de gastar la plata que resultare de los bienes, censos y rentas de la comunidad, solamente en lo que se dirigiere al descanso y alivio de los indios y conviertiere en su provecho y utilidad". En otra ley se prohíbe que

los fondos de las cajas se destinen a gastos públicos".(1)

Adolfo Lamas, en su obra Seguridad Social en la Nueva España, señala que "si bien debe tomarse como un hecho comprobado el origen mexicano de las cajas de comunidad, también es cierto que se adaptaron y conformaron a la vida novohispana, especialmente en lo que se refiere a las cajas de ahorro e instituciones de préstamo".(2)

El patrimonio de las cajas estuvo constituido, según Lamas, por las tierras de que las dotó la Corona, los aportes en metálico o en especies de los mismos pueblos y el rédito de los bienes. "Ya en el siglo XVIII -añade- se aprecia que todas las liquidaciones de los bienes de comunidad tienen como única fuente de ingresos las rentas de su patrimonio".(3)

Durante el virreinato se puso especial atención en la custodia de los bienes: estaban al cuidado de oficiales reales, corregidores y caciques, quienes ponían a censo los bienes raíces. Los productos se depositaban en una caja con tres llaves, distribuidas entre el gobernador, el alcalde y el escribano.

Pero a despecho de las medidas precautorias, los bienes de las cajas no siempre fueron respetados.

"El obispo Abad y Queipo, en un escrito dirigido al rey en 1799, decía: "En la administración de las cajas se observaba siempre un desorden punible, al grado de que los fondos de muchas de ellas se perdieron o no se aplicaban a su verdadero destino..." Y en otra ocasión denunció que en 1798 "el Intendente de Valladolid envió a Madrid cerca de un millón de francos que se habían llegado a reunir en un lapso de 12

(1) **Ahorro.** Enciclopedia de México. Tomo I. Ciudad de México. Editado por Enciclopedia de México, S.A. México, 1977. pp. 350-354.

(2) Lamas, Adolfo. **Seguridad Social en la Nueva España.** en: *El Trimestre Económico.* Vol. XXX. No. 1. Enero-Marzo. México 1964, p. 22.

(3) *Idem.*

años, ¡diciendo al rey que aquél era un don gratuito y patriótico de los indios de Michoacán hacia el soberano para ayudarlo a continuar la guerra contra Inglaterra!".(1)

Cabe mencionar que de esta época también surge un documento que puede considerarse un remoto antecedente de las cajas de ahorro, que fue la "Relación y estado actual de los ramos que constituyen los fondos y arca de la Comunidad de la cabecera de la Concepción de Nuestra Señora de Otumba, de los gastos a que se halla afecta, y de las reglas que se consideran convenientes en el manejo, aumento y mayor opulencia de estos bienes, con arreglo a lo prevenido por la Real Ordenanza de Intendentes y a la Superior Orden que con fecha 30 de diciembre de 1773, mandó librar el excelentísimo Señor Conde de Revillagigedo, Virrey, Gobernador y Capitán de esta Nueva España".(2)

Podemos observar que ya desde épocas coloniales, se tenía la intención de crear ciertos organismos que fomentaran el ahorro no tanto de capitales en aquel entonces, sino como veíamos de tierras, de cosechas, y que todo iría a un fondo común, que cuando alguno de los indígenas tuviese necesidad, no se vería en la apuración de no tener a donde recurrir, pues podían acudir a las Cajas de las Comunidades Indígenas donde le prestarían lo que necesitara y después tenía obligación de reintegrarlo. Asimismo, es que la creación de estos organismos estuvo en manos de la Iglesia Católica.

El ánimo que llevo a los fundadores de las Cajas de las Comunidades Indígenas a crearlas, fue entre otros dar seguridad a los indígenas de un respaldo en caso de necesidad, al mismo tiempo que les iba creando el hábito del ahorro en común, para ayudarse mutuamente.

La evolución de la creación o desarrollo de estos organismos, quedó

(1) Enciclopedia de México. Op. Cit. T. I, p. 176.

(2) Lamas, Adolfo. Las Cajas de las Comunidades Indígenas. Sobretiro de "El Trimestre Económico". Vol. XXIV. No. 3. Julio-Septiembre, México, 1957. p.7.

interrumpida al iniciarse el movimiento de Independencia en nuestro país, y no es sino hasta mediados del siglo XIX cuando se retoman los principios del cooperativismo como medio para facilitar a los sectores más desprotegidos el acceso a capitales de trabajo.

Así en 1844, se hizo un nuevo intento por fomentar el ahorro, a través de la Junta de Artesanos de México, con el objeto de proporcionar "miras benéficas para sus hermanos y conciudadanos". Según Rosendo Rojas Coria, "... se puede decir que era el primer intento en la Ciudad de México de crear las cajas de ahorro de que tanto había hablado especialmente Lucas de Alamán".(1)

Las Juntas de Industria y de Fomento de Artesanos había venido insistiendo sobre el tema, desde 1841, en su periódico Semanario Industrial: "...cuando un artesano enferma -decía-, o cuando la vejez ha agotado sus fuerzas, o perdido la agilidad de los sentidos necesarios, se ve reducido a la mendicidad; y si muere, la deja por herencia a su pobre familia. Esto ha hecho discernir el medio de que en su decadencia encuentren los artistas fondo para establecer sus talleres, y un recurso para las enfermedades y la vejez, y aún para que en su muerte no perezcan sus familias. Este medio ha sido el de la formación de cajas de ahorro".

También trataron el tema el Semanario Artístico (julio de 1844) y El Monitor (noviembre de 1845), cuyos redactores, a juzgar por Rojas Coria, "...tenían fe en que tales instituciones no sólo aliviarían las penas de los pobres, sino que eran la mejor manera de crear vastos capitales para industrializar y engrandecer a la patria.

Las aspiraciones de los artesanos quedaron satisfechas en parte cuando en 1849 se crearon las cajas de ahorro dentro del Nacional Monte de Piedad, las cuales recibían de cinco pesos en adelante, cubriendo un interés anual del 4%".(2)

(1) Rojas Coria, Rosendo. *Historia del Cooperativismo Mexicano*. México. 1952. p. 28.

(2) *Ibidem*. p. 29.

Se tiene también el antecedente de la creación de una caja de ahorros con la misma naturaleza que las expuestas en el párrafo anterior, que fue la Caja de Ahorro del Sacro y Nacional Monte de Piedad y Animas, constituida en 1849, tras el fracasado intento de organizar un Banco Nacional de Crédito Público, Circulación y Descuento. (1)

La Caja de Ahorro del Nacional Monte de Piedad perduró hasta 1949 cuando por Decreto del 31 de diciembre, se crea en forma independiente una Institución Nacional de Crédito denominada Monte de Piedad, Institución de Ahorro, S.A. que el 19 de marzo de 1966 se fusionó con el Banco Nacional Urbano, S.A., el cual a su vez se fusionó a Banobras el 27 de febrero de 1981.

Hacia el año de 1879 se fundó la primera caja de ahorro mexicana, cuyo principal objeto social no se orientaba únicamente hacia el ahorro y el crédito, pues pretendía servir de intermediaria entre productores y consumidores para facilitar y optimizar el intercambio de mercancías.

El término "cajas de ahorro", aparece en varios textos de nuestra legislación bancaria en la exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito de 1896; en el artículo segundo fracción I del Decreto de creación de la Comisión Nacional Bancaria del 24 de diciembre de 1924; en las Leyes de Instituciones de Crédito de 1926 y 1932.

"Don José Barbier, de origen español, conoció el funcionamiento de las Cooperativas de ahorro y crédito que operaban en Alemania y conocía también las experiencias de Luiggi Luzzatti en Italia, e impulsado por el éxito de estas cooperativas, don José Barbier consiguió convencer a numerosas personalidades de la época, llegando a participar en la primera junta inspectora y consultiva el general Vicente Riva Palacio, como presidente, y el licenciado Ignacio M. Altamirano como vicepresidente".(2)

(1) Enrique Ríos Eduardo. *Historia de la Banca Mexicana (Los precursores en el siglo XIX)*. en: *Revista de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros*. México. 1985. pp. 46-47.

(2) Confederación Mexicana de Cajas Populares. *"Sociedades de Ahorro y Préstamo"*. Campaña de Difusión. México. 1993. p. 13.

En 1903, el abogado jalisciense Miguel Palomar y Vizcarra promovió las cooperativas de ahorro y crédito, tipo Raiffeissen, ante congresos católicos y agrícolas que se realizaron en Guadalajara, Tulancingo, Zamora, México y León. En 1913, siendo diputado Palomar y Vizcarra presentó ante el Congreso del Estado de Jalisco un proyecto para promover la creación de cooperativas de crédito popular, el cual fue aprobado el 20 de abril y publicado el 2 de mayo, con la firma del gobernador en turno José López Portillo y Rojas.

El proyecto presentado, manifestaba que las cooperativas de crédito popular podrían aceptar ahorros de sus socios y otorgarles préstamos para fines productivos a una tasa moderada de interés; también manifestaba que los socios podrían comprar y/o vender en común y debían crear un fondo indivisible y contribuir a acrecentar los conocimientos del oficio o profesión de los afiliados.

Cabe destacar que durante la tarea de investigación del presente trabajo, encontramos un documento muy interesante para este estudio. Se trata de los estatutos de una caja popular de ahorros y préstamos, del año de 1913, constituida en la Ciudad de México. Son los Estatutos de "La Hipólitana" Caja Popular de Ahorros y Préstamos, S.C.L. En el prólogo se refieren de la siguiente manera: "El Círculo Obrero de Nuestra Señora de Guadalupe establecido canónicamente en el templo de San Hipólito, ya desde sus principios pensó formar una Caja de Ahorros y Préstamos a favor de sus socios.

No siendo posible otra cosa, comenzó por establecer una Caja de Auxilios, aunque sin olvidar nunca la primera idea.

Esta fue madurando y estuvo a punto de realizarse el año 1909; pero el cambio tan repentino de capellán de San Hipólito retardó hasta el presente su realización.

Tan pronto como el P. Benito Ripa volvió a encargarse de la mencionada Capellanía, a la cual va anexo el cargo de director del referido Círculo, tornó a preocuparle la misma idea, y con tanta más fuerza cuanto que pudo conocer los frutos que estaba produciendo otra caja de igual índole, establecida desde hacia medio año en el templo de Jesús María.

Propuesta la idea a varios protectores y amigos, la recibieron con entusiasmo y elogiaron con calor, viendo en esta institución la salvación de muchas personas que son víctimas del agio cruel.

Habiendo, pues, nacido la obra a la sombra del templo de San Hipólito, como otras muchas que hoy se hallan florecientes, no podía llevar otro nombre más propio que el de "La Hipólitana". Los estatutos, una vez elevados a escritura pública son los que siguen a continuación..."(1)

Los estatutos de "La Hipólitana", consta de dieciséis capítulos, entre los que se encuentran contemplados el de la denominación, domicilio y objeto; el del capital; de las acciones; de la disolución anticipada de la sociedad; de los accionistas; del Consejo de Administración; del Presidente y Vicepresidente; del Secretario y Prosecretario; del Tesorero y Protesorero; del Gerente y Subgerente; del Consejo de Vigilancia; de la Asamblea General; de los Préstamos y Vales; de los Depósitos; de la distribución de utilidades y por último de las Disposiciones Generales.

Los estatutos fueron otorgados en la Ciudad de México, en junio de 1913, como podemos ver con gran anticipación a la fecha en que se expidiera la Ley General de Sociedades Cooperativas,(2) y sin embargo los mencionados estatutos en sus disposiciones tienen contemplado el sentido del cooperativismo. Y que decir que según fuentes bibliográficas como veremos más adelante, se presume que la constitución de

(1) Estatutos "La Hipólitana" Caja Popular de Ahorros y Préstamos. S.C.L., México, D.F. 1913.

(2) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1938 y la cual se encuentra en vigor.

la primera Caja Popular de Ahorros o Caja de Ahorros en México fue en 1951; y objetivamente los estatutos de "La Hipolitana" no difieren en mucho de los objetivos de las que operan actualmente.

Sin embargo, México desde que se independizó, hasta después de iniciar el presente siglo, se vio envuelto en grandes conflictos bélicos, invasiones, la Revolución Mexicana, etcétera, que además de pérdidas de vidas humanas, llevo al país a un período de crisis económica y en consecuencia, no era el momento propicio para ahorrar y mucho menos para el desarrollo de las cajas ahorro.

Posteriormente y en el gobierno del General Calles, el movimiento de las Cajas de Ahorro aún con todos los problemas, continuó su esfuerzo por el desarrollo del mismo, pero es por demás apuntarlo que fue en ésta época y como la consecuencia de la persecución de los cristianos, se vio disminuido el fomento y promoción de las cajas de ahorro, que como ya lo habíamos mencionado antes, fueron en un principio respaldados en gran medida por la Iglesia Católica, pero aún así, hubo algunas que se formaron en esa época.

Otro intento de formar un sistema cooperativo de ahorro y crédito, lo protagoniza el ingeniero Alberto García Granados en 1921, pues en su hacienda ubicada en el Estado de México, fundó una Caja Rural de Crédito, la cual tuvo como base el trabajo de investigación que había presentado ante la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, trabajo que hablaba de las cajas cooperativas Raiffeissen. Dicha presentación fue realizada para participar en el concurso científico y artístico con el cual la Academia celebró el primer centenario de nuestra Independencia.

La Caja de García Granados a diferencia de la de Palomar y Vizcarra, no aceptaba la introducción del aspecto religioso en la vida cooperativa.

Aún cuando se expidió la Ley de Sociedades Cooperativas, esta no contemplaba al tipo de instituciones como las Cajas de Ahorro, que si bien se pueden

semejara mucho a las sociedades cooperativas, distan de ellas en cuanto al objeto social de las Cajas de Ahorro. De hecho la citada Ley no reconoce a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito, así lo establece en su artículo 2^o que dice: "Sólo serán sociedades cooperativas las que funcionen de acuerdo a esta Ley y estén autorizadas y registradas por la Secretaría de Economía Nacional" (1) (hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial).

1.4.2. Epoca Moderna.

El P. Manuel Velázquez, una de las personas que más ha impulsado el desarrollo de las cajas de ahorro en México comenta:

"La Confederación Nacional Católica del Trabajo nació como tal del primer Congreso Nacional Obrero Católico que celebraron en Guadalajara, Jalisco, del 24 al 30 de abril de 1922, 1345 obreros de 13 Estados de la República convocados por la Confederación Católica del Trabajo de Guadalajara y asesorada por el recién fundado entonces Secretariado Social Mexicano. Intentaba indudablemente la Confederación Nacional Católica del Trabajo contrarrestar el sindicalismo revolucionario socialista por nocivo al obrero a corto o largo plazo, como hoy lo vemos; pero, sobre todo, buscaba la defensa y mejoramiento de los trabajadores mediante su educación, su liberación de los manipuleos, y su organización profesional... Cerca del año de 1950 comenzaron a intentar una caja de ahorros con un reglamento que consiguieron de alguna fábrica. Había la idea y decisión de emprender obras, pero faltaba el conocimiento técnico y desde luego la experiencia... Entre esta clase de obras sociales, se proponía una sociedad mutualista, cooperativista, las cajas de ahorro y el mismo sindicato integrarse; el centro social iba a ser el impulsor de obras y su vínculo de integración local. Si tropezamos sin embargo, con el problema de cómo realizarlas y para responder a ello se echaba mano de las antiguas experiencias de la Confederación Nacional Católica del Trabajo y su literatura".(2)

(1) Ley de General de Sociedades Cooperativas. México. Editorial Porrúa. 46a. Edición. México. 1992. p. 102.

(2) Velázquez H, Manuel. Op. Cit. pp. 49, 57, 58 y 60.

Las cajas de ahorro, tal como las conocemos actualmente, se inician en 1951.

Fueron la miseria y pobreza en que se hallaba sumida la mayoría de la población mexicana, las causas que motivaron al Padre Pedro Velázquez a contribuir al desarrollo de las cajas de ahorro. En este tiempo el Padre Pedro Velázquez era Director del Secretariado Social Mexicano, en ese entonces órgano del Episcopado para la Pastoral Social, el cual estaba formado por laicos y religiosos.

Sin que existiera una regulación oficial, las cajas de ahorro actuales surgen en 1951 como un medio de promover la educación popular y el ahorro, con los antecedentes que ya hemos mencionado como las Cajas de las Comunidades Indígenas, y las cajas de ahorro vinculadas con el Monte de Piedad o impulsadas por el clero e inspiradas también en las cooperativas de pescadores en Antigonish, Nueva Escocia, Canadá y en las "Credits Unions" (cooperativas de crédito) de los Estados Unidos, cuya asociación nacional (CUNA) con sede en Madison, Wisconsin, brindó apoyo y asesoría para la organización y funcionamiento de las cajas mexicanas, así como las experiencias europeas, principalmente de las cajas de ahorro de España.

El impulso de esta época de las cajas de ahorro, se debe a la obra del presbítero y doctor en teología Pedro Velázquez Hernández (1911-1968), quien en su búsqueda de desarrollar la educación para adultos en nuestro país encomendó al recién ordenado sacerdote Carlos Talavera y a su hermano Manuel Velázquez, estudiar los métodos cooperativistas en los países que ya había fructificado las cajas de ahorro.

El nombre escogido para las cajas de ahorro fue el de cajas populares tomado del francés "caisse populaire" que fue el adoptado por Alfonso Desjardins para denominar a las cooperativas de pescadores que fundó en el año de 1900 en la costa oriental del Canadá.

"La primera caja popular se creó en la Colonia América, de la Ciudad de

México el 12 de octubre de 1951, bajo la denominación de León XIII, generándose durante los siguientes años un intenso movimiento promocional de cajas populares que cundió en toda la República, al grado de que en la actualidad, no se tiene la certeza de cuantas cajas existen, pero probablemente rebasan las 300, siendo la más importante de todas, en cuanto a número de socios y recursos la denominada "La Libertad", en el Estado de Querétaro.(1)

Desde aquel entonces las cajas de ahorro o sociedades de ahorro y préstamo como se les denomina en la Ley, han tenido un proceso de desarrollo que las ha llevado de ser organizaciones sociales de tipo cooperativista sin regulación legal alguna, hasta su actual inclusión en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, como organizaciones auxiliares del crédito pasando a formar parte del Sistema Financiero Mexicano.

Hasta antes de su incorporación a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las cajas de ahorro o populares, en su mayoría se han regido a través del modelo de estatutos otorgado por la Confederación Mexicana de Cajas Populares, cuya primera edición data de 1952.

En mayo de 1986 y septiembre de 1987, las legislaturas locales de los Estados de Querétaro y Zacatecas,(2) promulgaron sendas leyes de Cajas Populares para regularizar estas entidades en sus respectivas jurisdicciones, a partir de la consideración de que son organizaciones sociales de gran importancia para el país, y a falta de una legislación federal, fueron creando leyes locales que las regularan.

Sin embargo, las características de intermediarios financieros de estas entidades y el hecho de que personas o grupos bajo esquemas de operación semejantes a las que efectúan, captaran recursos del público en forma masiva que

(1) Eguía Villaseñor, Florencio. Op. Cit. pp. 20 y 182.

(2) Periódicos Oficiales del Estado de Querétaro y de Zacatecas de 26 de mayo de 1986 y 9 de septiembre de 1987 respectivamente.

podían derivar en fraudes, hacía urgente la necesidad de regularizarlas como entidades financieras. Es así como el 27 de diciembre de 1991 las sociedades de ahorro y préstamo fueron finalmente incluidas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Cabe hacer la aclaración de que a partir de que se les incluyó en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las cajas de ahorros o cajas populares, cambiaron su denominación por la de **Sociedades de Ahorro y Préstamo**, tal como se desprende de la Exposición de Motivos a los CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión de las Reformas a la mencionada Ley en Diciembre de 1991, que posteriormente analizaremos.

CAPITULO II

SITUACION JURIDICA DE LAS CAJAS DE AHORRO EN MEXICO

- 1.- EVOLUCION DE LA REGULACION JURIDICA EN MEXICO.**
- 2.- PRIMEROS INTENTOS LEGISLATIVOS.**
- 3.- IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE REGULACION DE ESTE TIPO DE INSTRUCCIONES EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.**
- 4.- RECONOCIMIENTO DE LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRESTAMO COMO ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CREDITO.**

CAPITULO SEGUNDO

SITUACION JURIDICA DE LAS CAJAS DE AHORRO EN MEXICO

Anteriormente ya habíamos mencionado el desarrollo histórico de las cajas de ahorro en México, cuando en el Capítulo Primero, hablábamos al respecto.

En esa parte del estudio veíamos que el nacimiento de las cajas de ahorro, se iba a identificar en gran parte, con las obras de beneficencia y de servicio social que prestaba la Iglesia en México.

Consideramos que gracias a la vocación de caridad de la Iglesia Católica, se empezó a inculcar en el pueblo la necesidad de ahorrar, ya fuera apartando una porción del salario o bien, del excedente que muchas veces no era utilizado y en vez de gastarlo infructuosamente, guardarlo, lo cual fue creando un hábito de ahorro, de tener una reserva de dinero para cualquier eventualidad que pudiese ocurrir en el futuro.

Ahora bien, ese dinero guardado, podría proporcionar mayores frutos no si se tenía en casa, o como antes se decía "bajo el colchón", sino que podía ayudar a las personas que en ese momento requirieran de un capital prestado, pagando intereses por el mismo y la persona que lo guardaba, recibía el pago de réditos que no recibiría si lo dejaba en su casa; o bien en la realización de obras en beneficio de la comunidad, con esto se va creando también una relación de mutualidad, que consiste en que la persona que en este momento dispone de dinero en efectivo, lo guarda con un intermediario que son las cajas de ahorro, realizando lo que se conoce como una operación pasiva y a cambio recibirá réditos en un porcentaje predeterminado. Por otro

lado, puede haber alguna persona que requiera en ese momento de determinada suma de dinero y no dispone de él, entonces lo solicita al intermediario con la obligación de restituir los intereses y el importe del principal en un tiempo también predeterminado, efectuando así las operaciones activas.

Así se van desarrollando las cajas de ahorro como actualmente las conocemos, en donde tanto el que invierte como el que requiere de préstamos deben tener la calidad de socios de las cajas de ahorro.

Podemos decir que actualmente el pueblo mexicano no está acostumbrado a ahorrar, y es una situación que consideramos podría ser parte de la educación del ciudadano, el hecho de ahorrar una parte de su salario, no cuando éste sobra, sino sistemáticamente establecer por ejemplo un 10 o 5 % de su salario y destinarlo directamente al ahorro.

Así, para este capítulo, vamos a introducirnos observando rápidamente la evolución jurídica de las cajas de ahorro en México, tocando por supuesto algunos pasajes históricos y su relación con las normas legislativas.

Posteriormente hablaremos de la situación jurídica que guardaban las cajas de ahorro antes de que entrara en vigor la reforma a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, de diciembre de 1991.

Ahora bien, queremos hacer hincapié de que realmente antes de que se diera la reforma de 1991 a la citada Ley, no existía formalmente en nuestro país una legislación en el sentido estricto de la palabra, completa y suficiente que regulara la situación jurídica y operativa de las cajas de ahorro, se identificaban en ocasiones con sociedades cooperativas, razón por la cual en éste Capítulo, señalaremos la importancia y necesidad de regulación que se tenía antes de 1991, con lo cual se hicieron las reformas anteriormente invocadas, y por las cuales se le dio a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control de las cajas de ahorro.

2.1. EVOLUCION DE LA REGULACION JURIDICA EN MEXICO

Como analizamos en el capítulo I, hubo diversos intentos de creación y regulación de las cajas de ahorro, pudiendo remontarnos incluso a la que se refiere en las Leyes de Indias como ya se expuso, mas sin embargo, la regulación de estas instituciones lo más parecido posible a como actualmente operan las encontramos en la Caja de Ahorro del Sacro y Nacional Monte de Piedad y Animas, constituido en el año de 1849, tras el fracasado intento de organizar un Banco de crédito público, circulación y descuento.

No es sino hasta fines del siglo XIX cuando se retoman los principios del cooperativismo como medio para facilitar a los sectores más desprotegidos el acceso a capitales de trabajo. Lo anterior, es consecuencia de que al desarrollarse la actividad minera, se fortalecen los servicios financieros prestados por distintos intermediarios, a quienes se agregaba la prestación de variados servicios realizados por asociaciones que, sin ánimo de lucro ejercían sus funciones, siendo éstas las incipientes cajas de ahorro popular (1), mismas que, identificadas con la Iglesia Católica, buscaron su desarrollo a través de los Montes de Piedad, tal y como ocurrió con las primeras cajas de ahorro establecidas en España, continuando dicho modelo hasta la reinstauración de la paz social que había sido interrumpida por el movimiento revolucionario.

"La Caja de Ahorro del Nacional Monte de Piedad, terminó hasta 1949, por Decreto del 31 de diciembre el mismo año, y se crea en forma independiente una institución nacional de crédito denominada Monte de Piedad, Institución de Ahorro, S.A., la cual el 19 de marzo de 1966 se fusionó al Banco Nacional Urbano, S.A., el cual a su vez se fusionó a Banobras el 27 de febrero de 1981.

El término de **caja de ahorro**, como ya se había expuesto, aparece en

(1) Borja, Francisco. *El nuevo sistema financiero mexicano*. Fondo de Cultura Económica. Colección popular No. 449. México. 1991. p.40.

varios textos de nuestra Legislación Bancaria, en la exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito de 1896, en el artículo 2o, fracción I del Decreto de Creación de la Comisión Nacional Bancaria del 24 de diciembre de 1924, así como en las Leyes de Instituciones de Crédito de 1926 y 1932." (1)

Durante el mandato del Presidente Lázaro Cárdenas proliferó la expedición de normas de carácter social, relativas al reparto agrario y a la organización de grupos obreros, incluyendo medidas protectoras de los Intereses populares.

Bajo este ambiente, se expidió la Ley General de Sociedades Cooperativas (2) en la que, además de preverse la organización y funcionamiento de cooperativas de producción y consumo, introduce un importante elemento que consistía en la posibilidad de establecer secciones de ahorro dentro de la propia cooperativa cuyo objeto sería la concesión de préstamos a sus miembros.

Si se tratara de equiparar las cajas de ahorro con las cooperativas, podríamos decir que las primeras son escisiones de las segundas, en virtud de la existencia de las citadas secciones de ahorro.

Sin embargo, la exposición de motivos de la aludida Ley, ya reconoce haber tomado la experiencia alemana al mencionar la enorme propaganda que en el año de 1923 se hizo a las cajas Raiffeisen cuyo modelo es, en cierta medida reconocido al preverse la existencia de las secciones de ahorro dentro de las sociedades cooperativas.

Asimismo, es de llamar la atención la gran similitud que existe entre las disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas y los estatutos de las cajas de ahorro constituidas aún en los años setentas y ochentas, sobre todo en lo relativo a su forma de constitución, no así en cuanto a su naturaleza jurídica, pero

(1) Enrique Ríos, Eduardo. Op. Cit. pp. 46-47.

(2) Ley General de Sociedades Cooperativas. Op. Cit. p. 102.

también se encuentra semejanza en las facultades de los órganos administrativos y de vigilancia, así como al procedimiento para la inclusión y exclusión de socios.

Las sociedades cooperativas continuaron desarrollándose pero sus secciones de ahorro no tuvieron el mismo éxito, sin embargo, tomando los mismos principios inspiradores, comienzan a desarrollarse de manera autónoma e independiente las cajas de ahorro que, al establecerse no como secciones de las sociedades cooperativas, sino como entes dotados de naturaleza propia apoyadas por las comunidades religiosas, constituirían en el futuro las actuales sociedades de ahorro y préstamo.

Durante la misma época cardenista, se desarrollaron las denominadas "uniones de crédito popular" un tanto similares a las actuales cajas de ahorro y reguladas por la Ley de Crédito popular, (1) cuyo propósito es facilitar el acceso al crédito a determinados sectores de la población, como un instrumento para lograr el abaratamiento del financiamiento en beneficio de sus socios, y para fomentar la organización colectiva de algunas ramas de la economía nacional; sin embargo, no fue sino hasta la década de los años cincuentas cuando se establecieron por primera vez las cajas de ahorro con las características que actualmente conocemos.

Desafortunadamente, los tratados sobre el tema que nos ocupa, parece que se olvidan cuarenta años de historia, saltando de las leyes cardenistas a la constitución de las primeras cajas queretanas, por lo que nos atrevemos a suponer que durante esos años las autoridades fijaron su atención en otras prioridades y los particulares miembros de las cajas de ahorro no sintieron obstaculizada su labor benéfico-social y tampoco prescindieron de su regulación a nivel jurídico.

(1) La Ley de Crédito popular, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 1935 y fue derogada por el artículo sexto transitorio de la Ley que crea el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1941, derogada a su vez por la Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A., publicado en el mismo Diario el 31 de diciembre de 1979, mismo que, en definitiva quedó abrogado mediante decreto publicado en el citado Diario el 30 de diciembre de 1989.

Como se puede apreciar, las cajas de ahorro en sí, no han tenido regulación en nuestro país hasta la reforma a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito de diciembre de 1991.

Incluso la Ley de Instituciones de Crédito de 1896, el Decreto de Creación de la Comisión Nacional Bancaria y las Leyes de Instituciones de Crédito de 1926 y 1932, únicamente hacen una cita de la caja de ahorro, pero en ningún momento van a establecer la reglamentación, la normatización de organización que éstas deben de observar.

Por otro lado, en lo que fuera la Ley de Crédito Agrícola, el maestro Lucio Mendieta manifiesta que en ésta se establecían Sociedades Corporativas de Crédito Agrícola que tal vez se asemejaban a las cajas de ahorros, el mencionado maestro cita lo siguiente: "Los Bancos Hipotecarios, los Bancos Refaccionarios y la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura no pudieron llenar las necesidades del Crédito Agrario sino en una mínima parte. No pudieron crear el Crédito Agrícola popular, que es el que requiere México, para redimir la gran masa campesina de la situación miserable en que se debate desde hace siglos.

"El fracaso de esas instituciones se debe a que fueron creadas por intereses particulares y desde un punto de vista o bajo un plan financiero que no les permitía sino vigilar acuciosamente a sus propios intereses y por lo mismo no podían ni debían comprometerlos en una labor de índole social. Acaso los bancos Hipotecarios y Refaccionarios hayan sido un éxito pecuniario para sus accionistas; pero desde un punto de vista Agrario popular, repetimos, fracasaron. El fracaso de tales instituciones de Crédito desde este punto de vista, se ha manifestado también en Europa, puesto que no han podido llevar el beneficio del crédito a la gran masa campesina. También en Europa ha sido este por muchos años un gran problema económico; pero en aquél medio cultural fue resuelto por los mismos interesados en la forma de la Asociación Cooperativa".(1)

(1) Mendieta y Nuñez, Lucio. *El Crédito Agrario en México*. Editorial Porrúa, S.A. México, 2a Edición. 1977. pp. 162 y 163.

De la cita transcrita, podemos notar que desde un punto de vista de las Leyes de Crédito Agrícola, encontramos que también se intentó brindar ese concepto de cajas de ahorro, de caja popular, de crédito popular pero enfocado únicamente en el aspecto agrario, de un Sistema Cooperativo que de alguna manera pudiera servir para el campesino en general y éste tener financiamiento para su labor. Lo cual si bien en un momento se asemejaría a la naturaleza de la caja de ahorro, podemos observar que difiere en que la caja de ahorro va dirigida a la población con ánimo de ahorrar, a los vecinos de un mismo lugar los cuales tendrán el carácter de socios, y que a su vez cuando lo requieran podrán obtener un crédito barato, a bajo costo, sin importar a que se destina ese crédito; sin embargo en la que menciona el maestro Lucio Mendieta, la asemejaríamos más a lo que es una unión de crédito, pues en estas sí tiene como fin común obtener un crédito por dedicarse a la misma actividad.

Otra de las legislaciones que en un momento determinado pudiesen identificarse a la naturaleza de las cajas de ahorro, es en lo que respecta a la legislación laboral. En este orden de ideas, el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, dice que las cajas de ahorro consisten en lo siguiente: "Son asociaciones constituidas por trabajadores o empleados de un Centro de trabajo, con aportaciones económicas de los propios trabajadores o empleados, destinadas a facilitar los préstamos con intereses módicos y con la obligación de cubrir los créditos otorgados, en partidas periódicas, así como la parte proporcional de los intereses que se causen".(1)

De lo anterior, podemos notar que en la evolución de la regulación jurídica mexicana de lo que han sido las cajas de ahorro, ha ido variando, desde lo que era el ánimo de la Iglesia Católica por incentivar el ahorro, pasando por legislaciones de Instituciones Bancarias de Crédito, legislaciones sobre el Crédito Agrícola e incluso en la legislación laboral, pero hasta diciembre de 1991, nunca hubo una compilación o un

(1) **Ahorro.** Diccionario México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A., México 1987. p. 374.

ordenamiento especial que las regulara. Lo que podemos afirmar, es que la reglamentación básica para estas cajas populares, eran los modelos estatuidos y otorgados por la Confederación Mexicana de cajas populares, cuyos estatutos, sobre todo en las fundaciones de estas instituciones, eran orientados por el Clero, con lo cual responden a ese ánimo de ahorro, de justicia social que exige nuestro pueblo para tratar de conseguir el bien común.

Las cajas populares, tal como las conocemos actualmente, se inician en 1951, con la Caja León XIII, cuya asamblea constitutiva se realizó el 12 de octubre de 1951. (1)

En 1951 se fundó la primera caja popular del país y a partir de esa fecha empezaron a nacer innumerables cajas populares, las cuales tenían como común denominador el haber nacido a la sombra de alguna Parroquia; el órgano que aglutinaba a este tipo de instituciones era en ese tiempo el Comité Coordinador, organismo creado por el padre Pedro Velázquez para promocionar las cajas populares.

En enero de 1954, se realizó el Primer Congreso de cajas populares y es ahí donde nace el Consejo Central para integrar las cajas populares de ese entonces.

Casi inmediatamente después de la aparición del Consejo Central nacen también las Comisiones Regionales de Educación y Vigilancia, conocidas más comúnmente como CREVs, las cuales estaban formadas por un equipo de cinco personas, todas voluntarias.

La intención de las CREVs era responsabilizar a más personas en la dirección de sus propias instituciones, se buscaba la participación de la gente de provincia, pues era ahí donde más prometían estas incipientes instituciones.

Las CREVs tuvieron la encomienda específica de colaborar con el

(1) Confederación Mexicana de Cajas Populares. *Sociedades de Ahorro y Préstamo*. Op. Cit. p. 15.

Consejo Central en las dos actividades que se consideraban prioritarias: La Educación y la Supervisión; sus integrantes no eran elegidos por la propia caja, sino eran designados por el Consejo Central; la razón de esta forma de proceder fue la imperiosa necesidad de lograr la participación.

Las cajas habían proliferado, motivadas principalmente por las buenas intenciones de laicos y religiosos.

"En aquellos lugares donde una persona inquieta y autodidacta coordinaba los trabajos de la caja, la institución no sólo se mantenía, sino que incluso crecía y se desarrollaba, en estos lugares se aprovechaba muy bien la asesoría de los integrantes de las CREVs. Pero en otros lugares donde no sólo existían serios problemas de capacitación, sino también las características de las personas o bien la situación geográfica impedía la constante visita de la CREV, era seguro que la caja después de algún tiempo desapareciera". (1)

En aquél tiempo se hacía imprescindible encontrar otras fórmulas para consolidar el desarrollo de las incipientes cajas de ahorro, así nacieron las Federaciones Estatales.

Los primeros estatutos de las Federaciones, definían a éstas como asociaciones de cajas populares, sin fines de lucro, cuyo fines generales eran promover, impulsar, coordinar y consolidar las cajas que había en el Estado.

Cabe destacar, que fueron las Federaciones Estatales las que en 1964 durante la celebración de la XI Asamblea Nacional de cajas populares, celebrada en la Ciudad de México, constituyeron la Confederación Mexicana de Cajas Populares. Ya el Consejo Central había realizado diez asambleas en sendos años.

A diferencia de las CREVs, las Federaciones sí constituían una estructura

(1) Idem.

formal y desde un principio se proyectaron como organizaciones democráticas. Nacieron para brindar a las cajas todos los servicios que necesitaran y de esa manera tener instituciones sólidas y eficientes. En período histórico llegaron a existir hasta 22 Federaciones.

Con la existencia de Federaciones Estatales sucedió un interesante fenómeno; el número de cajas disminuyó, en tanto que el número de socios por caja aumentó y la calidad y seguridad en los servicios al socio mejoró notablemente.

El plan de las Federaciones Estatales no funcionó debido, principalmente, a la heterogeneidad del movimiento, pues había Entidades Federativas con suficientes cajas como para mantener a su Federación mediante aportaciones, en tanto otras Entidades estaban condenadas a nunca ser autosuficientes, esta situación obligaba a seguir en busca de una mejor fórmula.

Las Federaciones Estatales vinieron a lograr una realidad cooperativa: aglutinar a las cajas populares, unificar al movimiento y elegir desde la base a los dirigentes cumpliendo con ello con los preceptos del cooperativismo universal.

Podemos concluir que las Federaciones Estatales lograron:

- La estructura basada en Federaciones Estatales que buscaban una respuesta a la necesidad de brindar más atención a las cajas populares.*
- La principal deficiencia de las Federaciones Estatales estuvo en la heterogeneidad en cuanto al número de cajas, socios y recursos entre Entidades Federativas.*
- En su momento histórico las Federaciones Estatales frenaron el crecimiento desproporcionado y falso y lo compensaron con un desarrollo programado y racional.*
- El servicio al socio mejoró notablemente.*

- Existía la necesidad de que fuera la base quién designara o eligiera a sus representantes.

La mayoría de las Federaciones Estatales tuvieron un crecimiento bastante limitado, debido, principalmente, a la poca o nula atención hacia sus cajas. Ya el Consejo Directivo analizaba las diversas alternativas para fortalecer al movimiento de cajas populares.

En la Asamblea de 1972, efectuada en Zacatecas, se acordó realizar un estudio nacional para encontrar formas más eficientes de organización que evitasen que las Federaciones fueran una carga para sus cajas socias y su estructura propiciara crecimiento en beneficio de sus asociados.

Dicho estudio remarcó la necesidad de cambiar la estructura de las Federaciones.

En esa época se seguía un programa de fusión de cajas populares, cuyo objetivo era que las cajas alcanzaran su autosuficiencia, pues de esa manera se disminuían costos en beneficio del socio; una medida similar se tomó en el caso de las Federaciones: la fusión.

El Consejo Directivo nombró una comisión que realizara los estudios necesarios, dicha comisión planteó tres alternativas:

La primera alternativa planteaba continuar con Federaciones Estatales.

La segunda alternativa proponía una Federación Nacional, esta alternativa llamó la atención y se consideró la más adecuada, pero llegaron a la conclusión que el movimiento todavía no estaba maduro para ello, por lo cual en esa época era una alternativa radical.

La tercera alternativa sugería Federaciones Regionales que abarcaran varias Entidades Federativas con proximidad geográfica y aceptables vías de comunicación.

El cambio de estructura se aprobó formalmente en la Asamblea de Monterrey en abril de 1973.

Este cambio de estructura se encontró con las siguientes dificultades:

- a) La resistencia al cambio.*
- b) La resistencia a modificar la personalidad adquirida como Federaciones Estatales.*
- c) La duda de que si se mantendría la eficiencia en el servicio.*
- d) La escasez de recursos para llevar adelante el plan.*

Durante este período de desarrollo, las cajas de ahorro crecieron en membresía y recursos, llegando algunas a rebasar cualitativa y cuantitativamente la estructura de su Federación, lo cual tuvo como efecto que dichas Federaciones no respondiesen eficientemente a las necesidades de las cajas y por supuesto se creó independencia.

Fue en este período cuando se relajó la rectoría y la misma estructura debilitada propiciaba que algunas de aquellas cajas más grandes germinaran actitudes desintegracionistas.

En el Estado de Querétaro, se establece una Federación independiente conformada por 9 cajas y una caja no afiliada a ninguna agrupación, que es la "LIBERTAD". Lo anterior, atiende a que ésta última ha tenido un auge que rebasa, en mucho, las perspectivas de las Federaciones, al ser la caja con mayor número de socios y la de mayores recursos.

Por sus propios estatutos, las cajas de ahorro se han venido

autodefiniendo, desde sus orígenes, como sociedades cooperativas de capital variable, en las cuales sus miembros se agrupan para ahorrar en común y obtener préstamos razonables y a pesar de que tienen las bases de las sociedades cooperativas, en realidad no están contempladas dentro de la Ley General de Sociedades Cooperativas, toda vez que ésta sólo prevé la existencia de sociedades cooperativas de producción y consumo y las secciones de ahorro que anteriormente mencionamos.

Además, podemos citar que las dos primeras legislaciones locales que de alguna manera trataron de regular las cajas populares, fueron las de los Estados de Querétaro y Zacatecas; según los Periódicos Oficiales de los Estados de Querétaro y Zacatecas del 29 de mayo de 1986 y del 9 de septiembre de 1987, respectivamente, se crean legislaciones que controlaban las cajas populares para regularizar su función en estas entidades dentro de sus respectivas jurisdicciones; y estas surgieron a partir de las consideraciones de las organizaciones sociales, especialmente de la Confederación Mexicana de Cajas Populares.

De hecho, antes de que surgiera la reforma a la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, estas cajas no eran llamadas de ahorro, sino básicamente eran cajas populares, que ya de alguna manera estaban siendo observadas para establecer una Ley Oficial que las regulara desde el inicio del pasado Sexenio.

Para finalizar este inciso, vamos a citar las palabras del maestro Florencio Eguía Villaseñor, quien, cuando nos habla de los objetivos que perseguía la nueva reglamentación, nos va a dejar en el punto crítico que nos servirá para observar los lineamientos de la legislación que regulan el funcionamiento de las llamadas cajas de ahorro, concebidas en la legislación como Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Dicho maestro nos expone: "Concretamente la proposición de Reforma Constitucional para restablecer el régimen mixto de prestación de Servicio de Banca y Crédito, se suscitaban los siguientes puntos:

PRIMERO.- La impostergable necesidad de concertar la atención del Estado en el cumplimiento de los objetivos básicos; dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.

SEGUNDO.- El cambio profundo en el país de las relaciones sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del Sistema Financiero mismo, modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la Banca, y

TERCERO.- El propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos". (1)

En toda la evolución de la regulación jurídica de las cajas de ahorro en México, al observar los principios establecidos podemos notar claramente los objetivos de la misma caja, así desde que había la voluntad común de un grupo de personas por ahorrar, que uniendo sus ahorros se formaría un fondo común que a su vez serviría en un momento dado para responder a las necesidades crediticias de los mismos, o bien, desde el momento en que se establecía un crédito agrícola o de la voluntad de los trabajadores de establecer cajas de ahorro laborales, éstas necesariamente responden a la inquietud de prever para el futuro por medio del ahorro, o bien a allegarse recursos monetarios por medio de créditos accesibles, y este ahorro y este crédito por medio de la caja de ahorro, no sólo es por el hecho de poder obtener un crédito más barato, o por no poder tener acceso a ahorrar en las instituciones de crédito que en la mayoría exigen demasiados requisitos, lo hacen en la caja de ahorro por un elemento totalmente humano por así llamarlo, por la confianza que existe entre sus socios, porque la mayoría de las veces todos se conocen entre sí, son de la misma región, podríamos decir que existe una mayor confianza o credibilidad en las cajas de ahorro que en un banco, lo cual les brinda a los socios más seguridad que les permita proteger su futuro a través del ahorro.

(1) *Egula Villaseñor, Florencio. Los principios de las cajas populares. México. Editado por la Confederación Mexicana de cajas populares. pp. 60 y 61.*

2.2. PRIMEROS INTENTOS LEGISLATIVOS.

Como consecuencia del desarrollo y proliferación en nuestro país del "movimiento cajista", se han expedido, como anteriormente apuntábamos, diversas disposiciones que, a nivel de estatutos y reglamentos internos, regularon hasta el año de 1991 la constitución y funcionamiento de las cajas de ahorro popular.

En la década de los sesentas, se empieza a hacer más palpable que las autoridades de las cajas populares, buscaban por parte del Gobierno, que emitiera algún ordenamiento legal que los reconociera como sociedades de ahorro.

"Según el estilo de entonces, la Confederación repartía entre sus Federaciones la planificación especializada. Había comisiones para las actividades más importantes, consistiendo su labor en proponer a la Asamblea los actos deseables para el año siguiente. Una de esas comisiones era la de Legalización a cargo, primero, de la Federación de Zacatecas y después, durante la mayor época, encomendada a la del Distrito Federal pues colaboraban en ella un par de abogados. No escaseaban las ideas de lo que se deseaba obtener de legalización, pero de su exposición teórica a su conquista real había una distancia infranqueable".(1)

"En 1967, se celebró el Segundo Congreso Nacional de las cajas populares, en el cual éstas emitieron su más directa, fundada y solemne petición sobre legalización, aunque sólo la aprobaron en ese certamen y la publicaron en las páginas centrales de "México Nuevo", el periódico cajista.

La declaración Final del Congreso se destinó a ese fin y decía:

"C. Presidente de la República"

H. Congreso de la Unión:

"Nosotros los delegados de las 600 Cajas Populares de los Estados

(1) *Ibidem.* p. 72.

Unidos Mexicanos, ante la representación de CUNA Internacional y de diversos movimientos afines del país y del extranjero":

"Reconocemos los esfuerzos notables que Gobierno y pueblo de México realizan para mejorar el nivel de vida de las clases populares del país, fomentando la industrialización y llevando al campo mayores servicios y manteniendo una política de desarrollo, en la cual se van conjugando los esfuerzos de la Administración Pública y de las fuerzas vivas de la Nación";

"Pero al constatar que la incorporación de las clases populares a los beneficios efectivos del desarrollo no podrán obtenerse sin el esfuerzo propio y la participación activa de los sectores débiles, reiteramos nuestra voluntad de seguir sumando nuestra acción personal y de grupo a la consecución de tal desarrollo";

"Manifestamos, por consiguiente, que nos hemos agrupado en las cajas populares, entidades económico-sociales, surgidas de la entraña del propio pueblo y organizadas conforme a la experiencia obtenida en otros países, para encontrar en ellas un medio de mejoramiento económico-social, personal y de grupo";

"Enfatizamos tener como principios fundamentales de organización, la libertad y voluntariedad para asociarnos, la forma democrática de administración y gobierno, la finalidad de ayuda mutua para el servicio, no para el lucro; la devolución de los posibles rendimientos precisamente a los usuarios-soclos, la educación popular para la práctica en sus operaciones y la estructura orgánica integral para cooperar con los demás;"

"Pugnamos por el desarrollo de los miembros practicando educativamente el ahorro y el crédito cooperativo precisamente en aquellos lugares y con aquellas personas que lo necesiten";

"Proclamamos seguir los ideales y tener la misma estructuración de las

organizaciones que en los países de América Latina se denominan "Cooperativas de ahorro y Crédito", y que en Estados Unidos y Canadá llevan el nombre de "Credit Unions";

"Declaramos que no nos consideramos en pugna con los bancos, pues usamos de sus servicios como personas y como grupos, reconocemos su importante función y creemos complementar sus servicios hacia los sectores más deprimidos de la sociedad";

"Consideramos esencial para nuestros objetivos mantenernos ajenos a toda acción política de partidos, de sectarismo religioso, de proselitismo ideológico o de cualquier discriminación y pedimos comprensión de los diversos sectores sociales para realizar nuestra difícil tarea".

En tal virtud, solicitamos respetuosamente a las autoridades públicas una modificación a la actual Ley General de Sociedades Cooperativas que nos permita actuar como personas morales legales, con todas las prerrogativas que les son propias";

"Hacemos pública nuestra resolución de seguir luchando por el engrandecimiento de México, usando los medios idóneos de nuestros objetivos, y afiliados a la Organización de las Cooperativas de América, OCA, así como la de asociarnos próximamente a CUNA Internacional, la Asociación Mundial de cajas populares.

Ciudad de México, a 20 de noviembre de 1967." (1)

Después de la anterior declaración, que fue reproducida al día siguiente por el diario "Excelsior", no sucedió nada ni en favor ni en contra.

En 1968 la Comisión de Legislación elaboró un borrador de Exposición de Motivos para una posible ley para las cajas populares, que no fructificó.

(1) *Ibidem*, pp. 74-75.

En 1969, se avanzaba en una iniciativa de reformas a los Estatutos, mientras tanto la Confederación aprobó "que un equipo de abogados redacte un proyecto de Ley para las cajas, en base a esas modificaciones", pero no hubo resultados positivos al acentuarse, ya entonces, las discrepancias con esa Federación. Se supo en tanto, que las Federaciones cajistas de Aguascalientes, Distrito Federal, Jalisco y Morelos, por lo menos, cuentan ya con su Asociación Civil.

Hacia 1970 se recomendaba proseguir la búsqueda de una ley, pero no se llegó a mucho más; el problema era complejo y las capacidades escasas. Pero ojos externos lo visualizaban y al entrar en vigor los nuevos Estatutos se constata la debilidad y desorganización de las cajas populares por lo que en actitud penitenciaría se decide no dedicar mucho tiempo en buscar una ley, sino más bien a sanear las administraciones, o sea, barrer la casa para que al llegar la ley la encuentre en orden. Así se hizo, consiguiéndose bastante durante poco tiempo.

Durante los primeros cinco años de la década de los ochentas, dirigentes y ejecutivos de la Caja Popular Libertad, establecida en la ciudad de Querétaro, visitaron la Cámara de Diputados, a efecto de formular planteamientos concretos sobre la necesidad de regular las cajas populares de ahorro, así como extender una invitación a los miembros de la Comisión de Fomento Cooperativo del Congreso de la Unión, con el propósito de hacerles notorio el florecimiento y desarrollo que esta clase de sociedades han tenido en el interior de la República Mexicana y, muy especialmente, en el Estado de Querétaro. (1)

Las gestiones realizadas por dicha caja popular lograron el propósito buscado, haciendo evidente la importancia que tienen las cajas de ahorro, así como la necesidad de ser reconocidas y reglamentadas por la legislación, de tal suerte que el Congreso Local del Estado de Querétaro, aprobó la expedición de una ley que lleva por

(1) Libertad, Órgano Informativo Trimestral de la Caja Popular Libertad, S. de S. E. Año 1, Revista 4, Abril-Mayo-Junio. México. 1990. p. 3

nombre "Ley de Sociedades de Solidaridad Económica".

La mencionada Ley, fue publicada en el Diario Oficial del Estado de Querétaro el 26 de mayo de 1986 (1), bajo el mandato del Gobernador Constitucional de dicha entidad, Mariano Palacios Alcocer, y la cual, en sus considerandos segundo y tercero, hace una breve pero clara semblanza que pone de manifiesto la problemática de las cajas de ahorro a la luz del sistema jurídico mexicano, mismo texto que señala lo siguiente:

"La falta de legislación que las rija "in specie", ha dado lugar a que sus operaciones se sustenten sólo en normatividades internas y su desarrollo creciente se ha dado sin sujeción al conocimiento o vigilancia que la autoridad cualesquiera, sea ésta Federal o Estatal. La razón de esto la encontramos en el hecho de que estas agrupaciones no encuadran formalmente en ninguna de las sociedades mercantiles reguladas por la Ley de la materia, ni aún en la figura de la Sociedad Cooperativa, pues aunque en última instancia son los principios del cooperativismo su fuente ideológica y doctrinal, sistemáticamente se han enfrentado al rechazo al ser consideradas como tales, justamente por no encuadrar en ninguno de los supuestos de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Esta situación ha originado una serie de anomalías en el funcionamiento de estas Instituciones, tanto por el hecho de carecer de personalidad jurídica que les permita actuar legítimamente ante todo tipo de autoridades, entidades o dependencias, como por la falta de una legislación con carácter de imperio a la que se sujeten los asociados, sin posibilidades de trasgredirla impunemente como sucede comúnmente con los estatutos o reglamentos que se dan a sí mismos los socios".

Sin restar el mérito que corresponde a este primer intento legislativo,

(1) Periódico Oficial del Estado de Querétaro. Op. Cit.

parece oportuno señalar que el Congreso queretano olvidó por completo que "la facultad de legislar en materia de comercio se confirió al Congreso Federal a consecuencia de la reforma que se hizo, por la ley del 14 de diciembre de 1883 a la fracción X del artículo 72 de la Constitución de 1857" (1), misma facultad que aún conserva nuestra Carta Magna en su artículo 73 fracción X.

Si partimos de la base de que las "sociedades de solidaridad económica" no son equiparables a ninguna de las sociedades que prevé la legislación civil (que es de carácter local), sino que más bien se trata de entidades que aún y cuando no persiguen fines de lucro se asemejan en su estructura formal mucho más a las previstas por la Ley General de Sociedades Mercantiles o las sociedades cooperativas, llegamos a la conclusión de que el Congreso del Estado de Querétaro extralimitó las facultades que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga, expediendo una Ley que invade la esfera legislativa federal. Asimismo, si atendemos a la naturaleza de las operaciones que celebran, nos encontramos que son similares -por no decir idénticas- a las que celebran los bancos, mismas que son calificadas por el Código de Comercio como "actos de comercio" (2) cuyo ámbito de competencia corresponde a ser legislado por el Congreso Federal.

Aún y cuando resulta evidente que la aludida Ley invade la esfera legislativa federal, dicha gravedad no tuvo mayores consecuencias, puesto que no se tienen antecedentes de que se haya impugnado su inconstitucionalidad. Por el contrario, su expedición fue acogida con gran entusiasmo y beneplácito por los queretanos como por otras entidades federativas que vieron con muy buenos ojos el primer reconocimiento desde el punto de vista legal de las cajas de ahorro.

La vigencia que tuvo la Ley de Sociedades de Solidaridad Económica concluyó al expedirse el 27 de diciembre de 1991 el Decreto por el que se reforman y

(1) Manilla Molina, Roberto. *Derecho Mercantil*. Ed. Porrúa. 15ª Edición. México. 1977. pp. 15 y 16.

(2) Artículo 75, fracción XIV del Código de Comercio.

adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

La Ley de Sociedades de Solidaridad Económica, denominaba a las cajas populares de ahorro como "sociedades de solidaridad económica", señalando que son personas jurídicas de derecho social, de capital variable y responsabilidad limitada.(1)

La razón de la denominación tan peculiar que se les dio atiende a que la solidaridad es entendida por las cajas de ahorro como "una obligación primaria e irrenunciable, un principio jurídico fundamental que vincula al hombre, a las comunidades y a las instituciones y le obliga a dar facilidades y participar responsablemente en una vida ordenada para convivir. Y esa solidaridad, se expresa en la obra benéfico-social de las cajas en ayudas recíprocas y sociales en lo económico, en lo asistencial y en lo cultural". (2)

Aun cuando la Ley de Sociedades de Solidaridad Económica fue un intento por buscar el reconocimiento de la personalidad jurídica de las cajas de ahorro, dicho ordenamiento adolece de ciertas imprecisiones, ya que de conformidad con una sana técnica legislativa, el objeto social debe estar previsto en ley, así como la forma de constituir o incrementar el capital social, la forma de captar los recursos, normas para la inversión de capital, remanentes de operación, diversificación de riesgos y causas de disolución por mencionar algunos ejemplos de los elementos que creemos deben quedar precisados en ley, y no al arbitrio de la propia caja o de una Dirección que proporciona el registro de la sociedad de que se trate.

Así como la experiencia queretana fructificó con la expedición de una ley, observamos que en 1987 se expidió la Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas, misma que fue publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el 9 de

(1) Artículo 2º de la Ley Sociedades de Solidaridad Económica del Estado de Querétaro.

(2) Confederación Española de Cajas de Ahorros. *La Actividad Financiera de las Cajas de Ahorros*. Estudios, Asesoramiento y Programación, no. 24. Madrid, 1980. p. 58.

septiembre de 1987 (1), señalando en su artículo primero que las cajas populares son organizaciones sociales de capital variable, responsabilidad limitada y con personalidad jurídica propia, que agrupan a personas de escasos recursos económicos, las cuales se unen para ahorrar en común y obtener préstamos a un interés razonable en las condiciones establecidas por la Ley. Asimismo, se dispone que tendrán como base de su funcionamiento y fines los mismos principios y objetivos que rigen a las sociedades cooperativas.

Las Leyes de Querétaro y Zacatecas relativas a la regulación de las cajas de ahorro, fueron un importante esfuerzo por establecer un marco legal para la constitución y funcionamiento general de las cajas de ahorro, dejando a los estatutos internos de cada una, la reglamentación específica sobre las operaciones que las mismas podrán realizar; no obstante que la Ley de Zacatecas mencionada, adolece también de la inconstitucionalidad a que hacíamos referencia en párrafos anteriores.

Sin embargo, la preocupación continuaba latente, toda vez que las cajas de ahorro habían proliferado en todo el país y solamente los Estados antes aludidos habían logrado establecer un marco legal que aún no perdía su carácter localista, aunado a las deficiencias que muy pronto harían fenecer a las citadas leyes locales.

Al expedirse la Ley de Instituciones de Crédito, el 14 de julio de 1990, se estableció la posibilidad de que, además de los bancos y emisores de títulos, se permitiera la captación de recursos del público a las personas que al efecto autorizara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando se sujetaran a las reglas que, al efecto, expidiera la propia Dependencia y sus operaciones se realizaran de conformidad con las directrices que formulara el Banco de México.

Para tal efecto, en el artículo décimo octavo transitorio de dicha Ley, se concedió un plazo de 90 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la

(1) Periódico Oficial del Estado de Zacatecas. Op. Cit.

misma, a fin de que los administradores de las cajas de ahorro, cooperativas de ahorro y préstamo y demás sociedades que hubieren iniciado operaciones con anterioridad a la vigencia de la misma, formularan la consulta respectiva a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgara la autorización respectiva, en virtud de que por las características de sus operaciones, pudieran estar sujetas a la prohibición de captar recursos del público, o bien, para que se les concediera con carácter de temporal o definitiva tal autorización, según el estado que guardara la operación de cada sociedad en particular.

Con el propósito de facilitar el cumplimiento del citado precepto, la aludida Dependencia formuló un aviso al público que apareció en los periódicos de mayor circulación del país (1) y en el que se detallaba la documentación que los citados administradores habrían de presentar, misma que consistió en:

- Escritura constitutiva y sus reformas.
- Estatutos o Reglamento Interno.
- Manuales y Reglamentos de Operación.
- Organigrama.
- Ubicación y horarios de oficinas.
- Evolución de los montos totales de captación, crédito y cartera vencida de los tres últimos ejercicios.
- Características generales de los créditos que otorgan.
- Características generales de los recursos que captan (montos, plazos, tasas de interés, etc.)
- Copia de la papelería utilizada para formalizar la realización de las operaciones activas y pasivas.
- Número de socios.
- Número de empleados.
- Copia de los balances generales anuales de los tres últimos años.

(1) Periódico Excelsior. México, D.F. 3 de septiembre de 1990.

La respuesta al aviso dado a conocer fue extraordinaria, puesto que gracias a ello, las autoridades financieras obtuvieron importantes datos, como el saber que existen más de 300 cajas de ahorro a lo largo de la República; que las entidades en donde no ha proliferado el desarrollo de estos intermediarios sólo se observa en Baja California Norte, Baja California Sur, Tabasco y Quintana Roo; que el número de socios que las integran oscila de 12 a 50 mil; y que las características de las operaciones que celebran son muy similares a las de los bancos.

La conclusión de los informes recabados fue rotunda en el sentido de que si bien estas sociedades tienen un carácter eminentemente benéfico y social, las mismas son verdaderos intermediarios financieros, por lo que no hay razón de ser para catalogarlas dentro de la legislación laboral, civil o mercantil, desconociendo, consecuentemente su real naturaleza jurídica, lo que hizo imperativa la necesidad y urgencia por dictar una regulación que contemplara íntegramente sus peculiaridades y características.

2.3. IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE REGULACION DE ESTE TIPO DE INSTITUCIONES EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

El caso concreto de las cajas de ahorro encuadra perfectamente con la reflexión que hace el Maestro Francisco Borja Martínez al señalar que "fuera del sistema pueden surgir y surgen con alguna frecuencia Intermediarios financieros no Institucionales cuya actividad se desempeña sin sujetarse a una regulación específica. La presencia de estos agentes económicos obedece, en no pocos casos a: rezagos en la regulación institucional frente a un acentuado dinamismo de los servicios y operaciones financieras; excesiva regulación del sistema, lo cual incentiva y da cause a actividades paralelas; o, por el contrario, a un orden normativo incompleto que permite con amplia o total libertad llevar a cabo actividades al margen del propio sistema.

Estos fenómenos deben analizarse con muy particular cuidado por las autoridades para que las medidas que adopten respecto a los mismos, sin perjuicio de corregir situaciones de clara inconveniencia, no desalienten y menos aún impidan, nuevas actividades inherentes al sano desarrollo del mercado de dinero y capitales".(1)

Hemos visto ya la importancia de dotar a las cajas de ahorro en primer lugar de una denominación uniforme, así como de una regulación general, puesto que al realizar actividades netamente financieras, no sería correcto dejarlas al margen de la legislación.

No obstante que sus operaciones, comparadas con el resto del sistema financiero son escasamente representativas, su función predominantemente social es la que impone la necesidad de regularlas. Dicho lo anterior en otras palabras significa que a pesar de que su impacto en el mundo financiero es apenas simbólico en nuestro país, la función que realizan es de gran trascendencia, puesto que dan a la población de bajos recursos acceso a créditos baratos para su propio bienestar familiar o crecimiento de sus negocios, mientras que para la banca, estas personas no son ni siquiera sujetos de crédito. Lo anterior, aunado al hecho de que dado el ambiente competitivo que se observa en los mercados financieros, las instituciones bancarias han fijado políticas sobre montos mínimos que deberán conservarse para mantener abiertas ciertas cuentas o bien concertarlas, además de que la sofisticación en la prestación de sus servicios no resulta del todo atractiva a ciertos grupos sociales que, aún con regulares o altos recursos (ganaderos o agricultores), optan por sacrificar ciertas ganancias, en favor de la conveniencia de contar con un intermediario financiero (en este caso una caja de ahorro), dentro del lugar en que se encuentran estos sectores.

Al buscar su reconocimiento, diversas agrupaciones se acercaron durante la década de los ochentas ante las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial y del

(1) Borja, Francisco. Op. Cit. pp. 21 y 22.

Trabajo y Previsión Social, a fin de que se les incorporara como sociedades cooperativas.

Por su parte, otros grupos orientaron sus gestiones ante las autoridades hacendarias, por considerar que su objeto era más a fin al de los intermediarios financieros.

La inquietud acerca de la necesidad de contar con una regulación que les diera representatividad y personalidad jurídica ante las autoridades, socios y público en general, llevó al Director General de la Caja Popular "LIBERTAD" a formular las siguientes declaraciones: "el gobierno debe apoyar a quien produce, llámese industrial, privado o cooperativa, para que toda la población se beneficie. Debe tomar en cuenta el esfuerzo de las cajas populares que funcionan bien, para poder legislar en favor de éstas.. Las cajas populares no tienen apoyo económico; estamos pidiendo simplemente un registro para poder integrarnos a la economía del país, ya que manejamos 95 mil millones de pesos y no requerimos de ayudas económicas, pero ello no quiere decir que en un momento dado no lo vayamos a necesitar. Las cajas populares deberían ser bancos populares, pero sin perder el objetivo de prestar un servicio al pueblo, bajo los principios cooperativos, toda vez que en Europa ya funciona este sistema, pero en nuestro país no hay todavía legislación al respecto". (1)

La efervescencia en cuanto a la impostergable demanda de una legislación propia para las cajas de ahorro, fue tomada por el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo del Sexenio pasado (2), que determina que "el Gobierno Federal promoverá el fortalecimiento del sistema financiero conforme a los siguientes lineamientos generales de política... proveer la creación de nuevos sistemas de financiamiento que satisfagan necesidades correspondientes a segmentos del mercado financiero hasta ahora insuficientemente atendidos".

(1) Periódico El Financiero, México, D.F., 15 de junio de 1990.

(2) Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 1990-1994. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de diciembre de 1990.

Así, en la Exposición de Motivos de las Reformas de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que el Ejecutivo de la Nación envió a la H. Cámara de Diputados el 15 de noviembre de 1991, se menciona:

"La estrategia fundamental de la actual administración es la modernización de la vida nacional y el cambio estructural, que persigue entre otros los siguientes objetivos: la recuperación del crecimiento económico con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo de los niveles de vida.

Para la consecución de estos propósitos, la modernización financiera ha sido una herramienta de gran relevancia, identificándose en su aplicación dos vertientes; primero, la liberación de los mercados financieros y segundo el desarrollo institucional del sistema, a través de las reformas al marco jurídico que define su estructura y operación.

En el sistema financiero, se han registrado cambios significativos en un período breve. Sin embargo, el proceso de modernización propuesto por el actual régimen ante la nación aún no concluye; parte importante del mismo se encuentra en marcha, destacando la desincorporación bancaria, la formación de grupos financieros, así como el establecimiento de mecanismos para promover el ahorro popular.

A finales del siglo pasado y principios de éste, surgen en nuestro país las cajas de ahorro, con el propósito de ayudar a las clases económicamente desprotegidas. En la década de los cincuentas aparecen con características similares a las que actualmente operan.

El proceso de integración de estas sociedades se consolidó en el año de 1974 con la constitución de mecanismos de respaldo institucional y operativo en que se agrupan un importante número de cajas populares.

En este contexto, las cajas de ahorro dejan de ser manifestaciones

aisladas y de escasa trascendencia, para convertirse en entes organizados que han empezado a desarrollar una función social y a ocupar un espacio económico no cubierto actualmente por otras instituciones.

El papel de las cajas de ahorro empieza a rebasar los objetivos originalmente definidos por sus organizadores, para convertirse en potenciales promotores del desarrollo regional y local en algunas zonas del país.

La nueva fisonomía que con esta legislación se pretende conferir a las cajas de ahorro, revitalizarán su papel y funcionamiento en la estructura económica y social de nuestro país. Este hecho implica que importantes segmentos de la población serán incorporados, no sólo a los servicios financieros que proporcionan, sino también al progreso económico general que se derive.

El reconocimiento jurídico, económico y social de las cajas de ahorro como intermediarios financieros con características singulares, es parte del proceso modernizador comprometido, que responde a la nueva realidad que exige los cambios adecuados y necesarios. Al incorporarse formalmente las cajas de ahorro a la vida económica, se espera no sólo acrecentar el espacio económico nacional integrando zonas que se han mantenido al margen de los servicios financieros, sino que además se propiciará el abatimiento del agio.

La promoción de estas sociedades permitirá aumentar la profundización del sistema financiero, contribuyendo a financiar el desarrollo con recursos internos al aprovechar la capacidad de ahorro de un amplio segmento de la población que constituye un ahorro caracterizado por su permanencia. Asimismo, con estas sociedades se fomenta y difunde en la población la cultura del ahorro.

Al subsanar este tipo de inconvenientes, las cajas de ahorro se convertirán en sociedades atractivas de mayor interés para la población, ofrecerán

mayor seguridad y posibilidad de desarrollo.

En síntesis, el reconocimiento en incorporación plena de las Sociedades de Ahorro y Préstamo a la vida financiera de nuestro sistema económico se sustenta en lo siguiente:

- La modernización financiera que se lleva a cabo es integral, por lo que es necesario incluir a todos sus agentes, logrando una mayor competitividad entre ellos.*
- La modernización y la apertura financiera exigen mayor racionalidad económica.*
- Los grandes retos de nuestro tiempo son mayor crecimiento económico y mejores niveles de vida para la población, sobre todo para quienes menos tienen.*
- Las Sociedades de Ahorro y Préstamo serán el canal adecuado para aglutinar recursos dispersos de pequeños ahorradores e incorporarlos productivamente.*

La finalidad de esta propuesta es la de fomentar la actividad de estas sociedades, para lo cual será necesario darles un tratamiento fiscal conveniente que propicie su desarrollo y permita institucionalizar esta intermediación, además de que se trata de entes con fines no lucrativos.

Por lo expuesto, se requiere crear un marco jurídico que regule a las cajas de ahorro, garantizando su sano y eficiente funcionamiento, con la flexibilidad suficiente para el desarrollo de sus actividades, ajustándose a las actuales condiciones económicas y financieras del país. Bajo esta consideración se ha juzgado conveniente proponer a esa Honorable Representación, la introducción de reformas y adiciones al

régimen legal de las Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. * (1)

Como se puede apreciar en la Exposición de Motivos lo que se pretendió es por un lado animar e incentivar a las cajas de ahorro a seguir realizando sus funciones, reconociéndolos ya como un intermediario financiero, además de reconocer la importancia que tienen al llevar crédito barato y ahorro a zonas del país olvidados por las instituciones de crédito; fomentando su desarrollo con un tratamiento fiscal conveniente.

Por la forma de organización que revisten, la estructura de las cajas de ahorro no encuadra dentro de las instituciones de crédito, sobre todo por la forma en que captan recursos y los colocan y, mucho menos aún, podrían equipararse a las sociedades anónimas, pues ello chocaría con la finalidad que persiguen.

Ante tal disyuntiva, el legislador optó por denominarlas "sociedades de ahorro y préstamo", dotándolas de una naturaleza jurídica propia y distinta del resto de las demás sociedades previstas en las leyes y sólo equiparable a las sociedades de responsabilidad limitada, cuyas disposiciones les serán aplicables únicamente de manera supletoria.

Ahora bien, dada la importancia que han ido adquiriendo estos entes sociales, no sólo porque es una fuente para la captación de ahorro, sino por el segmento de la población a la que por lo general se ha orientado, consideramos que es sumamente necesario e importante la regulación de los mismos, no sólo en cuanto a que se haya reformado la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito e incorporarles como instituciones con personalidad jurídica propia, sino que siga por parte de las autoridades un control de éstas por ser precisamente de carácter inminentemente social, ya que va dirigido a los sectores de la población carentes de

(1) *Exposición de Motivos a las reformas de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito del 27 de diciembre de 1991, citado por la Confederación Mexicana de Cajas Populares. Sociedades de Ahorro y Préstamo; Op. Cit. México, pp. 29-31.*

recursos y puede darse el caso de que un grupo de personas se agrupen como una caja de ahorro, pero no con el fin natural de la misma, sino con el ánimo de captar recursos de los ahorradores y después desaparecen, dejando sin ahorro a las personas que confiaron en ellos, ocasionando grandes fraudes a la población carente de recursos.

Por lo anterior, es también importante y necesario su regulación para llevar un sistema más controlado a fin de evitar situaciones perjudiciales a los ahorradores; incluso poder lograr que estos intermediarios financieros, conforme se vayan desarrollando, llegue un momento que entreguen garantías a los ahorradores, por ejemplo en caso de quiebra de la caja, o caso fortuito, tengan quien lo respalde para el reembolso de los ahorros.

En capítulos posteriores nos ocuparemos del análisis concreto de la nueva naturaleza jurídica que revisten estas sociedades; de manera que sólo señalaremos que la culminación de las gestiones formuladas durante tantos años, se ha visto cristalizada al incorporarlas como organizaciones auxiliares del crédito, dentro de un capítulo especial en la ley de la materia.

2.4. RECONOCIMIENTO DE LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRESTAMO COMO ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CREDITO.

Considerar a las cajas de ahorro como organizaciones auxiliares del crédito bajo la denominación de "sociedades de ahorro y préstamo", es la respuesta a la constante preocupación tanto de estas agrupaciones como de las autoridades, de dotarlas de una naturaleza jurídica definida, acorde con las propias funciones que realizan.

Es el reconocimiento de su calidad como intermediarios financieros ya que, como analizaremos posteriormente, su actividad consiste fundamentalmente en la captación de recursos exclusivamente de sus socios, para su posterior colocación entre los mismos.

A lo largo del presente estudio hemos insistido en la idea de que las cajas de ahorro constituyen verdaderos intermediarios financieros, apartándose definitivamente de la alternativa de ser considerados como sociedades cooperativas, puesto que si bien es cierto que éstas últimas tienen por objeto "realizar operaciones con sus propios socios, no habiendo distinción entre las relaciones internas y externas desde el punto de vista subjetivo, pues los socios cooperan en la consecución de un fin social no sólo aportando bienes o actividades, sino contratando con ella como terceros" (1), esta clase de sociedades presuponen una identidad común de los socios, es decir, una actividad común, presupuesto que no se presenta al hablar de los integrantes de una caja de ahorro.

De acuerdo a la tendencia que caracterizó al período presidencial del licenciado Carlos Salinas de Gortari, la estrategia fundamental de su administración fue la modernización de la vida nacional y el cambio estructural, que persiguió entre otros, los siguientes objetivos: la recuperación del crecimiento económico con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo de los niveles de vida.

Al someter a la consideración de la Cámara de Diputados la iniciativa presidencial de Reformas a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en la que se incorporan las sociedades de ahorro y préstamo, el expresidente de la República destacó, entre otros puntos:

"En virtud de las operaciones practicadas por las cajas de ahorro, se considera conveniente dotarlas de una personalidad jurídica. Por su naturaleza se

(1) Borja, Francisco. Op. Cit. p.35.

propone incorporarlas como Organización Auxiliar del Crédito, reguladas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Al igual que algunas otras Organizaciones Auxiliares del Crédito, se requerirá de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la constitución y operación de las Sociedades de Ahorro y Préstamo; en la inteligencia de que aquellas que estén constituidas deberán solicitar la propia autorización.

"Sin embargo, debido a que el objeto social de las sociedades mencionadas en el párrafo que antecede no es de naturaleza lucrativa, es conveniente exceptuarlas de la obligación de acompañar a su solicitud de constituirse y operar como Sociedad de Ahorro y Préstamo, el depósito que se requiere para las otras Organizaciones Auxiliares del Crédito. De igual manera y en atención al fin que persiguen, no es posible que se constituyan como sociedad anónima, como es el caso de las otras organizaciones.

"Las Sociedades de Ahorro y Préstamo, sustentarán su naturaleza en una nueva figura societaria, con un patrimonio propio en el que sus socios se limitarán al pago de sus aportaciones; que no perseguirá fines de lucro; su duración será por tiempo indefinido; establecida en territorio nacional y su denominación deberá ir siempre seguida de las palabras "Sociedad de Ahorro y Préstamo".

"El objeto de las sociedades a regular, será la captación de recursos exclusivamente de sus socios, para la posterior colocación entre los mismos.

"Por lo que toca al capital social de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, éste se integrará por partes sociales, las cuales serán de igual valor y conferirán los mismos derechos, quedando íntegramente pagadas en el acto de ser suscritas.

"En el caso de existencia de remanentes de operación que presenten las Sociedades de Ahorro y Préstamo, una vez deducidos los gastos que originen las

mismas, se destinarán a obras de beneficio social propias en colaboración con autoridades federales, estatales o municipales, organismos públicos o privados, de modo que las mismas se orienten a la sanidad pública, investigación, enseñanza y cultura, servicios de asistencia social, todos ellos extendidos especialmente al ámbito regional de actuación de la propia sociedad. Asimismo, constituir una reserva para su propio desarrollo, reducir intereses y accesorios a los socios prestatarios, o proporcionar un mayor rendimiento a los socios ahorradores.

"A pesar de que el objeto de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, es eminentemente social y sin fines de lucro, es pertinente considerar un régimen de prohibición, al cual queden sujetas, negándoseles la posibilidad de recibir depósitos a la vista de cuenta de cheques, garantizar con sus propiedades, dar en prenda los títulos o valores de su cartera, operar sobre títulos representativos de su capital, otorgar fianzas o cauciones, participar en el capital de otra Sociedad de Ahorro y Préstamo y de cualquier entidad financiera, y conceder créditos distintos a los de su objeto social, salvo los de carácter laboral.

"Resulta necesario precisar que las cajas de ahorros constituidas de conformidad con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, no estarán sujetas a las disposiciones aplicables a las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

"En virtud de que la inspección y vigilancia de las Organizaciones Auxiliares del Crédito está encomendada a la Comisión Nacional Bancaria, es prudente que dicho órgano también ejerza sus funciones respecto de las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

"En lo que respecta a la revocación de la autorización para constituirse y operar como Sociedad de Ahorro y Préstamo, se estima necesario que sea la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria, la competente para resolver lo conducente, previa audiencia de la Sociedad

de Ahorro afectada.

"Por último, para el caso de la existencia de una reclamación en contra de la Sociedad de Ahorro y Préstamo, con motivo de las operaciones y servicios que preste a sus socios, podrá presentarla ante la Comisión Nacional Bancaria o hacer valer sus derechos ante los Tribunales competentes según les convenga." (1)

Una vez examinada por nuestros legisladores tan importante iniciativa, se aprobó casi por unanimidad de votos su expedición, siendo el 27 de diciembre de 1991 cuando apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto correspondiente.

A partir de su entrada en vigor, misma que fue al día siguiente de su publicación, se concedió un plazo de 360 días a efecto de que los administradores de las cajas de ahorro constituidas con anterioridad, acudiesen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fin de obtener la autorización correspondiente para constituirse y operar como sociedades de ahorro y préstamo, al amparo del ordenamiento citado.

Paralelamente, las autoridades se han avocado a la instrumentación de las disposiciones de carácter general aplicables a las nuevas sociedades de ahorro y préstamo.

(1) Exposición de motivos de la reforma a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Op. Cit.

CAPITULO III

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAJAS DE AHORRO

- 1.- CONFORMACION DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.**
- 2.- AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LAS CAJAS DE AHORRO.**
- 3.- NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAJAS DE AHORRO.**
- 4.- REQUISITOS PARA OBTENER LA AUTORIZACION.**
- 5.- OBJETO SOCIAL.**

CAPITULO TERCERO

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAJAS DE AHORRO

Cuando realizamos el estudio sobre una figura jurídica, no se puede pasar por alto el análisis de la naturaleza jurídica de la misma; esto es con el objeto de poder determinar que tipo de ente estamos estudiando, determinar de conformidad con sus causas eficientes y finales, qué clase de figura es o a cual se asemeja más y de cual difiere.

En pocas palabras, el fin de analizar la naturaleza jurídica de un objeto, es para saber a qué figura jurídica nos referimos.

3.1. CONFORMACION DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

"El sistema financiero es el conjunto de autoridades de regulación y supervisión; intermediarios financieros bancarios y no bancarios, que intervienen en el mercado, generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; y de entidades de apoyo o de servicios complementarios o auxiliares a dichos intermediarios" (1).

De acuerdo a la definición anterior, el sistema financiero mexicano está conformado por:

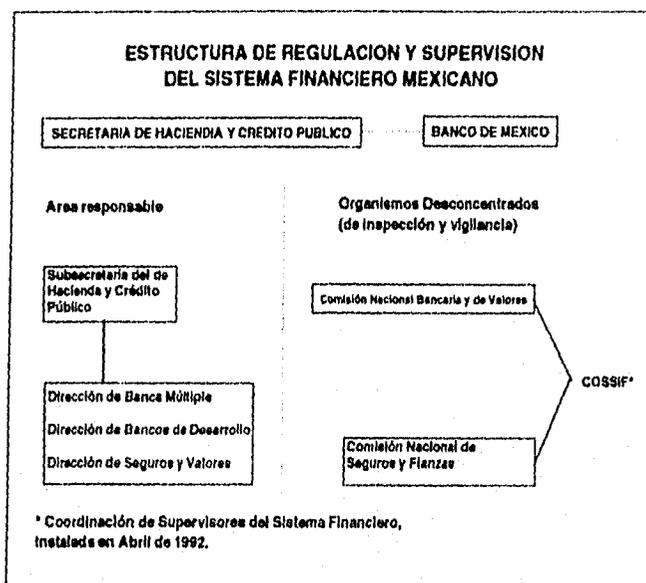
- Autoridades financieras.

(1) De la Fuente Rodríguez, Jesús. *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*. en: *Revista Bimestral de la Comisión Nacional Bancaria*. No. 20. México 1994. p. 5.

- Intermediarios financieros.

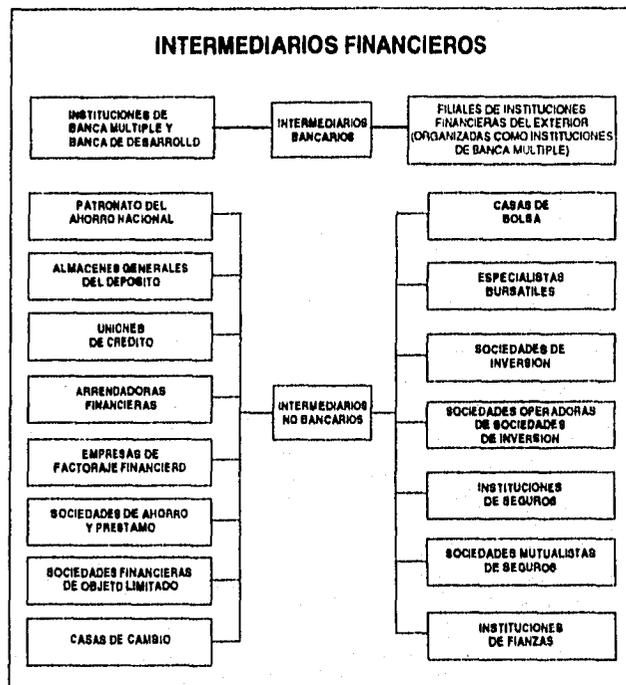
- Entidades de apoyo o de servicios complementarios o auxiliares.

A las autoridades financieras les corresponden las decisiones fundamentales en materia financiera, la regulación en su estructura y operación, así como la inspección y vigilancia; esto con el fin de procurar un desarrollo equilibrado y una sana competencia en el sistema, así como la protección a los intereses del público. El siguiente diagrama nos muestra las diversas autoridades del sistema:



Los intermediarios financieros comprenden empresas de distinto tipo, que operan mediante el empleo de diferentes instrumentos de captación y de financiamiento que la ley les permite. Por ejemplo, los bancos realizan sucesiva y simultáneamente, operaciones pasivas de crédito con el público y esos recursos los coloca con el mismo público a través de operaciones activas. En cambio las compañías

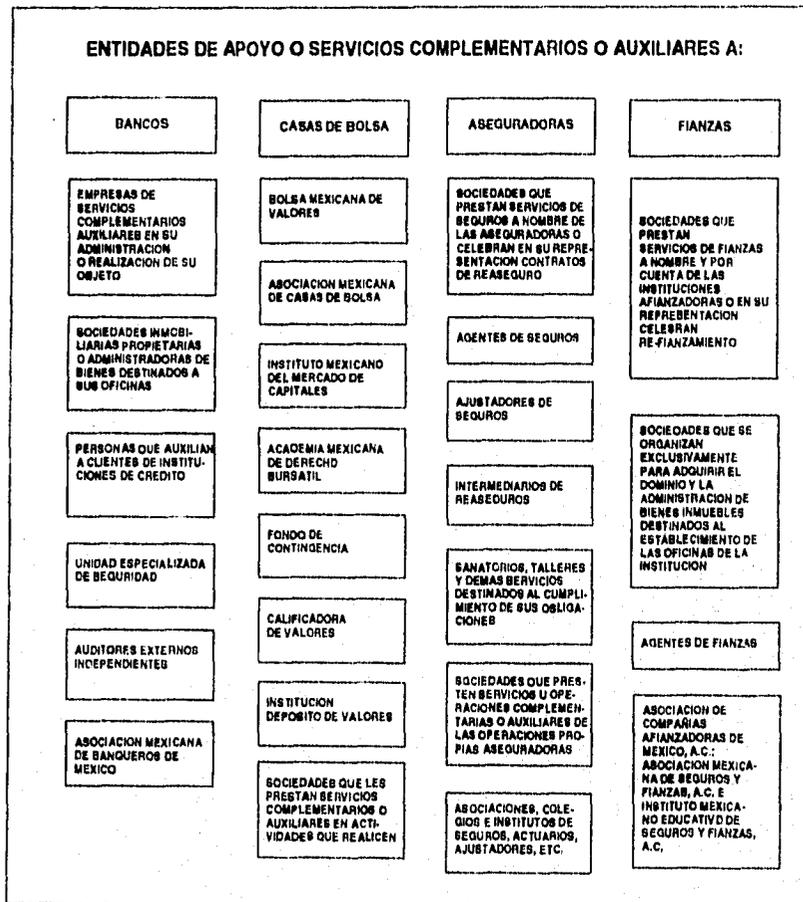
de seguros captan recursos en el mercado a través del pago de primas y la colocación mediante la inversión bien delimitada por la ley. Los almacenes generales de depósito, a través de los títulos típicos que emiten, el certificado de depósito y el bono de prenda, se constituyen en promotores indirectos del crédito y de la movillización de activos depositados en las bodegas. El siguiente diagrama nos muestra los diversos intermediarios financieros:



Además de las autoridades e Intermediarios financieros, el sistema financiero se integra por otras entidades de apoyo o de servicios complementarios o auxiliares para las entidades operativas. Ejemplo, en el caso de las organizaciones auxiliares del crédito tenemos a sociedades que les prestan servicios complementarios, que se dedican exclusivamente a adquirir el dominio y administrar edificios en donde

éstas tienen establecidas sus oficinas. Como entidades de apoyo a las organizaciones tenemos a: las asociaciones de arrendadoras, almacenadoras, etcétera.

El siguiente diagrama nos muestra estas entidades:



La evolución del Sistema Financiero Mexicano, podemos dividirlo en varias etapas:

Etapa Colonial:

En este período encontramos antecedentes de un mercado bancario, asegurador, alianzador y de algunas organizaciones auxiliares del crédito.

Mercado Bancario.- Los antecedentes para organizar el crédito en México, surgen durante la dominación española, con la creación de El Banco de Avío de Minas en 1774, destinado a otorgar préstamos refaccionarios a la minería, cuya operación duró hasta los primeros años de la Independencia.

La incipiente actividad bancaria de esta época quedó en manos del clero o de los particulares que, sin concesión legal, ni más normas que los dictados por su interés, hacían préstamos bancarios y refaccionarios emitiendo algunos valores que adquirirían una circulación imperfecta, pero que puede considerarse antecedentes en embrión de la banca de emisión.(1)

Mercado de Seguros.- En la etapa colonial los españoles eran los únicos que practicaban la operación del seguro, reglamentado por las "Ordenanzas para el Prior y Cónsules de la Universidad de los Mercados de la ciudad de Sevilla", aprobadas por el Rey Carlos I en 1554. Los mismos regulaban los contratos de seguros de viajes de ida y vuelta a las Indias.

Mercado Afianzador.- Los antecedentes del contrato de fianza los encontramos en la Ley de Indias que obligaba al Tercer General del Consejo a otorgar fianza por la cantidad que dicho Consejo le lijase para garantizar la guarda y custodia

(1) Creel de la Barra, Enrique. *Breves Notas sobre la Historia de la Banca en México*. Revista de Investigación Jurídica. Escuela Libre de Derecho. No. 3. México, 1979. p. 452.

de los valores que le habían confiado. Los gobernadores y oficiales reales también debían garantizar la adecuada realización de sus funciones públicas.

Mercado de Organizaciones Auxiliares del Crédito. Almacenes Generales de Depósito.- Como antecedentes de estas organizaciones tenemos a los pósitos y alhóndigas. El objeto fundamental de los primeros era crear reservas alimenticias para ayudar a las clases necesitadas en épocas de escasez; para ello se obligaba a cada uno de los agricultores a dar tres puñados de trigo al pósito de la localidad, con lo cual se formaba finalmente una gran reserva.

Por su parte, las alhóndigas se establecieron en el siglo XVI con la finalidad de contrarrestar el monopolio de productos básicos. A estas acudían los agricultores para la guarda de sus cosechas y su posterior venta al público.

Etapa de México Independiente a 1910:

Durante esta época se empieza a desarrollar un sistema financiero más formal. Los bancos y las aseguradoras se regulan en un principio por los Códigos de Comercio de 1884 y 1889 y más tarde, se expiden las primeras leyes especiales para dichos intermediarios y se crea un gran número de instituciones relacionadas con la actividad financiera.

Mercado Bancario.- El marco jurídico aplicable durante este período fue el Código de Comercio de 1884, el Código de Comercio de 1889 y la Ley de Instituciones de Crédito de 1897.

Mercado de Seguros.- El marco jurídico aplicable a esta época en materia de seguros fue: Reglamento de los Seguros de Conducciones Terrestres y los Seguros Marítimos; Códigos Civiles para el Distrito Federal y Territorio de Baja California, 1870 y 1884; el Código de Comercio de 1884; el Código de Comercio de 1889; la Ley sobre

Compañías de Seguros de 1892 y la Ley sobre Compañías de Seguros de Vida de 1910.

Mercado Afianzador.- El marco jurídico aplicable a estas instituciones fue: el Código Civil de 1870, el Código de Comercio de 1854, el Código de Comercio de 1884 y el Decreto del 3 de junio de 1895.

Mercado de Valores.- El marco jurídico aplicable al mercado de valores fue el Decreto del 19 de octubre de 1887.

Organizaciones Auxiliares del Crédito. Almacenes de Depósito.- El marco jurídico aplicable a estas sociedades fue: Código de Comercio de 1884, Código de Comercio de 1889 y Ley sobre Almacenes de Depósito de 1900.

De la etapa Post-revolucionaria a la actual:

Mercado Bancario.- Acorde con los anhelos del Gobierno Constitucionalista, se estableció en el artículo 28 de la Constitución de 1917, la base legal para la creación del Banco de México. La difícil situación política y financiera del gobierno de la revolución, así como el desacuerdo en cuanto a la instrumentación jurídica y orgánica del banco único de emisión impidieron su fundación durante los primeros años de la etapa revolucionaria.

EXPEDICION DE LEYES BANCARIAS 1924-1941:

Durante este período se expiden diversos ordenamientos legales que fueron un factor importante para el desarrollo del sistema bancario mexicano:

- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924.

- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926.

- Ley General de Instituciones de Crédito de 1932.

- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.- Dada la importancia de esta Ley, es necesario hacer los siguientes comentarios:

Se publicó el 31 de mayo de 1941 (1) y fue conocida como Ley Bancaria. Regulaba a la banca especializada y a las actividades de las organizaciones auxiliares del crédito, que eran originalmente las uniones de crédito, los almacenes generales de depósito y las que otras leyes consideraban como tales. Desde su promulgación hasta el año de 1985 en que fue abrogada por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, fue reformada en numerosas ocasiones, lo que desde luego podría tomarse como una señal de preocupación constante por mejorarla a medida que la práctica demuestra la necesidad de adecuaciones. Entre las principales reformas a dicha ley, se encuentran:

- Reconocimiento a los grupos financieros: en las reformas del 29 de diciembre de 1970, se reconoce a los grupos financieros, que son el paso intermedio entre la banca especializada y la banca múltiple. Un grupo financiero puede integrarse por varias instituciones de crédito que tengan diferentes tipo de especialización. Para 1974 la normatividad permite la fusión de distintos tipos de instituciones, aunque los servicios al público serían prestados por departamentos independientes.

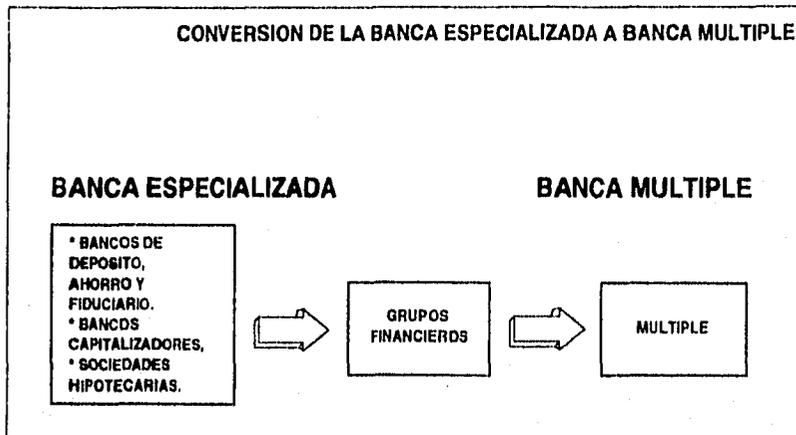
- Desarrollo Internacional de la Banca Mexicana: las reformas del 3 de enero de 1974, introdujeron la posibilidad importante del desarrollo internacional de la banca mexicana, al permitirle la posibilidad de establecer sucursales o agencias en el extranjero.

(1) Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1941.

ESTO TIENE QUE SER
UNA LEY DE REFORMA

• **Banca Múltiple:** Mediante reformas publicadas el 27 de diciembre de 1978, se incorporó al sistema mexicano el funcionamiento de la banca múltiple. Sin duda es de gran importancia que una sola institución de crédito que pueda otorgar a su clientela las diversas operaciones y servicios que contemplaba la ley. Con esta reforma, México dejaba atrás un tipo de banca "ya obsoleta", como era la banca especializada.

CONVERSION DE LA BANCA ESPECIALIZADA EN BANCA MULTIPLE



Como conclusión, podemos decir que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, vigente durante 44 años, fue un factor importante para el desarrollo del sistema bancario mexicano, proyectándolo a ser considerado uno de los más integrados y completos de Latinoamérica. Prueba de ello, es que en el estudio anual que acostumbra a efectuar la revista Euromoney sobre la Banca Internacional se hace notar que entre los 100 bancos del mundo que mayores resultados arrojaron en 1981 en cuanto a rendimiento de capital, figuran tres mexicanos, Multibanco Comermex, S.A., Banca Serfin y Banco Nacional de México.

Nacionalización de la Banca

En medio de una severa crisis de balanza de pagos y en una situación de grave desequilibrio, como resultado del elevado déficit público, el endeudamiento externo, la caída de los precios internacionales del petróleo y la fuga de capitales, el Ejecutivo Federal expidió en septiembre de 1982 el Decreto de Nacionalización de la Banca Privada y posteriormente reformas a la Constitución. En 1983 y 1985 se expidieron dos Leyes Reglamentarias del Servicio Público de Banca y Crédito.

Con esta profunda transformación al sistema bancario, se interrumpe un esquema de integración de servicios financieros que evolucionaba de acuerdo con las tendencias mundiales y se limitan los espacios de acción de los particulares, restringiéndola a la realización de la actividad de intermediación no bancaria.

Con motivo de la nacionalización bancaria se expidieron una serie de ordenamientos que analizaremos a continuación:

- En el Decreto de Nacionalización de la Banca Privada de septiembre de 1982, se previó:

- Expropiación del patrimonio de las instituciones de crédito privadas.*
- Se previene pago de indemnización a los accionistas.*
- Se exceptúan de expropiación: instituciones nacionales; banca mixta; Banco Obrero; oficinas de representación y sucursales de bancos extranjeros y las organizaciones auxiliares del crédito.*

- Las reformas Constitucionales de noviembre de 1982 consistieron:

- Artículo 28.- Se adiciona el párrafo quinto, para establecer la exclusividad del Estado en la prestación del servicio de banca.*
- Artículo 123. Apartado B.- Adiciona la fracción XVIII para colocar en su*

hipótesis normativa a los trabajadores bancarios.

- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de enero de 1983:

- *Carácter transitorio. Establece normatividad que permite al Estado la adecuación de la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones de banca múltiple.*

- *Mantiene vigente para regular operaciones de la banca, a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.*

- *Crea las Sociedades Nacionales de Crédito y un nuevo título de crédito denominado certificado de aportación patrimonial, con el que se representa el capital de los bancos: 66% en Serie A, titular el Gobierno Federal; 34% en Serie B, que permite la participación de los particulares.*

- *Establece un capítulo de protección a los intereses del público.*

- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de febrero de 1985:

- *Con la misma se cumple el mandato establecido en el artículo 28 Constitucional.*

- *Sienta las bases que permiten al Estado prestar el servicio de banca y mantener su exclusividad.*

- *Deroga la anterior Ley Reglamentaria y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares de 1941.*

- *Clasifica a los bancos en múltiples y de desarrollo.*

- *Precisa los objetivos de la Ley.*

- *Establece un régimen de supletoriedad.*

- *En capítulos especiales se regulan las operaciones pasivas, activas y de servicios.*

- *Mantiene esquemas administrativos y forma de operación de la banca, y los sistemas de regulación y supervisión.*

- *Desregulación operativa de los bancos (1988).*

El objetivo era promover una mayor competencia financiera, liberar recursos crediticios para el sector privado y hacer más eficiente el control monetario del sistema. La desregulación se da a través de:

- *Emisión de aceptaciones bancarias por cuenta propia.*

- *Liberalización de las tasas de interés pasivas.*

- *Eliminación de los requisitos de inversión obligatoria.*

- *Sustitución del encaje legal por un coeficiente de liquidez (el cual fue eliminado el 31 de agosto de 1991).*

Adecuaciones al marco jurídico de los bancos:

Se trata de reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito con el propósito de disminuir la regulación excesiva y mejorar la supervisión del sistema; entre las principales tenemos:

- *Fortalecimiento de las facultades de los consejos directivos (nombramientos y remoción del director general, aprobación de sus programas financieros, estimación de ingresos anuales, presupuestos de gasto-inversión, apertura y reubicación de sucursales, agencias y oficinas en el país).*

- *Fomentar la capitalización de los intermediarios hasta un coeficiente de*

cuando menos el 6%, que posteriormente se incrementó al 8%.

- Fortalecimiento de la supervisión de las instituciones (mayor especialización de las comisiones encargadas de supervisión y vigilancia al escindirse la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en dos organismos independientes: la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas).

Como podemos observar, al hacer referencia a la desregulación y adecuaciones al marco jurídico de los bancos, que se tuvieron que dar a final de los años ochenta, por una pérdida de penetración de la banca en la intermediación financiera, frente a otros intermediarios cuyas operaciones crecieron con rapidez. Por ello, el sistema bancario tuvo que adoptar un nuevo estilo, más libre, más ágil y adaptable a las necesidades que se habían manifestado, dejando atrás un sistema en extremo rígido.

Restablecimiento del Régimen Mixto de Banca y Crédito 1990.

Con el fin de que el Estado dejara de desempeñar el papel de propietario mayoritario de las instituciones de banca comercial, se restableció el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito; para ello fue necesario que el Ejecutivo Federal enviara al Congreso de la Unión Iniciativas de reformas a la Constitución y del decreto de una nueva Ley de Instituciones de Crédito.

Dichas reformas comprenden cuatro puntos esenciales:

- Permitir la propiedad privada mayoritaria en la prestación del servicio de Banca y Crédito.
- Se expide un Decreto que contiene la nueva Ley de Instituciones de Crédito.
- Se sustituye la concesión de la actividad de Banca de Crédito por autorización.

• Se organizan los bancos múltiples como Sociedades Anónimas de Capital.

- Reformas Constitucionales:

El 2 de mayo de 1990, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas a los artículos 28 y 123 de nuestra Constitución Política; la referida iniciativa mereció la aprobación del Constituyente Permanente y fue publicada en el Diario Oficial el 27 de junio de 1990. (1)

El decreto deroga el párrafo V del artículo 28 Constitucional que permitía la exclusividad de prestar el servicio de banca y crédito al Estado, y adiciona el artículo 123 para incluir en su apartado "A" a los servicios de banca y crédito y en su apartado "B", fracción XIII bis, a las entidades de la Administración Pública Federal, que forman parte del sistema bancario.

- Nueva Ley de Instituciones de Crédito de 1990:

Dicho ordenamiento se publica el 18 de julio de 1990, como resultado de la reforma constitucional. (2)

La Ley en comentario reforma de manera integral una serie de disposiciones que van desde los aspectos meramente societarios corporativos, hasta los aspectos de operación de la intermediación y de la distribución de funciones entre los tres entes que regulan, norman y supervisan a las instituciones de crédito.

De manera muy precisa define el objeto materia a regular, que es el servicio bancario, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito. Define quiénes pueden prestar el servicio de banca y crédito y básicamente mantiene la división que estableció la Ley Reglamentaria: instituciones de banca múltiple y banca

(1) Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1990.

(2) Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1990.

de desarrollo. En una forma muy precisa da una definición de lo que debe entenderse por banca y por captación del público. Por primera vez se hace mención en un ordenamiento jurídico de quiénes son los integrantes del sistema bancario mexicano, aludiendo de manera específica a los fideicomisos de fomento económico como integrantes del mismo. Menciona la rectoría que el Estado ejercerá en el sistema bancario, que ya no sería la prestación directa del servicio sino a través de dictar políticas y diseñar normas que induzcan y orienten la actividad de los particulares. Se define el régimen de supletoriedad de la legislación aplicable en una institución de crédito: después de la Ley Bancaria, la Ley Orgánica del Banco de México, la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarias y el Derecho Común.

Se establece cuál puede ser la participación de las entidades financieras del exterior en nuestro país, incorporándose como novedad la posibilidad del establecimiento en México de lo que se conoce como oficinas Off Shore. Dispone que para prestar el servicio ya no se requiere concesión, sino autorización en la que el Estado remueve un impedimento para que cualquiera pueda hacerlo si se cumplen los requisitos respectivos. Precisa una serie de disposiciones respecto a que el capital estará representado por tres series de acciones: Serie "A" 51%; "B" hasta el 49% y "C" que puede representar hasta el 30% del capital.

Precisa quiénes pueden adquirirlas y se establece que el control de la banca mexicana queda en manos de mexicanos. Se diversifica el control del banco al establecer para todos un límite del 5% con la posibilidad de aumentar hasta el 10% con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se establece el capital mínimo de las instituciones en un 5% de las sumas de capitales pagados de las instituciones y reservas de capital al 31 de diciembre. La ley regula las instituciones de banca de desarrollo en su aspecto corporativo, constitución, facultades de sus órganos y de su administración.

Al igual que otro tipo de figuras mercantiles, la ley señala que la

administración de los bancos múltiples estará encomendada a un consejo de administración y a un director general; asimismo, determina la forma de integración del consejo. Se prevé todo un catálogo de causales de revocación de la autorización; se mantiene la regulación de las operaciones en los términos que se habían venido prestando. Se regula estrictamente las operaciones de complacencia y se establecen limitaciones a la concentración de riesgos; se fortalecen las sanciones y se refuerzan las funciones de inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria.

Este ordenamiento legal ha sido modificado en diversas ocasiones, presentándose las siguiente reformas:

- En 1992, se incorpora el régimen de aplicación supletoria al Código Fiscal de la Federación y se establece la posibilidad de contar con una parte adicional integrada por acciones de la serie "L" hasta por el 30% del capital pagado ordinario, permitiendo a estas sociedades fortalecer su capital y lograr una mayor solidez financiera. En los consejos de administración de las instituciones de crédito se permite que puedan participar como consejeros, además de los directores generales, los funcionarios de los dos niveles jerárquicos inmediatos inferiores al de aquellos sin que todos ellos puedan exceder de la tercera parte del consejo correspondiente, atendiendo a la experiencia.

- En julio de 1993, se incorpora el arrendamiento financiero al catálogo de operaciones permitidas a los bancos.

Se hacen ciertos ajustes a la ley, entre otros: reconocimiento de constituir el Fondo de reserva legal con el 10% de las utilidades netas y la obligación de que el balance anual sea dictaminado por un auditor externo.

- En diciembre del mismo año, se incluye un nuevo capítulo a la ley bancaria aplicable a las filiales de las instituciones financieras del exterior, que

contempla un régimen legal que sirve de base para la instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ratificado por el Senado de la República el 22 de noviembre de 1993. Las disposiciones del Tratado aplicables a los servicios financieros están contenidas en el capítulo XIV. Este capítulo cubre la prestación de servicios financieros en el territorio de los países signatarios, la inversión en intermediarios financieros y la prestación extrafronteriza de servicios financieros.

En julio de 1992 se concluyó la desincorporación con la subasta del último banco. Se vendieron 18 instituciones de crédito, cuyo monto ascendió a 43.7 billones de pesos. Trece de dichas instituciones fueron adquiridas por grupos financieros y cinco bajo el control de grupos de personas físicas.

Nuevas Instituciones financieras autorizadas

Con fundamento en lo dispuestos en el artículo 103, fracción IV de la Ley de Instituciones de Crédito, el 14 de junio de 1993 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió las Reglas Generales a las que deberán sujetarse los Intermediarios Financieros de facultades limitadas. En ellas señalan que estas sociedades:

- Deberán contar con un capital mínimo fijo totalmente suscrito y pagado, equivalente al 15% del importe del capital mínimo que se determine para las instituciones de banca múltiple.

- Podrán captar recursos del público exclusivamente mediante la colocación de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios. Esto implica que no podrán recibir depósitos.

- Tienen derecho a conseguir créditos de entidades financieras del país y del extranjero.

- Podrán otorgar créditos a la actividad o sector que se señale en la

autorización correspondiente.

- Podrán invertir sus recursos líquidos en instrumentos de captación de entidades financieras, así como en instrumentos de deuda de fácil realización.

A la fecha ya se han autorizado varias sociedades financieras de objeto limitado. Es evidente que el surgimiento de esta nueva figura de intermediación da pie a una mayor especialización de nuestro sistema financiero e incrementa el nivel de competencia de otros intermediarios financieros como las instituciones de crédito, las arrendadoras financieras y las empresas de factoraje. En cierto sentido, con estos intermediarios se viene a cubrir el nicho de mercado que representan los créditos pequeños para el consumo y la mediana y pequeña empresa, el cual ha sido descuidado por los actuales intermediarios.

II.- MERCADO DE SEGUROS:

Expedición de Leyes de Seguros 1926-1935:

Después de la Revolución Mexicana se expidieron la Ley General de Instituciones de Seguros de 1926, la de 1935 y la Ley sobre el Contrato de Seguro del mismo año.

- Ley General de Instituciones de Seguros de 1935.

Antes de la expedición de la citada Ley, las agencias aseguradoras del exterior continuaban invirtiendo en el extranjero las reservas derivadas de las primas cobradas en México así como sus utilidades, lo cual causaba perjuicio a la economía mexicana. Por ello, y por la necesidad de una renovada regulación se promulgó esta Ley, la cual sentó las bases para la mexicanización de la actividad aseguradora. En dicha Ley se estableció:

- El control y vigilancia técnica, administrativa y fiscal a cargo de la

Secretaría de Hacienda y de la "Comisión Nacional de Seguros";

- *Las bases para la organización y funcionamiento de las empresas aseguradoras mexicanas y extranjeras;*

- *El monto de los capitales mínimos, así como la constitución de reservas técnicas, y la reglamentación de la inversión de ambos conceptos;*

- *La obligación de las empresas extranjeras de responder a sus obligaciones en México con todos sus bienes.*

- Los principios básicos de la Ley sobre el Contrato de Seguro de 1935 son:

- *Acepta el principio de la proporcionalidad entre la prima y el riesgo;*

- *Prohíbe las cláusulas leoninas;*

- *Da normas relativas a la forma y a la perfección del contrato de seguro;*

- *Da plazos de gracia para el pago de primas vencidas; y*

- *Otorga la protección a los derechos de acreedores privilegiados o con garantía real sobre los bienes cubiertos por el seguro.*

Dicha Ley dejó en vigor las disposiciones del Código de Comercio de 1889 en lo relativo al seguro marítimo estableciendo que tendría función supletoria en lo que aquél Código no contemplara.

Reformas a la Ley General de Instituciones de Seguros:

La Ley General de Instituciones de Seguros de 1935 se ha venido reformando y adicionando en diversas exposiciones, de 1981 a 1993 se han expedido algunas de las principales modificaciones, estas últimas fueron con el fin de modernizar el sistema asegurador y proporcionarle un marco jurídico que le permita enfrentarse a

un ambiente competitivo.

III.- MERCADO AFIANZADOR.

En esta materia se han expedido diversas Leyes; el ordenamiento legal en vigor es la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la cual se publicó en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1950. (1) Los puntos más importantes de esta ley fueron:

- *Estableció que el otorgamiento de fianzas con carácter mercantil era objeto propio de las sociedades anónimas autorizadas expresamente por el Estado para operar como instituciones de fianzas, por lo que excluyó de su reglamentación las fianzas otorgadas por instituciones de crédito;*
- *Se conservó como régimen supletorio el del Código Civil del Distrito Federal.*

Esta Ley tiende a fortalecer el régimen económico de las instituciones de fianzas, perfeccionando la adecuada protección y garantía en la expedición de fianzas, criterio que sirve de guía a las instituciones y a las propias autoridades encargadas de su vigilancia.

- Reformas a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas de 1953.

Mediante Decreto del 26 de diciembre de 1953 se establecieron medidas de control para regular el volumen de responsabilidades a cargo de las instituciones de fianzas.

En 1963 se permitió a las instituciones de fianzas que se organizaran en consorcios. También permitió, en beneficio del público que requería de los servicios de

(1) *Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1950.*

fianzas, que se pudiera constituir prenda como garantía conservando el otorgante, en poder y calidad de depositario, los bienes objeto de la prenda.

En 1969 se dio a las Instituciones de Fianzas el carácter de Organizaciones Auxiliares de Crédito, resultándoles aplicable la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, así como las normas reglamentarias correspondientes y las funciones de inspección y vigilancia a la Comisión Nacional Bancaria que en diciembre de 1970 cambió su denominación por el de Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

En diciembre de 1984 se redefine el papel de las afianzadoras, dejándose de considerar como organizaciones auxiliares de crédito.

En 1990 se reforma la Ley para permitir la participación de inversionistas extranjeros hasta un 29% del capital pagado y para ser congruentes se eliminó la prohibición de que en el capital de las afianzadoras participaran otras instituciones de fianzas y de seguros del país, con lo que se autoriza la formación de grupos financieros para la constitución de estas instituciones.

Además:

- Se eliminó la aprobación previa, por parte de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las fianzas que exceden del margen de operación.
- Se dio libertad a las compañías para determinar sus tarifas de primas y concesiones a agentes, así como lo relativo al reliazamiento.
- Se permite que las compañías puedan realizar la propaganda y publicidad de sus servicios de productos y establecer sucursales y oficinas de servicio, sin requerir la autorización previa de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

- *En orden de proteger los intereses de los beneficiarios, se introduce un procedimiento de atención a los reclamantes de las fianzas, con una fase conciliatoria y, en su caso, una de arbitraje, que podrá ser de amigable composición o de estricto derecho, bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.*

En 1993 (mayo) se modifican las bases para la determinación del capital base de operaciones al incorporar al mismo la totalidad de la reserva de contingencia.

Además:

- *Se reconoce la posibilidad de que puedan organizarse y operar instituciones que se dediquen a practicar la operación de reafianzamiento.*

- *Se dispone que las fianzas expedidas y primas cobradas a través de papeles oficiales serán legalmente válidas.*

- *Se da la alternativa de que las instituciones puedan operar bajo un régimen de capital fijo o variable.*

- *Se establecen requisitos para ocupar los cargos de consejeros, directores generales o sus equivalentes.*

- *Se consigna en la ley un catálogo de operaciones que pueden realizar las instituciones de fianzas.*

- *Se establece la posibilidad de que las afianzadoras puedan contraer reafianzamiento con las entidades del exterior.*

- *Se establecen procedimientos convencionales para hacer más expedita la ejecución de las garantías con que cuentan las instituciones.*

- *Se elimina el control que lleva la Comisión sobre las tarifas de las primas.*

- *En cuanto a las personas que intermedian en la contratación de fianzas, se establece un marco regulatorio igual al de la materia de seguros.*

- *Se hacen diversas reformas al procedimiento de conciliación y arbitraje.*

En 1993 (diciembre) se incluye un nuevo capítulo aplicable a las instituciones afianzadoras del exterior.

IV.- MERCADO DE VALORES.

La actividad bursátil estuvo regulada durante mucho tiempo en leyes bancarias y es hasta 1975 cuando se expide la primera Ley del Mercado de Valores.

Con la promulgación de esta Ley, el mercado bursátil adquirió su propio marco jurídico. A partir de ese momento al Bolsa dejó de ser una institución auxiliar de crédito, y de estar reguladas como tal, para desenvolverse en forma autónoma.

Posteriormente a la publicación de la mencionada Ley, se expidieron una serie de Decretos de 1978 a 1989 que reformaron a la misma.

- Reformas al mercado de valores en julio de 1993.

Establecen la autorización para la intermediación y oferta pública de valores extranjeros, partiendo del principio de que el régimen que regula las transacciones de títulos nacionales también resulta aplicable a las entidades en el exterior.

Para llevar a cabo la intermediación de valores extranjeros, que no sean objeto de oferta pública en el país, se creará el Sistema Internacional de Cotizaciones en la bolsa de valores.

En el primer ámbito, se fomenta la figura de especialistas bursátiles, precisando las operaciones que realizan por cuenta propia y autorizando tareas de intermediación por cuenta ajena. Se faculta a las casas de bolsa para llevar a cabo operaciones fiduciarias en todos los negocios vinculados directamente con sus

funciones.

Se precisa un marco normativo para las instituciones calificadoras de valores, el cual regula el envío de información y los requisitos de divulgación sobre la calidad crediticia de los emisores, además de incluir las causas para revocar la autorización de funcionamiento de estas sociedades.

Otro rubro previsto en las modificaciones es el impulso a la autorregulación de la actividad bursátil. Con este fin se prevé el otorgamiento de mayores márgenes de autonomía a las bolsas de valores.

V.- ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CREDITO.

Almacenes generales de depósito:

En la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, quedan los almacenes de depósito como organizaciones auxiliares de crédito, los cuales requieren para establecerse autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El marco jurídico en vigor, prevé lo siguiente:

- Nuevas operaciones:

- Se les permite comercializar bienes o mercancías en general en adición a las actividades de transporte, certificación, empaque y envase que actualmente tienen autorizadas.*
- Se les permite la guarda y custodia de bienes y mercancías propiedad de terceros, en bodegas habilitadas a los clientes de las propias almacenadoras.*
- Se les autoriza otorgar financiamientos a sus depositantes con garantía de los bienes depositados.*

- Se les permite obtener préstamos y créditos de instituciones financieras, previa autorización de las autoridades. Están en posibilidad de que tengan bodegas habilitadas en otros países.

- Desregulación:

- Se elimina la obligación de que los almacenes reciban mercancías y bienes destinados al régimen de depósito fiscal, sólo donde puedan establecerse aduanas.

Arrendadoras Financieras

Las operaciones de arrendamiento financiero se empezaron a realizar en México de forma atípica debido a que no había regulación específica acerca de ellas, por lo que se practicaban de acuerdo con los usos y costumbres mercantiles que los países anglosajones al respecto. Por ende, el arrendamiento financiero no contó en forma inmediata con el respaldo de los bancos, todo ello ocasionado por la falta de conocimiento respecto a dicha figura, amén de que este tipo de sociedades no eran vigiladas en forma alguna por autoridades fiscales o de otra índole; con ello no queremos decir que estuvieran exentas del pago de impuestos, sino por el contrario, únicamente no existía regulación especial para su operatividad, por lo que se optó por manejarla como una compraventa a plazos con reserva de dominio, o simplemente como un arrendamiento con promesa de compra.

De 1966 a 1981 las operaciones de arrendamiento financiero y las empresas dedicadas a ellas estuvieron reguladas sólo por leyes fiscales hasta que, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981, se agregó a la "Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares" un capítulo III denominado "De las Arrendadoras Financieras" (artículos 62 al 78) (1), en el cual se establecieron los siguientes requisitos para el establecimiento de una arrendadora

(1) Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1981.

financiera:

- *Obtener concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para operar como Organización Auxiliar del Crédito;*

- *Tener el capital sin derecho a retiro que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;*

- *Adecuar el objeto y los estatutos sociales a lo indicado por la ley; y*

- *Sujetarse a la Inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.*

En las "Reglas Básicas para la Operación de las Arrendadoras Financieras" publicadas el 31 de julio de 1989 en el Diario Oficial de la Federación, se estableció la forma en que las arrendadoras deben llevar su contabilidad, regulando la forma de registrar las operaciones conforme al catálogo de cuentas vigente. También se estableció en ellas la modalidad del arrendamiento puro que pueden llevar en forma complementaria las arrendadoras. Estas reglas fueron modificadas por las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1990, en las cuales se permitió a las arrendadoras financieras emitir obligaciones subordinadas como una forma de autofinanciamiento. En julio de 1993, se les autoriza a que obtengan préstamos y créditos de instituciones de fianzas y emitir obligaciones subordinadas y demás títulos en serie o en masa. Por otra parte, en la misma fecha se deroga la obligación de que las arrendadoras financieras inviertan sus recursos de acuerdo a proporciones máximas de sus pasivos exigibles y contingentes, así como la aplicación de porcentajes a diferentes rubros de sus activos para efectos de su capitalización.

Uniones de crédito:

"Dichas sociedades tenían como finalidad el otorgamiento de créditos

comerciales, de habilitación o avío, refaccionarios o hipotecarios a sus socios, con fondos que les proporcionaba a su vez el Banco Ganadero y Agrícola. Independientemente de lo anterior, la sociedad tenía la obligación de procurar el mejoramiento en el orden técnico y práctico de sus socios, que se identificaban como agricultores o ganaderos". (1)

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en el capítulo correspondiente a las uniones de crédito, entre lo más relevante contempla:

- El requisito de autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Constituirse en forma de sociedad anónima de capital variable.
- Tener suscrito y pagado el capital mínimo.

Como actividades fundamentales de las uniones de crédito especifica las de:

- Facilitar el uso del crédito a sus socios, a los cuales se canalizan la mayor parte de los recursos, cumpliendo de esta manera uno de los objetivos básicos de las uniones.
- Proporcionar su garantía o aval en los créditos que contraten sus socios, actividad poco explotada por las uniones.
- Recibir de sus socios, depósitos de dinero para el exclusivo objeto de prestar servicios de caja, que si bien algunas uniones la llevan a cabo, no ha sido de uso generalizado.
- Promover la organización y administrar empresas industriales o comerciales para lo cual pueden asociarse con terceras personas, actividades que

(1) Ley de Crédito Agrícola de 1926.

realmente se han dado en contadas ocasiones.

Para consolidar la presencia de las uniones de crédito en el sistema financiero, en diciembre de 1989 se introdujeron reformas a la Ley tendientes a promover su creación y expansión; ampliar sus fuentes de financiamiento; arrendar bienes de capital a sus asociados y diversificar las adquisiciones e insumos, otorgándoles en general una mayor flexibilidad en sus operaciones.

En el Diario Oficial del 15 de julio de 1993, se publicaron las reformas y adiciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, con el objetivo de propiciar el crecimiento de estos intermediarios no bancarios en un ámbito de menor regulación y eliminación de obsolescencias sin desatender la protección de los intereses del público usuario y promover nuevas funciones que les permitirá su diversificación, fortalecimiento y especialización en un mercado más abierto a la competencia de los intermediarios del exterior.

Sin duda alguna, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito ha sido un factor importante para el desarrollo de estas sociedades, ya que el 59% de las mismas se han constituido en los últimos cinco años. De 1990 a la fecha el crecimiento numérico de las uniones de crédito subió de 130 a 304 y están en trámite más solicitudes para establecerse en diferentes partes del país. La mitad de las uniones de crédito están dedicadas a proporcionar recursos financieros al campo; la cantidad restante está orientada específicamente a la industria, al comercio, la construcción, el turismo y el transporte.

Empresas de Factoraje Financiero:

El 3 de enero de 1990 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación (1), el Decreto en el cual se establecieron las Reglas de Operación y Funcionamiento de

(1) Diario Oficial de la Federación del 3 de enero de 1990.

las Empresas de Factoraje Financiero.

Las empresas de factoraje conforme a la Ley solo podrán realizar, entre otras, las siguientes operaciones:

- Celebrar contratos de factoraje financiero;*
- Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o del exterior;*
- Emitir obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito para su colocación en el mercado;*
- Descontar, dar en garantía o negociar en cualquier forma los títulos de crédito o derechos de crédito provenientes de los contratos de factoraje;*
- Constituir depósitos, a la vista y a plazo en instituciones de crédito del país o entidades financieras del exterior;*
- Adquirir valores aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; y*
- Prestar servicios de administración y cobranza de derechos de crédito.*

En las reformas de julio de 1993 a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en el capítulo de las Empresas de Factoraje Financiero, se emitieron las siguientes reformas:

- Se impone la obligación de notificar al deudor la transmisión de los derechos de crédito en los términos señalados en las disposiciones fiscales.*
- Se elimina la prohibición de aplicar los recursos provenientes de la colocación de títulos de crédito entre el público inversionista en contratos de factoraje con recursos.*
- Se elimina también la obligación de invertir por lo menos el 45 por ciento*

de capital pagado y reservas en valores gubernamentales y en instrumentos bancarios.

- Se suprime la obligación de que estos intermediarios inviertan sus recursos de acuerdo con proporciones máximas de sus pasivos exigibles y contingentes, así como la relativa a aplicar porcentajes a diferentes rubros de activos para efectos de su capitalización.

Casas de Cambio:

Han existido diversos ordenamientos que regularon a estos entes, a saber:

- Decreto que regula el establecimiento de casas de cambio, del 8 de enero de 1916.

- Decreto que regula la actividad de las casas y agentes de cambio de 1927.

- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.

- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito de 1985. La misma dedica su Título Quinto a las actividades auxiliares del crédito, y el capítulo único de dicho título a la compra venta habitual y profesional de divisas.

En él se reitera que se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar de forma habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas con el público dentro del territorio nacional. Establece que las sociedades anónimas a quienes se otorgue la autorización deben tener como objeto social la compra venta de divisas. Indica que sus operaciones con divisas y metales preciosos, deberán ajustarse a las disposiciones de carácter general que al efecto establezca el Banco de México, y que proporcionarán a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sus estados de contabilidad, información financiera en la forma y términos que la propia Comisión señale mediante reglas de carácter general.

Reformas a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito de 1993. Las modificaciones de julio de 1993 persiguen, por una parte, que estas entidades reciban un tratamiento similar al de las organizaciones auxiliares de crédito y, por otra, hacer ajustes de carácter técnico que doten de mayor transparencia a las disposiciones aplicables.

Queda por último las Sociedades de Ahorro y Préstamo como integrante del Sistema Financiero Mexicano, que es el tema de la presente tesis.

Durante los años setenta, se da un esquema de integración informal de intermediarios financieros encabezados por un banco, lo cual es interrumpido por la nacionalización de la banca privada, al considerar que esto limitaba y condicionaba el desarrollo de los intermediarios no bancarios.

Posteriormente y de acuerdo con las tendencias mundiales y siguiendo una inercia natural, se vuelven a agrupar los intermediarios financieros. La Ley de Instituciones de Crédito y las del Mercado de Valores formalizan en 1990 el que bancos y casas de bolsa puedan encabezar un grupo financiero con los intermediarios que a continuación se indican; sin embargo, en el grupo del banco no puede participar ninguna casa de bolsa y viceversa:

- Arrendadoras Financieras.*
- Operadoras de Sociedades de Inversión.*
- Empresas de Factoraje.*
- Sociedades de Inversión.*
- Casas de Cambio.*
- Almacenes de Depósito.*

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras de 18 de julio de 1990. La misma tiene por objeto: sentar las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros; establecer la manera en que habrán de operar estos grupos y proteger los intereses del público inversionista.

El formar grupos financieros permite: utilizar denominaciones iguales; actuar de manera conjunta; realizar operaciones propias de los intermediarios en las ventanillas y sucursales de unos y otros. Esto permitirá el ofrecimiento y operación de servicios financieros integrales en forma coordinada, pero no podrá condicionarse como se hizo en los setentas, la prestación de un servicio al contratar otra.

Para poder formar grupos financieros se requiere la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estar encabezados por una sociedad controladora, con participación mayoritaria de todas las empresas subsidiarias.

La sociedad controladora será dueña de por lo menos el 51% de las acciones de los integrantes del grupo. En el caso de que participe un banco múltiple, deberá ser propietario de la totalidad de las acciones. Tendrá el control en la administración de los intermediarios. Será responsable subsidiariamente e ilimitadamente por las obligaciones y las pérdidas de los demás integrantes del grupo no podrá asumir pasivo alguno.

A la fecha se han constituido más de 27 grupos financieros.

De esta manera se ha iniciado un proceso de transición hacia una nueva estructura del sistema financiero mexicano, ello implica, el desarrollo y consolidación de una banca universal.

3.2. AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN LAS CAJAS DE AHORRO.

Al haberse incorporado dentro del sistema financiero mexicano a las sociedades de ahorro y préstamo, las mismas han quedado sujetas a los lineamientos que dicten las autoridades competentes, respecto de su constitución, contabilidad, inspección, vigilancia y estricto apego a ciertas disposiciones que en forma particular

para este nuevo grupo, regulan sus operaciones.

Velar por la estabilidad y correcto desenvolvimiento de estas sociedades, es tarea que corresponde, fundamentalmente a tres autoridades: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y Banco de México.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le corresponden, entre otras, las siguientes atribuciones: (1)

a) Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.

b) Dirigir la política monetaria y crediticia.

c) Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de organizaciones auxiliares del crédito.

Esta dependencia "es el órgano más importante del Gobierno Federal en materia de banca y crédito, a ella corresponde, aplicar, ejecutar e interpretar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen" (2) entre otras, las disposiciones contenidas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

A dicha Secretaría corresponde otorgar las autorizaciones para la constitución y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo, así como la aprobación de cualquier modificación a los estatutos, declaración de revocaciones y aplicación de sanciones administrativas por inobservancia de la Ley.

(1) Artículo 31, fracciones VII, XI y XIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

(2) Acosta Romero, Miguel. **Derecho Bancario**. México. 7a. Edición. Ed. Editorial Porrúa, S.A. p. 38.

De conformidad con la Ley de Instituciones de Crédito (1), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en atención a su naturaleza jurídica cuenta con "determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas por medio de diferentes normas legales que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad" (2).

A este organismo corresponde la realización de funciones de inspección y vigilancia e imponer las sanciones que la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito prevé. Tales sanciones si bien son determinadas por este organismo, a quien corresponde hacerlas efectivas es a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las funciones de vigilancia que este Organismo realiza, podríamos calificarlas como de "acciones y medidas preventivas", puesto que se llevan a cabo mediante el análisis de los documentos que las propias sociedades entregan en forma periódica y en los que deben aparecer todos los movimientos contables registrados, así como las operaciones realizadas. A través de la vigilancia, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores evalúa la situación que presumiblemente tiene un determinado intermediario y periódicamente practica inspecciones, cuya principal misión es la de verificar la exactitud entre lo reportado y los documentos contables que obran en poder de la propia sociedad.

Tratándose de la inspección, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuenta con auditores que en forma directa, acuden ante la propia sociedad a efecto de que, mediante visitas examinen expedientes y documentos, así como revisar y observar sus actividades, con el propósito de verificar que se ajusten en sus operaciones a las disposiciones legales que les son aplicables.

Las labores de vigilancia e inspección son complementarias una de la

(1) Artículo 125 de la Ley de la materia.

(2) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 43 y sig.

otra, puesto que hacen emerger la verdadera situación de un intermediario y dan la pauta para determinar si cuenta con verdadera estabilidad dentro del mercado financiero o si, por el contrario, requiere de la adopción de medidas tendientes a la recuperación de dicha estabilidad o, en última instancia, revela si la permanencia de cierto intermediario resulta nociva para el resto de sus similares.

Al Banco de México, corresponde, entre otras funciones, la de preservar la estabilidad del sistema financiero, específicamente en lo que se refiere a las sociedades de ahorro y préstamo, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, faculta al Banco de México para expedir disposiciones de carácter general relativas a las características a las que deberán sujetarse las sociedades de ahorro y préstamo en la realización de sus operaciones.

Dentro de la citada Ley, también se prevé que las otras autoridades -Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comisión Nacional Bancaria y de Valores- deberán escuchar la opinión del Banco Central antes de expedir ciertas disposiciones o ejecutar ciertos actos. Lo anterior, es con el fin de dar uniformidad y coordinación a las actuaciones de las tres entidades reguladoras.

3.3. NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAJAS DE AHORRO.

En primer lugar, hemos de apuntar que las sociedades de ahorro y préstamo no pueden clasificarse dentro de las sociedades civiles, toda vez que no obstante que sus socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico y que no constituye una especulación comercial, una de las notas distintivas de las sociedades civiles consiste en que de conformidad con el artículo 2689 del Código Civil, pueden constituirse sin aportaciones materiales, sólo con el esfuerzo personal de sus socios, además de que en caso de pérdida total del capital - si es que éste existiera- no tendrían el deber jurídico de disolverse, ya que para las sociedades civiles el capital no

es un instrumento esencial.

En materia mercantil, encontramos que en función de la responsabilidad que asumen sus integrantes, existen tres clases de sociedades:

a) Sociedades de responsabilidad ilimitada, en las que todos los socios responden ilimitadamente de las obligaciones (sociedad en nombre colectivo).

b) Sociedades con responsabilidad limitada, en las que todos los socios sólo responderán de las deudas sociales, cualquiera que sea su cuantía, hasta por el importe de sus aportaciones (sociedad de responsabilidad limitada y sociedad anónima).

c) Sociedades mixtas, en las que unos socios responden de manera ilimitada y otros en forma limitada (sociedades en comandita simple y por acciones).

Con los presupuestos anteriores y partiendo de la base que en las sociedades de ahorro y préstamo todos los socios participan suscribiendo una parte del capital social a través de la entrega de una cierta suma de dinero que es lo que les concederá la calidad de socios, pudiéramos adelantarnos a excluir a la sociedad en nombre colectivo y a las de comandita como alternativas dentro de las cuales pudiéramos encuadrar a nuestras cajas de ahorro, en virtud de que para estas últimas es esencial la aportación capitalista.

Ahora bien, en virtud de la naturaleza que revisten las cooperativas, consideramos que formal y materialmente son las sociedades que presentan mayor similitud con las cajas de ahorro, salvo por la nota característica de que la actividad económica de los socios en una cooperativa debe ser uniforme, en tanto que para una caja de ahorro, es intrascendente que sus socios sean obreros, campesinos, comerciantes, técnicos o tengan cualquier otra ocupación.

Una vez formulados los comentarios anteriores respecto de las aludidas sociedades mercantiles, creemos oportuno adentrarnos a descubrir los elementos característicos de las sociedades de ahorro y préstamo partiendo de la regulación que contempla la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito debiendo quedar bien claro que antes de precisar si por su finalidad o contenido le corresponde el calificativo de intermediario financiero, ha de quedar perfectamente esclarecida su estructura formal, misma que, a diferencia del resto de las sociedades analizadas, en ningún precepto legal se formula una definición completa en cuanto a la forma que habrán de revestir las cajas de ahorro.

En primer lugar, podemos afirmar que se trata de personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propios, de capital variable, no lucrativas, en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones. Tendrán duración indefinida, con domicilio en el territorio nacional y su denominación deberá ir siempre seguida de las palabras "sociedad de ahorro y préstamo".

Su capital social estará integrado por partes sociales, las cuales serán de igual valor y conferirán a sus socios los mismos derechos y deberán estar íntegramente pagadas en el acto de ser suscritas, teniendo cada socio derecho a una sola parte social que, a su vez, le conferirá derecho a un solo voto.

Estas sociedades estarán administradas por los siguientes órganos: Asamblea General de Socios; Consejo de Administración; Comité de Vigilancia; Comité de Crédito y Gerente General, mismos que tendrán en todo momento, la calidad de socios.

Formalmente, encontramos ciertos rasgos distintivos cuya mención vale la pena formular:

a) Las partes sociales serán de igual valor y en todo momento conferirán a sus socios los mismo derechos;

b) Dichas partes habrán de estar íntegra y totalmente pagadas en el acto de su suscripción;

c) Ningún socio podrá adquirir más de una parte social;

d) No se conferirán derechos especiales o prerrogativas a los socios fundadores;

e) Las partes sociales no podrán cederse o transmitirse, salvo en casos especiales,

f) Se requiere de cuando menos 500 personas para la constitución de una sociedad de ahorro y préstamo;

g) Para el ingreso de un nuevo socio se requerirá del consentimiento del Consejo de Administración;

h) El aumento del capital no se efectuará a través de la emisión de nuevas partes sociales, sino por el incremento del valor de las ya existentes, salvo tratándose de la inclusión de nuevos socios;

i) El órgano máximo de administración será la asamblea general de socios.

Hasta cierto punto y toda proporción guardada, estas sociedades se asemejan mucho más a la estructura de las sociedades cooperativas, sobre todo por las consideraciones que pretenden alejarlas en todo momento del ánimo de lucro y por el hecho de que únicamente efectúan operaciones con sus propios socios.

Formulada esta salvedad, si atendemos al objeto que persiguen, desde luego se identifican más a una institución de crédito -que tiene la estructura formal de sociedad anónima- pero al igual que en los casos anteriores, las cajas de ahorro han huido de cualquier posible semejanza, tal vez por temor a que se les prohibiera la realización de las operaciones que han venido celebrando.

Efectivamente, las cajas de ahorro no encuadran formalmente en ninguna de las sociedades previstas por la legislación positiva, sin embargo, por el objeto que persiguen, podríamos decir que caen dentro del supuesto marcado por el artículo 75 tracción XIV del Código de Comercio, toda vez que, por más inclinación cooperativista y social que se les imprima, no puede dejar de reconocerse que las operaciones que celebran son bancarias, resultando innegable que tienen las mismas características las operaciones activas y pasivas que llevan a cabo unas y otras.

Ahora bien, atendiendo al objeto social que persiguen, las cajas de ahorro no sólo recogen el ahorro y efectúan las correspondientes inversiones con criterios de liquidez, seguridad y rentabilidad, sino que además, lo hacen de modo que su gestión o los excedentes que de ella se deriven, redunden en beneficio de sus socios y comunidad en general, a través de obras benéfico-sociales.

No obstante, "la rentabilidad no puede ni debe ser en sí misma el objetivo de una caja: la rentabilidad debe ser una consecuencia de su correcta gestión. La rentabilidad es como la validación, la prueba de su concepción, de su aceptación por el mercado, de su dirección, administración y gestión adecuadas".(1)

Al haber quedado aclarado el punto medular que distingue a la actividad bancaria con la actividad de las sociedades de ahorro y préstamo, consistente en la falta de lucro de éstas últimas al realizar su gestión, resultarían aplicables en lo conducente, las siguientes definiciones: "Los bancos -cajas de ahorro- son empresas que se encuentran en el centro de una doble corriente de capitales; los que fluyen al banco por no ser inmediatamente necesitados por sus dueños y los que salen del banco para ir a manos de los que se encuentran precisados de ellos. En tomar dinero barato y en suministrarlo un poco más caro, con carácter profesional, es decir, de un modo habitual y como finalidad de existencia, consiste la sustancia de un banco. Las

(1) *La actividad financiera de las cajas de ahorros. Estudios, Asesoramiento y Programación. No. 24. Confederación Española de Cajas de Ahorros. Madrid. 1980.*

operaciones en las que el banco recibe dinero, son operaciones de crédito; aquéllas en las que el banco da dinero, también lo son".(1)

Otra definición interesante es la de Mario Bauche Garcladiego, quien considera que "... la misión fundamental de las instituciones de crédito es actuar como intermediario en el crédito, centralizando primero los capitales dispersos que se encuentran disponibles y redistribuyéndolos luego en operaciones de crédito en favor de quienes necesitan el auxilio del capital para producir". (2)

Ahora bien, se puede dar una definición de las cajas de ahorro o Sociedades de Ahorro y Préstamo, en base a la exposición de motivos del Decreto que reformó a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicado el 27 de diciembre de 1991. En dicha exposición se menciona: "Las Sociedades de Ahorro y Préstamo, sustentarán su naturaleza en una nueva figura societaria, con patrimonio propio en el que sus socios se limitarán al pago de sus aportaciones; que no perseguirán fines de lucro; su duración será por tiempo indefinido; establecida en territorio nacional y su denominación deberá ir siempre seguida de las palabras "Sociedad de Ahorro y Préstamo". (3)

Como podemos apreciar, en la exposición de motivos se expidió una definición en la que encuadra realmente las cajas de ahorro, ya que contiene todos los elementos que hacen que estas entidades sean precisamente lo que son, y no tratar de encuadrarlas en otras figuras afines a ella.

Haciendo un análisis de la citada definición, podemos llegar a la naturaleza jurídica de las Sociedades de Ahorro y Préstamo:

-
- (1) Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. *Derecho Mercantil*. Ed. Porrúa, S.A. México. 1980. p. 54.
 - (2) Bauche Garcladiego, Mario. *Operaciones Bancarias*. Ed. Porrúa, S.A. México. 1978. p.34.
 - (3) Exposición de Motivos del Ejecutivo Federal, al Decreto que reforma la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Op. Cit.

1o.- Se trata de entes que constituyen una nueva figura societaria, es decir, no las encuadra en otro tipo de sociedad, ya sea mercantil, civil o cooperativa.

2o.- Tendrán patrimonio propio, que estará constituido por la aportación de los socios, y por las inversiones que la misma caja realice.

3o.- La obligación de los socios se limitará al pago de sus aportaciones, es decir, que con la sola aportación ya tendrán el carácter de socio, independientemente que el mismo en un momento dado realice alguna gestión dentro de la sociedad, como miembro del Consejo de Administración, por ejemplo, o del Comité de Vigilancia.

4o.- No perseguirá fines de lucro; este punto creo que es uno de los que hace que difiera aún más de las otras sociedades, pues estamos hablando de una sociedad cuyo objeto es la captación de recursos financieros de sus socios y su colocación exclusivamente entre los mismos socios, como ya lo hemos estudiado, es dinero el objeto material de este ente, lo que podría llevar a lucrar con él, más sin embargo, ese no es el objeto de la sociedad, sino que es el de ayudar a los socios que en ese momento requieren de capital, tratar de llevar a los lugares en que las instituciones de crédito no interlieren, créditos baratos, a bajo costo, con el único fin de ayudar a la zona económica en que se desarrolla la caja de ahorro.

5o.- Su duración será por tiempo indefinido, lo anterior creo que es una medida acertada, ya que para lograr el fin de las cajas de ahorro, que ya hemos mencionado, muchas veces no radica en que los socios inviertan, o los que requieran capital lo soliciten, sino precisamente, para que inviertan se requiere de que la caja brinde la confianza necesaria, haga una labor de convencimiento de que su fin es el de ayudarse mutuamente en el ámbito de operación de la misma, y para lograr esa situación, se requiere tiempo, y el que se tratara de limitar el tiempo sería tanto como tratar de limitar el objeto social de las cajas de ahorro.

6o.- Su ámbito de competencia será el territorio nacional; creo que al estar hablando de una figura societaria que se puede decir es de reciente Incorporación legal, aún cuando ya existían desde hace tiempo según lo expusimos en el capítulo primero y segundo de este estudio, es una figura que apenas se empieza a desenvolver en un marco legal, reconocido por las autoridades mexicanas, en el que ya se solicitan requisitos para la constitución de las mismas; lo cual, es acertada por el momento la limitación territorial de las mismas. Más sin embargo y sin tratar de aventurar en este ámbito, y por las situaciones de apertura comercial y financiera que estamos viviendo considero que no existen muchos obstáculos para que estos organismos traspasen las fronteras nacionales, Incluso podemos decir que ya hay pioneros en este sentido como CUNA.

7o.- Su denominación siempre irá seguido por las palabras "Sociedades de Ahorro y Préstamo"; creo que el fin es diferenciarlo de cualquier otro tipo de sociedad que pudese parecerse a estas, más no tener el mismo objetivo, y así evitar que los ahorradores puedan ser engañados o defraudados.

Para las sociedades de ahorro y préstamo, el campo de acción queda limitado exclusivamente a las personas que pertenezcan a la misma con la calidad de socios, excluyendo a cualquier otra persona distinta de los propios miembros; de tal manera que, de conformidad con el artículo 38-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, sólo pueden captar recursos de sus socios y colocar dichos recursos, únicamente entre los propios socios o en inversiones de beneficio mayoritario de los mismos.

La captación de recursos que efectúan, se lleva a cabo a través de actos causantes de pasivo directo o contingente, los cuales, en su mayoría devengan intereses, razón por la cual al colocar dichos recursos lo hacen con el propósito de que los mismos sean rentables para la sociedad de ahorro y préstamo y para el socio inversionista también.

La obligación que asumen las cajas de ahorro al recibir recursos de sus socios, consiste en que, de conformidad con las características del correspondiente depósito, habrá de cubrir en su momento el principal (suma depositada) y los accesorios financieros de los recursos captados, es decir, también estará obligada a entregar al socio los intereses, premios, comisiones o aquellos conceptos que con cualquier denominación se les designe, generados por la inversión o depósitos de sus recursos (1).

A pesar de que las sociedades de ahorro y préstamo, son una de las entidades que más recientemente se han incorporado a nuestro sistema financiero, paradójicamente, son las que poseen mayor similitud con las instituciones de crédito y como veremos, en cuestión de la naturaleza de las operaciones que celebran, son las que verdaderamente resultan equiparables a los bancos, hechas las salvedades que ya hemos expuesto.

3.4. REQUISITOS PARA OBTENER LA AUTORIZACION.

Antes de comenzar con el análisis de los requisitos necesarios para estar en condiciones de constituir una sociedad de ahorro y préstamo, conviene recordar que la misma se encuentra sujeta a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgue el permiso correspondiente.

Atento a lo anterior, es indispensable contar con la autorización respectiva, la cual para Gabino Fraga es "un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio de aquel derecho

(1) Artículo 38-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

previo". (1)

Así pues, quien pretenda operar y prestar los servicios de una sociedad de ahorro y préstamo, estará condicionado a cumplir previamente con las disposiciones legales que a continuación analizaremos.

Debido a la reciente incorporación de las sociedades de ahorro y préstamo a la legislación financiera mexicana, resulta ser escasa la información doctrinaria sobre el particular tema de los requisitos formales que las mismas habrán de reunir para que se autorice su constitución y funcionamiento.

El artículo 5o de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, dispone que se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la constitución y operación, entre otras organizaciones auxiliares del crédito, de las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

El artículo 3o transitorio del Decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, señala que "los administradores de las cajas de ahorro deberán solicitar en su caso, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la autorización para constituirse y operar como sociedad de ahorro y préstamo en un plazo de 360 días siguientes al inicio de la vigencia de este decreto. Las personas que no presenten dicha solicitud o aquellas que se les niegue la autorización, deberán abstenerse de realizar dichas operaciones, debiendo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en caso contrario, actuar según los términos del artículo 64 de la Ley". (2)

En el artículo 38-C de la Ley General de Organizaciones y Actividades

(1) Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. 29a. Edición. México. 1990. p. 236.

(2) Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991.

Auxiliares del Crédito, menciona los requisitos legales para constituir una sociedad de ahorro y préstamo, el citado artículo dice:

** Las solicitudes de autorización para constituirse y operar como sociedad de ahorro y préstamo, deberán acompañarse de lo siguiente:*

I.- Proyecto de estatutos de la sociedad, en el que deberá indicarse que se constituirá como sociedad de ahorro y préstamo y que en la realización de su objeto se ajustará a lo previsto en la presente Ley, y a las demás disposiciones aplicables;

II.- Programa general de operación de la sociedad, que comprenda por lo menos:

- a) Las políticas de operaciones activas y pasivas.*
- b) Regiones en las que pretenda operar, y*
- c) Las bases relativas a su organización y control interno.*

III.- Relación de socios fundadores y monto de su aportación, así como de probables administradores y principales directivos, y

IV.- La demás documentación e información que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se requiera para el efecto". (1)

Así pues, a continuación analizaremos cada uno de los incisos mencionados.

I.- Proyecto de estatutos de la sociedad, en el que deberá indicarse que se constituirá como sociedad de ahorro y préstamo y que en la realización de su objeto se ajustará a lo previsto por la Ley a las demás disposiciones aplicables.

El proyecto de estatutos sociales deberá señalar que su objeto será

(1) Artículo 38-C, de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1991.

exclusivamente el establecido por el artículo 38-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Por otra parte, el aludido proyecto de estatutos deberá señalar expresamente que en la realización de sus operaciones, se ajustarán a la citada Ley de Organizaciones y a las demás disposiciones que les resulten aplicables, mismas que son las Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, (1) a las que, en lo sucesivo denominaremos "Reglas Generales", y las "Reglas a que deberán sujetarse las Sociedades de Ahorro y Préstamo en la realización de sus operaciones" (2) a las que nos referiremos como "Reglas de Operación".

Asimismo, deberá incluirse una cláusula especial que señale que tanto la escritura constitutiva como cualquier modificación a la misma, deberán someterse a la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien tendrá facultades de sancionar y aún de revocar la correspondiente autorización a aquella sociedad que omita cumplir con dicho requisito.

Adicionalmente, deberán estipularse las cláusulas relativas a la denominación, la cual no podrá formarse con el nombre de los socios (3), siempre irá seguida de las palabras "sociedad de ahorro y préstamo", así como la mención de que su duración será indefinida y su domicilio estará dentro del territorio nacional.

Respecto a su administración, deberán indicarse las facultades de los órganos que la integren, así como las relativas a los órganos de vigilancia, señalándose también, las bases para determinar los ejercicios sociales y demás aspectos contables.

-
- (1) Emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992.*
- (2) Expedidas por el Banco de México, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 1992.*
- (3) Numeral cuarto de las Reglas Generales.*

En cuanto al capital, habrá de precisarse que estará compuesto por partes sociales, mismas que deberán estar totalmente pagadas al momento de su suscripción y que cada socio tendrá derecho a una parte social cuyo valor será igual al resto de las partes, confiriéndole los mismos derechos a todos y cada uno de los socios, debiendo estipularse además la forma de determinar su valor.

Por otra parte, se indicará que el importe del capital social pagado se invertirá en los términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el orden en que se destinarán los remanentes de operación, lo cual se contempla en el artículo 38-I y en las "Reglas Generales", disposiciones que habrán de transcribirse en su totalidad.

II.- Programa general de operación de la sociedad de ahorro y préstamo.

Como más adelante analizaremos, este programa constituye la estrategia que utilizará la sociedad para la consecución de su objeto social.

Para lograr lo anterior, la autoridad ha previsto que dicho programa contenga las políticas de las operaciones activas, pasivas y de servicio que pretenda realizar, cuidando en todo momento que no celebre cualquiera de las operaciones que prohíbe el artículo 38-L, mismo que deberá quedar textualmente transcrito en los referidos estatutos de la sociedad.

Dentro del programa general de operación, deberán indicarse las regiones en las que la sociedad pretende prestar sus servicios; así como las bases relativas a su organización y control interno, que no son otra cosa sino los principios de orden y disciplina administrativa y del personal que colabore en la caja, incluyendo los procedimientos para la recepción de recursos y otorgamiento de créditos.

III.- Relación de socios fundadores y monto de su aportación, así como de probables administradores y directivos.

Al igual que en el resto de los intermediarios, en la práctica se solicita información sobre el nombre, nacionalidad y antecedentes curriculares de las personas que pretendan formar parte de una organización auxiliar del crédito y, particularmente, se requiere de datos sobre la capacidad técnica y experiencia en áreas administrativas y/o financieras respecto de quienes vayan a ocupar algún cargo en la administración, dirección o vigilancia de la sociedad.

Finalmente, nos resta aclarar que en cuanto al número personas que habrán de reunirse como mínimo para constituir una sociedad de ahorro y préstamo será de quinientos participantes. (1)

IV.- La demás documentación e información que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se requiera.

En este rubro, se faculta a la autoridad hacendaria para que discrecionalmente solicite datos o informes adicionales, como por ejemplo, aclaraciones al proyecto de programa general de operación, o bien cartas de recomendación y/o de solvencia económica y moral de los administradores o directivos, por citar algunos de los supuestos que se presentan en la práctica.

3.4.1.- Opinión favorable y autorización.

Cuando en términos generales la solicitud reúna los requisitos esenciales para que se otorgue la correspondiente autorización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá un oficio en el que aparezcan las observaciones que, en su caso estime procedentes, a fin de que en caso de que se le pida que amplíe su información así lo haga, y posteriormente se acudirá nuevamente ante la autoridad hacendaria, quien emitirá un segundo oficio en el que conste la autorización para constituirse y operar como sociedad de ahorro y préstamo, mismo que se presentará ante el Notario Público que elaborará la escritura constitutiva correspondiente que será

(1) Quinta de las Reglas Generales.

inscrita ante el Registro Público del Comercio.

Para el otorgamiento de la respectiva escritura, bastará con la comparecencia de diez socios elegidos por la asamblea general de socios, debiendo acompañarse como anexo la relación y firma de todos ellos. (1)

Posteriormente, se exhibirá copia de dicha escritura ante la aludida dependencia hacendaria, quien constatará que se incluyeron las observaciones que, en su caso hubiere formulado y que no se omitió ninguna de las cláusulas que la misma deba contener; con lo cual procederá a emitir la resolución por la que se autoriza la constitución y operación de la sociedad de ahorro y préstamo, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 5o y capítulo II Bis del título segundo de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y en el numeral 6o del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, se otorgará un plazo dentro del cual la recién constituida sociedad deberá iniciar sus operaciones, transcurrido el cual y de no haberlas realizado, se procederá a declarar la revocación de la aludida autorización.

3.5. OBJETO SOCIAL.

Las cajas de ahorro cuyo origen fue como ya habíamos visto en Europa en la segunda mitad del siglo XVIII, se crearon con el objeto de canalizar el ahorro de las clases menesterosas, como una forma de prestarles ayuda.

Como lo hemos analizado, las cajas de ahorro fueron creadas bajo los principios de :

- Fijación de sus normas de funcionamiento por medio de estatutos o leyes.

(1) Cuarta de las Reglas Generales.

- *Carencia de lucro mercantil.*
- *Carácter benéfico-social.*
- *Seguridad operativa.*
- *Orientación de su actividad preferentemente hacia los sectores más necesitados.*
- *Bajas tasas de interés en su actividad financiera.*
- *Control de la administración y vigilancia mediante regulación oficial.*

Ahora bien, atendiendo al objeto social que persiguen, las cajas de ahorro no sólo recogen el ahorro y efectúan las correspondientes inversiones con criterios de liquidez, seguridad y rentabilidad, sino que además, lo hacen de modo que su gestión o los excedentes que de ella se deriven, redunden en beneficio de sus socios y comunidad en general, a través de obras benéfico-sociales.

Además, estas sociedades se crearon con el objeto de ayuda mutua, de apoyarse unos a otros para ir creando una reserva monetaria que pueda servir en un momento dado. El deber de ayudar al socio económicamente débil; el hacer obras de beneficencia dentro del ámbito de operación de la caja de ahorro. El desarrollo de la caja de ahorro va a responder a la necesidad de dar al vecinado, regionalizado o familiar, la posibilidad de tener acceso a un crédito suficiente y barato a través del ahorro.

Por lo que podemos decir que el objeto directo de la caja de ahorro es de beneficio social y va directamente enfocado a ayudar a la población de escasos recursos y que la reserva económica que van realizando, la prefieren depositar en las cajas de ahorro, que como hemos visto, son instituciones más personalizadas que una institución de crédito.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, precisa el objeto social que tienen las sociedades de ahorro y préstamo mismo que consiste en "la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados" (1). La colocación de dichos recursos se hará únicamente entre los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos. Por el momento sólo apuntaremos la definición legal para luego regresar a ella y analizarla detalladamente, puesto que consideramos oportuno mencionar aunque sea de manera breve, el concepto de objeto social que contemplaban las cajas de ahorro antes de ser incorporadas en la Ley como organizaciones auxiliares del crédito.

Así, "La Hipolitana", Caja Popular de Ahorros y Préstamos, S.C.L., constituida en la Ciudad de México en junio de 1913 y de la que ya habíamos hecho referencia en el capítulo primero de este estudio, enuncia en el artículo 4o de sus Estatutos el objeto de dicha caja, que a la letra dice: "Art. 4o.- El objeto de la Sociedad es, verificar préstamos entre los asociados, guardarles sus ahorros, velando por la conservación y aumento de ellos y proporcionarles vales para la compra de artículos".(2)

La anteriormente denominada Asociación Civil de Mutualidad "Caja Popular de Guadalajara", así como la "Caja Popular Juan Cayetano Gómez de Portugal" A.C.(3), señalaban en su escritura constitutiva que su objeto era "fomentar el hábito del ahorro entre los socios, mediante campañas educacionales que establezcan clara conciencia de que el mismo es la base en el futuro del bienestar familiar y tranquilidad económica; la constitución de recursos y por ende un mayor incremento en

(1) Artículo 38-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

(2) Estatutos de "La Hipolitana", Op. Cit. p. 5.

(3) Escrituras constitutivas de ambas sociedades que datan de los años 1984 y 1988, respectivamente.

el poder adquisitivo de los mismos, con el establecimiento de planes de ayuda económica; mediante préstamos a los socios con plazos e intereses razonables que cubran necesidades y justificaciones que lleven bienestar a su familia; organizaciones en común para satisfacer las necesidades de habitación de los propios asociados y sus familiares, de conformidad con los acuerdos tomados al respecto en la Asamblea General de los mismos.*

Asimismo, la "Caja Popular de México", A.C., al establecerse formalmente en la Ciudad de México, D.F., en el año de 1978 declaró que su objeto social sería el de auxiliar a los asociados dentro de las posibilidades de la caja popular, en sus apremios económicos, pero fundamentalmente, incrementar a crear dentro del sentir de cada uno de sus componentes de esta asociación, la necesidad y deseo de ahorrar para que en el esfuerzo de sus ahorros se les pueda auxiliar cuando sea necesario, fomentar el ahorro, y del monto del mismo resolver los problemas económicos que se presentan a sus asociados, quedando terminantemente prohibido que se haga operación alguna con persona ajena a la asociación.

Otro ejemplo del espíritu cooperativista que reviste esta sui generis clase de sociedades, lo encontramos en una de las cajas de ahorro con mayor permanencia y penetración en la zona del Bajío, es decir, la "Caja Popular Libertad", quien fue pionera y principal promotora de la Ley de Sociedades de Solidaridad Económica del Estado de Querétaro, la cual señala expresamente que su objeto es "ahorrar en común, obtener y otorgar préstamos a intereses razonables en beneficio de sus propios socios, fomentar, estimular y sistematizar el ahorro popular e impulsar el trabajo productivo de los mismos al educarlos en la cooperación, la solidaridad y el espíritu del grupo, tanto desde la niñez como en la edad adulta, con el objeto de estimular la formación de mejores ciudadanos. Adicionalmente, la sociedad perseguirá objetivos de formación y salud social a través de promociones deportivas y culturales que coadyuven a dichos objetivos, tanto de los socios como de la sociedad en general".

Cabe mencionar, que en los Estatutos para las Cajas Populares editados en 1988 por la Confederación Mexicana de Cajas Populares, señala que el objeto de dichas entidades es "fomentar, estimular y sistematizar el ahorro popular; otorgar préstamos a los socios; propiciar, por la educación, el desarrollo integral de los socios que les permita, entre otras destrezas, impulsar el trabajo productivo, suprimir la usura, aumentar el poder adquisitivo de sus recursos, entrenarlos en los métodos de los negocios y hacerlos apreciar el valor formativo de la cooperación. La Caja Popular deberá mantener permanentemente un programa de acción inspirado en los principios y la doctrina cooperativos encauzados hacia sus socios, directivos y empleados principalmente". (1)

Si continuamos investigando en el resto de las cajas de ahorro cuál es el objeto social que consignan sus escrituras constitutivas, mismas que por supuesto, fueron redactadas con anterioridad a su incorporación dentro del sistema financiero, nos encontraremos una y otra vez con el hecho de que los principios del cooperativismo es la fuente inspiradora de su constitución ya que, al no perseguir fines de lucro, su actividad se orienta a elevar el nivel económico de sus miembros, destacando la importancia que reviste la educación a través de acciones y programas permanentes que, en última instancia, trascienden a la región en la que operan las cajas de ahorro.

Finalmente, hemos de señalar que el emblema que caracteriza a las cajas populares es indudablemente representativo de la finalidad que estas organizaciones persiguen y cuyo lema es "POR UN CAPITAL EN MANOS DEL PUEBLO", mismo que hace más gráfico lo expresado en los estatutos analizados.

Una vez esbozadas las ideas anteriores, retomaremos la definición legal acerca del objeto social que habrán de perseguir las cajas de ahorro que, en términos

(1) Estatutos para las Cajas Populares 1988. Arts. 4o. y 53. Editados por la Confederación Mexicana de Cajas Populares. Séptima Edición. México. pp.15 y 39.

de la multitudada Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, pretendan constituirse y operar bajo los lineamientos de dicha Ley.

Dicho objeto consiste, como anteriormente apuntábamos, en "la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados".

De la comparación que se haga entre las definiciones propuestas por las cajas de ahorro y la consignada por el legislador, éste último omitió los principios del cooperativismo, mismos que son en última instancia, la base que sustenta y justifica su establecimiento, y se puede decir que parte de la esencia misma de estas entidades. En mi opinión la definición legal fue netamente positivista que no consideró la esencia de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, ya que en esa definición se puede abarcar incluso a las instituciones de crédito u otras sociedades de inversión cuyo objeto es muy diferente a las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Como puede observarse, es muy tenue la diferencia entre la definición del objeto social que persiguen las cajas de ahorro y el servicio de banca y crédito expresado en la Ley de Instituciones de Crédito, debido, fundamentalmente a que "En primer término, reconoció -la Ley- que es difícil establecer una barrera clara en la actividad de los distintos intermediarios financieros y, por consiguiente, señaló que no se consideran operaciones de banca y crédito las que efectúen los intermediarios financieros no bancarios con sujeción a las disposiciones aplicables. La única operación que la citada Ley prohíbe realizar a tales intermediarios es recibir depósitos en cuenta de cheques". (1)

En nuestra opinión la tenue distinción que encontramos, radica en el hecho de que las instituciones de crédito realizan operaciones de "captación de

(1) Botja, Francisco. Op. Cit. p. 117.

recursos del público..." (1), en tanto que las sociedades de ahorro y préstamo, se constituyen con el objeto de captar recursos exclusivamente de sus socios y la colocación de tales recursos se hará únicamente en los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos.(2)

En tales condiciones "puede observarse que los intermediarios financieros no bancarios están en condiciones de, autorizados para ello conforme a la ley, realizar actividades que ésta describe como servicio de banca y crédito, sin que esa actividad se considere, para efectos formales, intermediación bancaria. Dicho de otra manera, la definición legal del servicio de banca y crédito sólo puede expresarse, en forma tautológica, como la actividad descrita por la ley bancaria cuando es llevada a cabo por instituciones de crédito. Es evidente pues, que la única operación que la ley bancaria considera debe seguir reservada de manera exclusiva a los bancos es la citada recepción de depósitos en cuentas de cheques".(3)

Con lo anterior, podemos afirmar que en la actualidad, diversos intermediarios financieros, además de los bancos, pueden realizar operaciones que en otras épocas se encontraban reservadas a las instituciones de crédito, exclusivamente. No obstante lo anterior, "la forma tradicional de captar por parte de la banca ha sido mediante depósitos irregulares de dinero, pero considerando sólo como instrumentos privativos de las instituciones de crédito a las cuentas de cheques".(4)

Lo anterior, en virtud de que, por disposición legal (5) el cheque sólo puede ser expedido a cargo de una institución de crédito, de tal suerte que el documento que en forma de cheque se libre a cargo de otras personas, no producirá efectos de título de crédito.

(1) Artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito.

(2) Artículo 38-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

(3) Borja, Francisco. Op. Cit. p. 118.

(4) Ibidem. p. 120.

(5) Artículo 175 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

CAPITULO IV

REGLAMENTACION DE LAS CAJAS DE AHORRO EN MEXICO

- 1.- ANALISIS DE LA REGLAMENTACION VIGENTE
APLICABLE A LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y
PRESTAMO.**
- 2.- CASOS DE FRAUDES A SOCIOS.**
- 3.- PROYECTO DE REFORMAS QUE SE PROPONE.**
- 4.- FOMENTO Y PROMOCION DE LAS CAJAS DE
AHORRO.**

CAPITULO CUARTO

REGLAMENTACION DE LAS CAJAS DE AHORRO EN MEXICO

En el presente capítulo analizaremos la reforma que dio lugar a la reglamentación de las cajas de ahorro, así como el vacío jurídico que subsiste, e incluso ha propiciado a que se cometan fraudes con los socios, pero al mismo tiempo existe la necesidad de fomentar a este tipo de sociedades ya que el beneficio social ha demostrado que crea el hábito de ahorrar, de ayuda mutua, de realizar obras de beneficio social en la comunidad en que opera y que puede ser mayor entre más se le fomente y se le permita actuar.

4.1.- ANALISIS DE LA REGLAMENTACION VIGENTE APLICABLE A LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRESTAMO.

El Gobierno Federal al modificar la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, busca cumplir con los siguientes objetivos:

- a) Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo;*
- b) Alentar la inversión en micro y pequeña industria;*
- c) Impedir fenómenos indeseables de concentración; y,*
- d) Propiciar prácticas financieras sanas y eficientes.*

Partiendo de los objetivos anteriormente plasmados, tenemos que las cajas de ahorro han de efficientar y reforzar sus sistemas operativos y su esquema organizacional, pues la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ante el peligro que represente la falta de seguridad en el manejo de recursos de las cajas populares,

denegará a éstas la autorización para su funcionamiento o en el caso de que ya lo hubiese otorgado, lo podrá cancelar.

Por lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pondrá especial cuidado en que las instituciones garanticen una sana administración de los recursos; es decir, no cualquier institución puede obtener el registro.

Hasta el momento se han publicado en el Diario Oficial de la Federación, como ya lo habíamos mencionado, tres disposiciones legales relacionadas con las Sociedades de Ahorro y Préstamo:

- 1.- El Decreto por medio del cual se adiciona un Capítulo con varios artículos a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, creando con ello una nueva figura societaria denominada "Sociedad de Ahorro y Préstamo" (1).
- 2.- Las Reglas Generales para la organización y funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2).
- 3.- Las Reglas de las operaciones que podrán realizar las Sociedades de Ahorro y Préstamo, expedidas por el Banco de México en su carácter de ente regulador del Sistema Financiero Nacional (3).

En el Decreto expedido el veinte de diciembre de 1991 publicado el 27 del mismo mes y año, es en el que se le reconoce personalidad jurídica a las cajas de ahorro, bajo la naturaleza jurídica de sociedades de ahorro y préstamo. El propósito de la transformación es de respaldar legalmente la personalidad jurídica de las mismas,

(1) Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Op. Cit.

(2) Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992. Op. Cit.

(3) Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de septiembre de 1992. Op. Cit.

así como la de otorgar seguridad al ahorrador. Es en éste en el que vamos a enfocar nuestro estudio, pues es en él que se analiza a las cajas de ahorro desde el punto de vista de su esencia, de su naturaleza jurídica, ya que en los otros dos son disposiciones de carácter administrativo, organizacional y operativo, sin pasar por alto que son de gran importancia para la adecuada integración y funcionamiento de las cajas de ahorro.

Así pues, abocándonos al estudio del ya mencionado Decreto, y sobre todo, en la parte referente a la inclusión de las cajas de ahorro como Organizaciones Auxiliares del Crédito, bajo la denominación de Sociedades de Ahorro y Préstamo, se agregó en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, el Capítulo II Bis "De las Sociedades de Ahorro y Préstamo", que contiene el artículo 38 con 17 apartados, indicados en orden alfabético.

Antes de hacer un breve estudio de cada uno de ellos, considero oportuno señalar que aún cuando ya la habíamos mencionado en el capítulo primero, no está por demás confirmar que la figura jurídica que se creó por la reforma al Decreto en estudio, denominada sociedad de ahorro y préstamo, es la que antes de que existiese tal regulación eran las cajas de ahorro, pues tanto la naturaleza, el objeto, los principios son los mismos, por lo que es la misma figura jurídica, y que conforme a la ley, entonces a la denominación de la entidad le seguirán las palabras de "Sociedad de Ahorro y Préstamo" (1).

Hecha la salvedad anterior, vemos que en el Capítulo II Bis, que habla de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, contiene los siguientes preceptos.

Las sociedades de ahorro y préstamo serán personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propios, de capital variable, no lucrativas, en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones. (Art. 38-A.)

(1) Art. 38-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Publicado en el Diario Oficial el 27 de diciembre de 1991.

Como vemos, aquí la Ley define lo que serán las Sociedades de Ahorro y Préstamo, y su naturaleza jurídica, así como limita la responsabilidad de los socios al pago de sus aportaciones.

El objeto de las Sociedades de Ahorro y Préstamo será la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente (Art. 33-B).

A la solicitud de autorización se deberá acompañar:

- Proyecto de estatutos de la sociedad.
- Programa general de operación de la sociedad.
- Relación de socios fundadores y monto de su aportación; probables administradores y directivos, y la demás documentación e información que la Secretaría de Hacienda juzgue necesaria (Art. 38-C).

La escritura constitutiva y cualquier modificación a la misma, deberá someterse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda, y posteriormente deberán inscribirse en el Registro Público del Comercio (Art. 38-D).

La administración y vigilancia estará encomendada a una asamblea general de socios, a un consejo de administración, a un gerente general, a un comité de vigilancia y a los demás órganos que mediante reglas de carácter general señale la Secretaría de Hacienda, así como los que en su caso determine la mencionada asamblea (Art. 38-E).

El capital social estará integrado por partes sociales, las cuales serán de igual valor y conferirán a sus socios los mismos derechos. Deberán estar íntegramente pagadas en el acto de ser suscritas (Art. 38-F).

Las partes sociales sólo podrán ser adquiridas por personas físicas y por

aquellas que mediante reglas de carácter general determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cada socio tendrá derecho sólo a una parte social y cada parte social conferirá derecho a un voto (art. 38-G).

El importe del capital social pagado deberá estar invertido en los términos que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general (art. 38-H).

Los remanentes de operación que existan, una vez deducidos los gastos en que incurran en la realización de las propias operaciones, deberán destinarse en su totalidad de conformidad con lo siguiente:

- Obras de beneficio social cuyo provecho se extienda especialmente al ámbito regional de la actuación de la sociedad de ahorro y préstamo;

- Constituir una reserva para el desarrollo de la propia sociedad de ahorro y préstamo; y,

- La distribución entre los socios, con objeto de reducir proporcionalmente los intereses y demás accesorios de los créditos que les hubieren sido otorgados durante el ejercicio en que se hayan registrado los remanentes, o proporcionar un mayor rendimiento a los socios ahorradores.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, señalará mediante reglas de carácter general los términos y porcentajes en que se llevará a cabo la distribución de remanentes (Art. 38-I).

Al realizar sus operaciones las sociedades de ahorro y préstamo deberán diversificar sus riesgos. En las reglas de carácter general se determinará los límites máximos de responsabilidades directas o contingentes a favor o a cargo de una sociedad de ahorro y préstamo (Art. 38-J).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá las reglas de carácter general para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo, en las que se determinarán las operaciones que éstas podrán realizar. El Banco de México emitirá las disposiciones en que se establezcan las características de dichas operaciones (Art. 36-K).

A las sociedades de ahorro y préstamo les estará prohibido:

- Recibir depósitos a la vista en cuenta de cheques;*
- Dar en garantía sus propiedades;*
- Dar en prenda o negociar de cualquier manera los títulos o valores de su cartera crediticia, salvo los casos previstos en las reglas generales;*
- Operar sobre los títulos representativos de su capital;*
- Celebrar operaciones en las que se pacten condiciones y términos que se aparten significativamente de las que de manera general viene aplicando la sociedad de ahorro y préstamo;*
- Otorgar fianzas o cauciones;*
- Participar en el capital social de otra sociedad de ahorro y préstamo y de cualquier entidad financiera;*
- Conceder créditos distintos de los de su objeto social, salvo los de carácter laboral que otorguen a sus trabajadores, y*
- Realizar las demás operaciones que no les estén expresamente autorizadas (Art. 38-L).*

El Gobierno Federal y las entidades de la Administración Pública Paraestatal, no podrán responsabilizarse ni garantizar el resultado de las operaciones

que realicen las sociedades de ahorro y préstamo, y tampoco asumir responsabilidad alguna respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas con sus socios o con terceros.

La inspección y vigilancia de las sociedades de ahorro y préstamo sólo se limita al cumplimiento de esta Ley (art. 38-M).

La organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo, se regirán por las disposiciones contenidas en esta Ley, en las reglas de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en lo no previsto, por el Capítulo IV de la Ley General de Sociedades Mercantiles (art. 38-N).

Cuando esta Ley haga referencia a la asamblea de accionistas, a los comisarios, así como a acciones, se entenderá que tratándose de sociedades de ahorro y préstamo, se refiere a la asamblea general de los socios, al comité de vigilancia y a las partes sociales, respectivamente (Art. 38-O).

Los grupos de personas físicas que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, podrán operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la presente Ley, sin que en ningún momento puedan anunciar por cualquier medio la realización de sus operaciones; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fijará las bases para que cuando proceda por el número de integrantes y por la frecuencia, importancia y monto de las operaciones que realizan, se ajusten a la presente Ley, debiendo constituirse en sociedades de ahorro y préstamo (art. 38-P).

Las cajas de ahorro a que hace mención la legislación laboral, no estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley (art. 38-Q).

A reserva de que posteriormente hagamos un balance general del contenido del Capítulo II-Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades

Auxiliares del Crédito, es importante mencionar que las Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo,(1) expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tienen por objeto establecer las bases para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo.

Asimismo, el Banco de México expidió las Reglas a que deberán sujetarse las Sociedades de ahorro y Préstamo en la realización de sus operaciones,(2) con el objeto de establecer las características mínimas que deberán observar las sociedades de ahorro y préstamo en la celebración de sus operaciones.

Ahora bien, volviendo al análisis del Decreto por el que se reformó la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en diciembre de 1991, dentro del cual se incluyó como figura jurídica a las cajas de ahorro como sociedades de ahorro y préstamo, expondré las siguientes consideraciones:

Ventajas:

1.- Reconocimiento jurídico a las cajas de ahorro como entidades de captación de ahorro y colocación de crédito. Como sabemos, las cajas de ahorro existen en México desde hace bastante tiempo y desde sus inicios han fomentado el ahorro de un sector bastante amplio de la población, basando su operatividad en los principios universales de la cooperación. Es hasta 1991 cuando se sientan las bases para el reconocimiento jurídico del tipo de sociedades anteriormente especificado; el efecto principal de esta medida es integrar a dichas instituciones en el mercado financiero del país; tener personalidad jurídica para resolver aquellas situaciones de carácter legal y fiscal producto de su operatividad, y, crear la infraestructura adecuada para propiciar un sano crecimiento y un desarrollo efectivo.

2.- Actualización del marco jurídico del sector financiero para reconocer

(1) Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992.

(2) Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 1992.

nuevos intermediarios enfocados a un sector particular de pequeños ahorradores. Es decir, se reconocen nuevos intermediarios en el mercado de las finanzas en los cuales se impulsan modelos de gestión financiera diferentes a los tradicionales y se sientan las bases para inculcar en la población del país una verdadera y efectiva cultura del ahorro y a partir de allí se sientan las bases para el desarrollo del país. En otro orden de ideas, se integra al mercado financiero mexicano a la totalidad de la población y se tiene la oportunidad de impulsar proyectos de inversión y desarrollo social a la medida real de la micro y pequeña empresa. Con esta medida México queda al nivel de los países industrializados en los cuales existe un sector social de la banca. (Ejemplos las cajas de ahorro españolas, las Credit Unions de los Estados Unidos, las Caisse Populaire de Canadá, entre otros).

3.- Incorporación de las sociedades de ahorro y préstamo en el ámbito de regulación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y bajo la regulación operativa del Banco de México. Esta medida tiene como efecto principal hacer transparentes económica y financieramente a aquellas entidades que se dedican a captar el ahorro de la población, lo cual impide que existan fraudes como los acontecidos anteriormente en un ámbito de impunidad por no existir el medio legal para regularlo y atacarlo; también permite tener un sistema financiero integral. En síntesis, las personas de escasos recursos tienen acceso a mecanismos confiables y sólidos, los cuales les permiten invertir su dinero y de esta manera formar su patrimonio familiar.

4.- Posibilidad de incursionar en otras áreas del sistema financiero e incrementar sus operaciones. Las sociedades de ahorro y préstamo podrán crear y desarrollar otros productos, los cuales permitan disminuir el margen financiero y hacer más atractivas sus operaciones para sus asociados con el correspondiente beneficio para los mismos; naturalmente que esta situación se dará cuando existan administraciones verdaderamente eficientes. Asimismo, dentro de sus objetivos está el de conseguir fondos para cumplir su función social de apoyo a personas de escasos

recursos, así como la micro y la pequeña empresa, impulsando el desarrollo regional a través del ahorro popular.

5.- Las sociedades de ahorro y préstamo beneficiarán a más del 80 % de la población que no tiene acceso a los servicios financieros tradicionales.

" La creación de las sociedades de ahorro y préstamo llega a satisfacer la necesidad de acumular dinero de millones de mexicanos que ganan entre 3 y 12 salarios mínimos y que no tienen más opción que meter el dinero bajo el colchón, pero con este tipo de entidades elevará su nivel de vida.

Su inclusión en la Ley es un gran avance, expuso José María Güereque, presidente de Canafo, Sociedad de Ahorro y Préstamo, pero es perfectible ya que en el futuro sus operaciones se deberán extender a nuevos tipos de financiamiento como el hipotecario, manifestó". (1)

6.- Las sociedades de ahorro y préstamo al contar con autorización para operar, son de interés público y social, porque además de complementar los servicios bancarios, incentivan la competencia al interior del sector financiero en la captación de ahorro y el otorgamiento de créditos.

"Ante el diferencial tan marcado, que los bancos se ven obligados a manejar, entre las tasas activas y pasivas, las cajas de ahorro representan una alternativa viable para pequeños comerciantes, campesinos, obreros y empleados. Por ello la autoridad fomenta su formación y correcta operación, en los términos establecidos por la ley correspondiente". (2)

Desventajas:

1.- La técnica legislativa con la cual fue incorporada fue poco afortunada.

(1) Citado por periódico "El Economista", 16 de abril de 1993. México. p. 24.

(2) Citado por el periódico "El Heraldó". 15 de octubre de 1993. México. p. 1 F.

Esta situación ha conducido que las autoridades respectivas desconozcan las virtudes, defectos, alcances y limitaciones de las sociedades de ahorro y préstamo, así como el impacto social y económico que tienen y que podrían llegar a tener, como lo tienen en otros países. Dificulta también aquellas acciones de supervisión y control por parte de las autoridades respectivas e inhibe el crecimiento que podrían tener estas organizaciones en base a su potencial.

2.- El haberse expedido en un sólo artículo con 17 apartados, y en él pretender regular a esta entidad financiera, es subestimar la importancia social y económica de la misma. En la actualidad, en México se tiene conocimiento de que existen más de 300 cajas de ahorro, que agrupan a miles de ahorradores de diferentes sectores de la población, lo que las convierte en instituciones de gran importancia para la captación de ahorro, incremento del producto interno bruto, etcétera, por lo que consideramos que es insuficiente para su regulación un capítulo con un artículo con 17 apartados, siendo que debió haberse expedido una Ley expresa para la regulación de la misma.

3.- Falta de análisis de la Ley, cuanto de las Reglas de Operación. Existen elementos esenciales que definen la figura jurídica de la Sociedad de Ahorro y Préstamo, los cuales deberían estar en el texto de la Ley y en cambio aparecen en las Reglas de Operación.

4.- El reconocimiento jurídico es válido, pero insuficiente, ya que prohíbe la recepción de apoyo y la canalización de recursos a entidades como Nacional Financiera, S.A., Fidelcomiso Instituido en Relación a la Agricultura y el Fondo Nacional de Habitación Popular, pese al interés para trabajar conjuntamente. El dictamen prohíbe la asociación de estas entidades con otros organismos financieros, así como realizar apalancamientos.

5.- La asimilación con la sociedad de responsabilidad limitada no es

adecuada. La razón de la anterior aseveración es que originalmente los fines de la sociedad de ahorro y préstamo y la sociedad de responsabilidad limitada son diferentes; por una parte la caja de ahorro es una entidad que persigue un fin de ayuda mutua y la sociedad de responsabilidad limitada tiene como figura mercantil la finalidad de lucro. La sociedad de ahorro y préstamo no debería ligarse a una figura ya existente sino generar sus propias modalidades y, en todo caso, de manera supletoria ligarse con la asociación civil.

6.- Aun cuando ya existe una reglamentación para las Sociedades de Ahorro y Préstamo, no sólo por la incorporación del Capítulo II Bis a la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, sino tanto de la expedición de las Reglas Generales para la Organización y Funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, como de las Reglas a que deberán sujetarse las Sociedades de Ahorro y Préstamo en la realización de sus operaciones, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por el Banco de México, respectivamente, considero que aún existen muchos puntos que no han sido reglamentados y por consecuencia, originan lagunas en la ley, como ejemplo, en caso de que una Sociedad de Ahorro y Préstamo sea cual fuere el motivo, se declare en quiebra, quién, como, de qué forma se responderá a los socios ahorradores de su capital que tenían invertido en dicha sociedad?, considero que se debió de regular un fondo de contingencia que hiciera frente a una eventualidad así, o en su caso por medio de un seguro.

7.- Asimismo, debe destacarse que en la regulación de estas instituciones, se les restringe demasiado su ámbito de acción, pues por ejemplo, se les prohíbe recibir depósitos a la vista en cuenta de cheques (art. 38-L, fracción I), siendo que este medio de captación de recursos puede ser muy eficaz y útil, más si estamos hablando de que puedan las sociedades de ahorro y préstamo ser el instrumento para que sus socios realicen sus actividades financieras, aunado lo anterior a la última fracción de dicho artículo que literalmente menciona: "IX.- Realizar las demás operaciones que no les estén expresamente autorizadas", con la cual queda totalmente

restringida en la ejecución de otras actividades financieras que pueda ir desarrollando, como por ejemplo las Cajas de Ahorro españolas, se les permite expedir tarjetas de crédito, incluso pueden emitir préstamos hipotecarios, etcétera (1).

Creo que si bien se debe de tener una regulación a las sociedades de ahorro y préstamo, no sólo porque se les esté incorporando al sistema financiero mexicano, sino porque se debe de estar salvaguardando el interés de los inversionistas, que en este caso la mayoría son personas de escasos recursos que depositan su confianza y sus bienes monetarios en esa sociedad, para lo cual es necesario protegerlos de que la misma no vaya a defraudarlos y quitarles su patrimonio, teniendo una regulación que en este sentido sí sea estricta para saber a quien se le da una autorización para funcionar como sociedad de ahorro y préstamo, así como cuándo revocarla, llevar un control de inspección a la misma muy riguroso, para evitar la comisión de cualquier hecho delictivo en contra de los socios.

En este sentido queda descubierto el punto central de la tesis, que es no sólo benéfico, sino necesario que las sociedades de ahorro y préstamo cuenten con una reglamentación adecuada para poder atender a su objeto, otorgando a los inversionistas la seguridad de sus ahorros; pero al mismo tiempo que esa reglamentación sea lo suficientemente flexible en cuanto al objeto de las sociedades de ahorro y préstamo, para que les permita otorgar más servicios a sus socios, todo esto siempre y cuando sea por el bien de los mismos.

4.2. CASOS DE FRAUDES A SOCIOS.

A partir de que entró en vigor la reforma a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, el 27 de diciembre de 1991, en la que se contempla a las cajas de ahorro como un ente más del Sistema Financiero

(1) Veganzones Calvo, José. Las Cajas de Ahorro en el Sistema Financiero. Temas de Cajas de Ahorros. Confederación Española de Cajas de Ahorros. Madrid. 1992. pp. 42 y 43.

Mexicano bajo la naturaleza jurídica de sociedades de ahorro y préstamo, empezaron a llegar escritos o denuncias a las autoridades, de ahorradores de dichas sociedades, que de alguna forma sentían que les habían causado un perjuicio en su patrimonio ya fuera por no pagarles intereses en el caso de operaciones pasivas, o cobro excesivo de éstos, en el caso de operaciones activas; o bien llegar al extremo de que los administradores de la caja de ahorro, de un día a otro desaparecían y se llevaban todo el dinero ahorrado en esa institución, dejando a los ahorradores en una situación de indefensión en el sentido de no saber el paradero de tales administradores.

A continuación citaremos algunos de estos casos de los que tenemos conocimiento por medio de la prensa o de las mismas autoridades competentes en la materia.

- *En mayo de 1991 un grupo de denunciantes que dicen ser socios de la "Caja Popular Morelos", por medio de un escrito solicitó al Gobernador del Estado de Nuevo León su intervención para ejercer la acción judicial correspondiente a fin de lograr la devolución de sus inversiones, ya que dicen haber sido defraudados por la C. María del Socorro Salazar Zapata, administradora de dicha sociedad.*

- *El 15 de noviembre de 1991 la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solicitó a la Procuraduría Fiscal de la Federación que realizará la inspección a las cajas populares que operan en el Estado de Nuevo León para evitar fraudes, lo anterior se desprende del oficio girado en la citada fecha bajo el número 397-V-P-1368.91.*

- *Saúl Chavela Vargas fue condenado a doce años de prisión por realizar ilícitamente operaciones en una Caja de Ahorros en Yautepec, Morelos, informó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

Esta Dependencia solicitó el ejercicio de la acción penal el 30 de mayo de 1991, luego de descubrir su red de operaciones financieras en el Estado de Morelos.

Saúl Chavela Vargas, habitante de Yautepec, donde realizó diversas obras públicas en beneficio de la comunidad, fue defendido por la población que encontró en este individuo una opción para canalizar sus ahorros, toda vez que atendía a segmentos de la población que no tenían acceso a los bancos, ofreciéndoles intereses del 10% anual.

Sin embargo, las autoridades encontraron que su método de trabajo era el diseño de "cadenas", es decir, el pago de intereses con recursos aportados por nuevos ahorradores, lo que se tipifica bajo el delito de fraude.

De esta forma, se indicó que la Comisión Nacional Bancaria pagó 13,000 millones de viejos pesos a los ahorradores defraudados que acreditaron su inversión, lo cual equivale aproximadamente al 10.7% de lo captado.

Protegido bajo el amparo de tener una caja de ahorro, desviaba hacia sus cuentas bancarias particulares parte del dinero del público o adquiría bienes para su provecho personal, sin que en ningún momento hubieran existido activos o inversiones suficientes que les produjeran las utilidades que prometía.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestó que ve con beneplácito la condena de 12 años impuesta a Saúl Chavelas Vargas, pues "se debe castigar a aquellas personas que abusando de la buena fe y de las necesidades del pueblo y aparentando estar facultados legalmente para captar recursos y prometiendo altas tasas de interés que saben que no van a cubrir, solicitan y reciben los ahorros del pueblo, generalmente de los mexicanos de recursos económicos menores" (1).

• Otro caso de fraude a ahorradores es el ocurrido en la Caja de Ahorros "Fabián Rodríguez Salcedo", con domicilio en Morelia, Michoacán, y de la cual de conformidad con documentación dirigida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, existen las siguientes denuncias:

(1) Citado por el Periódico "El Economista", México, D.F. p. 33.

- Escrito del 2 de diciembre de 1992, dirigido al Secretario de Hacienda y Crédito Público, de parte del C. Nemesio Chávez Mejía, en el cual manifiesta que fue afectado por la Caja de Ahorros "Fabián Rodríguez Salcedo", con domicilio en Morelia, Michoacán; el denunciante expone que fue defraudado por la cantidad de N\$30,450.00 de nuevos pesos, por el C. Fabián Rodríguez Salcedo; manifestando además que tuvo la oportunidad de platicar con altos funcionarios del gobierno federal, que prometieron que se le iba a liquidar de ese afectamiento familiar. Asimismo, anexan la denuncia correspondiente.

- Escrito de la C. Marfa Luisa Aguilar Ayala, del 9 de agosto de 1993, dirigido al Secretario de Hacienda y Crédito Público, por medio del cual solicita su apoyo para recuperar la cantidad de N\$7,000.00 nuevos pesos, que fueron depositados en la Caja de Ahorros "Fabián Rodríguez Salcedo" en enero de 1990, y que a pesar de hacer todos los trámites necesarios para la recuperación de ese capital, a esa fecha no se había efectuado el mismo. Anexa la denuncia presentada ante la Procuraduría General de Justicia en Morelia, Michoacán, del 18 de mayo de 1990.

• La Dirección General de Banca Múltiple de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, solicitó el 3 de junio de 1993 a la Procuraduría Fiscal de la Federación, su intervención para investigar presuntas anomalías que al parecer ha cometido la Caja Popular Querétaro, S.S.E. de R.L. de C.V., solicitud hecha a petición de la Comisión de Honor y Justicia de dicha sociedad.

Lo anterior lo fundan en que en reiteradas ocasiones se les ha negado la intervención a dicha caja, como lo manifiestan en su carta del 16 de mayo de 1993, que otros puntos destaca: "Como Comisión de Honor y Justicia, creemos tener el derecho de verificar que se cumplan los acuerdos tomados en asamblea así como los Estatutos de las cajas populares, y al vernos bloqueados por los Directivos, presumimos que pudiera haber algo de lo cuál no se quiere dar a conocer, así como también en la última Asamblea no se nos dio a conocer por escrito los Estados Financieros de la caja y es

por eso que pedimos solicitar su intervención, en el entendido de que de tener la respuesta favorable estaremos presentes con ustedes en la revisión que consideren pertinente.

• El 28 de julio de 1992, el Sr. Roberto Martínez, Director General de la Federación Mexicana de Cajas Populares, con sede en la Ciudad de Querétaro, Qro., dirigió un escrito a la Comisión Nacional Bancaria en el que manifestó que el Consejo de Administración de la Caja Popular "La Luz de Salvatierra", con domicilio en Salvatierra, Guanajuato, determinó en junta de Asamblea destituir al Director General, Sr. Víctor Pérez Camacho, por mala administración, malversación de fondos en detrimento del patrimonio de la caja; y menciona que el citado señor se ha apoderado de la caja popular apoyado por los socios que más deben, pues les ha fundado el temor de que perderán sus privilegios si se cambia la administración.

Asimismo, manifiesta que están preocupados por los socios que de buena fe depositaron sus ahorros en la citada caja popular.

Termina solicitando la actuación de la Comisión Nacional Bancaria para la solución de la problemática antes señalada.

• El 8 de diciembre de 1993, fue presentado ante la Comisión Nacional Bancaria, un escrito al que le correspondió el número de registro 066955, firmado por socios de la Caja Popular "La Luz de Salvatierra", en el que demuestran y detallan su inconformidad en la administración de dicha institución como sigue:

"Nos dirigimos con el objeto de que tenga a bien de brindarnos su apoyo y su valiosa colaboración para solucionar los diversos problemas que han surgido de la caja popular ya mencionada y de los cuales en ningún momento se ha estado de acuerdo, ya que existen demasiadas anomalías y malos y turbios manejos en la institución ya mencionada, mismos que de una manera implícita planteamos y

ponemos a su consideración:

1.- A pesar de que en la actualidad las tasas de interés para cajas populares es de 1.5% mensual sobre préstamo, ésta caja le cobra invariablemente el 4, 5.5, hasta el 6.5% mensual en préstamo normal. Asimismo, no solamente a los socios se nos cobra por el préstamo que realizamos, sino además sobre el ahorro que tenemos hecho en la propia caja.

2.- A parte de el interés normal que se cobra por el préstamo que uno solicita, se maneja un interés moratorio del 3% mensual, aplicable a la misma cuenta.

3.- En el refrendo que el socio realizaba de sus propios pagarés, la caja le imponía la acumulación del interés como del capital, y de ahí le cobraba interés sobre interés para sacar el adeudo actual.

4.- En dicha caja el Director General, Sr. Víctor Pérez Camacho, quien por su arbitrariedad y por las acciones tan represivas con las cuales actuaba para con los socios, fue cesado de sus funciones el día 3 de julio de 1992, ya que además éste mandaba a realizar embargos de muebles e inmuebles de los socios y avales sin que dichos bienes se hubiesen presentado como garantía sobre el préstamo concedido.

5.- Actualmente el ahora Ex-Director General Sr. Víctor Pérez Camacho tiene presentada en su contra una denuncia penal por el delito de fraude ante el Ministerio Público, averiguando con posterioridad, que no es la única que existe, pues hay más en su contra y todas por el mismo delito.

Por lo anteriormente expresado dichos socios concluyen diciendo: "De que a pesar de ser socios fundadores de la Caja Popular "La Luz de Salvatierra", y que con nuestro esfuerzo, dinero y sacrificio hemos dado válgame la redundancia Luz y renombre a la propia caja, los funcionarios de la misma nos han tratado como escoria y nos han visto como sus benefactores pues con nuestro propio dinero se han

enriquecido ilícitamente haciendo a un lado la palabra fundamental que ellos empleaban al iniciar las labores de dicha caja y que eran "AYUDA MUTUA", pero ésta era para ellos mismo ya que quizás valiéndose de nuestra ignorancia nos habían manifestado que los ahorros que en dicha caja hiciéramos nos iban a reeditar dividendos que a la postre nos servirían como campesinos que somos para nuestras siembras y cosechas, cosa que jamás hemos visto pues en lugar de ser tratados como personas dignas o socios dignos de esa caja siempre hemos sido víctimas como lo hemos manifestado con anterioridad, del agiotismo y del trato injusto y arbitrario del Sr. Víctor Pérez Camacho, en quien se depositó toda nuestra confianza, y quien aprovechándose de esto dejó a un lado el verdadero sentido del compañerismo y cooperativismo, él mismo convirtió la Caja Popular "La Luz de Salvatierra" en una institución de lucro para su beneficio personal y el de sus cómplices.

Cabe hacer mención y como lo mencionamos en puntos anteriores, el Sr. Víctor Pérez Camacho, fue destituido el día 3 de julio de 1992, más sin embargo en forma personal se presentó el propio Sr. Pérez Camacho a el diario El Sol del Sur para manifestarles que había sido ratificado en su puesto de Director General el día 30 de agosto de 1992 en Asamblea Extraordinaria y para tal efecto presentó 300 firmas supuestamente de socios de la caja, más sin embargo esto nunca se confirmó, queriendo preguntarnos que cómo es factible que una persona que quiere ocupar un puesto tan digno y respetable de una asociación debidamente establecida, como es el de Director General de la misma, presente 300 firmas de origen dudoso para tal efecto, siendo que los socios activos que forman la Institución de la Caja Popular la "Luz de Salvatierra", la integran en la actualidad 13,000 socios?

Por tal motivo, hacemos de su conocimiento esta situación esperando de ustedes su más pronta y legal resolución".

• El 8 de diciembre de 1993, se recibió en la Comisión Nacional Bancaria, un escrito con número de registro 066956, firmado por socios inconformes de la Caja

Popular San Andrés, A.C., de Salvatierra, con el objeto de que se tenga a bien brindar apoyo y colaboración para solucionar los diversos problemas que han surgido de la caja popular antes mencionada, y de los cuales dichos socios en ningún momento están de acuerdo, ya que a su decir existen demasiadas anomalías y malos y turbios manejos en la Institución ya mencionada, mismos que de una manera implícita plantean y ponen a consideración como sigue:

**Al iniciar nuestras actividades como socios, nos manifestaron que los ahorros que deberíamos realizar en dicha caja como partes sociales y no como ahorro directo, aduciendo que lo anterior era con la finalidad de que se nos hicieran préstamos más amplios y con menos interés situación que es completamente falsa, pues si al ahorrar nosotros por partes sociales no produce esto ningún interés cómo es factible que nos iban a hacer un préstamo un tanto cuanto más elevado si nosotros no producíamos intereses, pero eso sí, para realizarnos dicho préstamo nos cobraban hasta el 6.5% de interés mensual, existiendo con esto un agio a raíz de las anomalías existentes.*

- Se quiere hacer mención en este escrito que los señores que forman parte como socios de esta caja, la mayoría pedía un determinado préstamo, y esta caja se lo realizaba; pero únicamente les prestaba el faltante de lo que tenía ahorrado; por decir: Si el socio pedía N\$20,000.00 y tenía ahorrados N\$12,000.00, la caja únicamente les prestaba N\$8,000.00 y al final de cuentas les cobraba la totalidad que eran los N\$20,000.00 con su respectivo interés que era del 5 ó 6% mensual y siguiendo con el adeudo.

Por tal motivo hacemos de su conocimiento esta situación esperando de ustedes su más pronta y legal resolución.*

Posteriormente la Confederación Mexicana de Cajas Populares emitió un comunicado que a la letra dice:

"A todos los Socios de la Caja Popular "San Andrés", A.C.

En la Asamblea General de Socios, realizada el pasado 4 de abril hubo la inquietud en todos los asistentes de saber el motivo del despido del Sr. Rafael Sandoval Gallardo como Gerente de esta caja popular y la petición al H. Consejo de Administración de que se informará a todos los socios de tal situación.

Por este motivo se informa que las causas fueron las siguientes:

El pasado mes de enero el Departamento de Auditorías de la Confederación Mexicana de Cajas Populares realizó a esta caja la auditoría correspondiente al ejercicio de 1992 y en ella se detectó que:

- Rafael Sandoval Gallardo cometió una serie de ilícitos por muchos miles de nuevos pesos, perjudicando gravemente a la caja y en forma particular a algunos socios. Los cuerpos directivos habían estado engañados por la actuación de Rafael Sandoval Gallardo, cuyos manejos reflejan corrupción y abuso del puesto que le había sido confiado, perjudicando con esto la imagen de la organización de la Confederación Mexicana de Cajas Populares, ya que por su mala administración se provocó una situación económica y financiera mala.

- Además, se recibieron quejas de algunos socios y ex-socios sobre la actuación de Rafael Sandoval Gallardo.

- No obstante lo anterior, queremos también comunicar a ustedes que la Caja Popular "San Andrés", A.C., cuenta con el servicio de protecciones y fianzas de la Confederación Mexicana de Cajas Populares, cosa que otras no tienen, y por lo tanto en ella su dinero esta seguro, ya que la Confederación Mexicana de Cajas Populares nos cubrirá el dinero que el Sr. Rafael Sandoval Gallardo substraigo de la caja, en tanto se recupera por la vía legal, y por tal motivo el socio no pierde. Atentamente La Gerencia".

• En abril de 1994 se recibió en la Procuraduría Fiscal de la Federación un oficio procedente de la Dirección General de Banca Múltiple, en el cual solicita la intervención de esa Dependencia para investigar a la Caja PROVAM, con sede en Morelia, Michoacán, de la cual se habían recibido diversas quejas.

De lo anterior se investigó que dicha caja no tenía antecedentes de haber hecho solicitud de autorización para poderse constituir como sociedad de ahorro y préstamo.

El apoderado de los ahorradores de la citada caja publicó una carta en el periódico La Jornada el 3 de enero de 1994, dirigida al Presidente de la República, en la que manifestó que dicha caja defraudó a más de 20,000 familias por una cantidad de N\$200'000,000.00.

Asimismo, manifiesta que hasta la fecha 79 defraudadores y prestanombres siguen sin ser presentados ante las autoridades para que respondan por los delitos que cometieron, no obstante que a ellos se les tiene localizados dentro y fuera del país.

En la carta manifiesta que muchos ahorradores incluso han sido víctimas de amenazas, secuestros, enfrentamientos.

Termina solicitando la intervención de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán y de la Procuraduría General de la República para hacer efectiva la acción penal contra quien resulte responsable.

Asimismo solicitan de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Banobras terminen de cumplir con los compromisos ya contraídos con los ahorradores.

Los casos anteriormente citados son algunos ejemplos de los que he tenido conocimiento a la información vertida sobre los mismos; pero han sido muchos

los casos de fraudes a socios por cajas de ahorros, los que han sido denunciados, la mayoría se encuentra en la etapa de investigación, pues casi todos los defraudadores huyen del país o se esconden, lo que hace imposible la acción de la justicia.

Pero lo que sí se puede remediar es tratar de que ya no se de este tipo de casos por medio de la legislación, llevando un control sobre las personas que formarán parte del Consejo de Administración, o del de Vigilancia.

Por lo que reafirmamos lo que ya antes apuntábamos, se requiere una legislación rígida para estos casos, pero flexible para los casos en los que se observa una buena administración.

4.3. PROYECTO DE REFORMAS QUE SE PROPONE.

En base a todo lo que hemos estudiado, consideramos en primera instancia proponer un control simplificado de las facultades que tienen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México sobre las sociedades de ahorro y préstamo.

Es necesario que se vea desde éste punto de vista el control y supervisión a las sociedades de ahorro y préstamo, en virtud de que como hemos analizado éstas se iniciaron fundamentalmente con el objeto de fomentar el ahorro entre la población de escasos recursos, hacer obras de beneficencia social, todo esto sin ánimo de lucro, sino incentivadas por un espíritu de cooperación mutua.

De tal forma que inicialmente propongo que exista un control simplificado, es decir que no se le someta a la sociedad de ahorro y préstamo a toda una serie de formulismos inoperantes que lo único que logran es entorpecer el buen funcionamiento de dichos entes, lo anterior sin ánimo de que se les otorgue una libertad absoluta, sino a lo que nos referimos es que sea un control simplificado, acorde al tipo de operaciones

que realizan, a los riesgos a que se ven expuestas estas sociedades, al número de socios que involucran, al monto de capital que manejan, etcétera; realizando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores visitas de inspección y vigilancia; realizando auditorías contables y administrativas; informando de todo ello a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Banco de México, para que de conformidad a la opinión de los mismos, se vea que situación guarda la sociedad de ahorro y préstamo. De lo contrario puede ser que hagan poco práctico e incluso inútil el desempeño de las sociedades de ahorro y préstamo y por lo mismo cumplir con su objeto social.

De conformidad con el objeto de las sociedades de ahorro y préstamo, que es "la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados", tenemos que no es una amplia gama de funciones, por lo que el control que va a ejercer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, debe ser muy simplificado.

Ahora bien, como analizábamos anteriormente, estas sociedades tienen muy limitado su objeto social, ya que si se les ampliara el ámbito de sus atribuciones podrían dar un mayor beneficio social, atender y ampliar sus servicios a más sectores de la población, fomentar entre las personas la educación y la conciencia del hábito de ahorro. Lo anterior puede irse dando poco a poco, dándoles más campo de acción, ofreciendo diversos tipos de inversiones a sus socios, etcétera, hasta lograr que estas instituciones de ahorro sean grandes sociedades que no sólo benefician a sus socios, sino a la comunidad en general pues realizan obras de beneficio social.

Otra propuesta que se somete y que pudiese mezclarse con el contenido del Capítulo II-Bis de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, es el hecho de que si la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores oyendo la opinión del Banco de México van a intervenir en la

vigilancia de lo que es la sociedad de ahorro, entonces que los mismos garanticen su funcionamiento. Veíamos que el artículo 38-M de la Ley, exoneraba de responsabilidad al Gobierno Federal, ya sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e incluso a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por la malversación de fondos que en un momento determinado pudiesen existir en alguna sociedad de ahorro y préstamo; si se va a intervenir en la inspección y vigilancia, si se exige un registro supervisado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para otorgar la autorización de funcionamiento correspondiente a una sociedad de ahorro y préstamo o bien para revocarla; si todos los actos que van a realizar tanto la asamblea general de socios, como el consejo de administración y el gerente general, van a estar inspeccionados por la mencionada Secretaría, entonces, para lograr la verdadera seguridad jurídica que se exige, el artículo 38-M de la Ley invocada, no debiese limitar la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino al contrario, debe de responsabilizarla con mayor precisión, para el efecto de que los socios ahorradores tengan en verdad la certeza jurídica al momento en que acuden a una sociedad de ahorro y préstamo. O bien, como respaldo a lo anterior, crear como ya habíamos mencionado un fondo de contingencia en caso de quiebra o insolvencia de la sociedad, pueda hacer frente a las obligaciones contraídas con sus socios.

Por último, y considerando que el movimiento de las cajas de ahorro vaya en aumento, se considera importante proponer la creación de un organismo promotor de las mismas pero que a la vez pueda llevar una estadística de éstas, que sea el medio por el cual se canalizan denuncias, escritos, etcétera, y ese organismo los turne a la autoridad correspondiente. Asimismo, que aún sin participar en su supervisión, pueda dar asesoramiento debidamente para la formación de la sociedad de ahorro y préstamo y ésta pueda rendir los frutos para los cuales fue creada.

4.4. FOMENTO Y PROMOCION DE LAS CAJAS DE AHORRO.

En cuanto al fomento y promoción de las sociedades de ahorro y préstamo, debemos considerar que el artículo 38-P de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, está estructurado para el efecto de fomentar a dichas sociedades, dando la posibilidad de que éstas se puedan iniciar a un nivel de vecindario y una vez que hayan crecido, por el monto de sus aportaciones y por el número de sus socios, éstas pasen a ser sociedades de ahorro y préstamo con los derechos y obligaciones inherentes a las mismas.

Además considero necesario que las sociedades de ahorro y préstamo estén alentadas por las autoridades con regímenes simplificados, que facilidad para obtener la autorización correspondiente por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que en un momento determinado se constituyan legalmente como dichas sociedades.

El fomento de este tipo de entidades no debe verse como beneficio exclusivo de la misma, sino por el contrario, si se logran captar por medio de ellas recursos que las instituciones de crédito no captan, y aún cuando sea poco el monto del capital, si se va sumando la aportación de cada socio, pueden llegar a ser cifras considerables y al aumentar el ahorro se aumenta automáticamente el desarrollo de obras de beneficio social para la comunidad.

Por lo que considero que además se debe promover e incentivar en participar en este tipo de sociedades, ya que muchas personas no las conocen, o no conocen que ofrecen, sus beneficios, etcétera, por lo que resulta importante que el Gobierno y la Confederación Mexicana de Cajas Populares den a conocer más acerca de las sociedades de ahorro y préstamo a la población.

Puede darse el caso incluso que dentro de las atribuciones de la organización de las Juntas Vecinales, se establezca también la posibilidad de

otorgarles a éste tipo de juntas ésa facultad de organizar cajas de ahorro dentro de su vecindario.

Debemos también de considerar que algunos remanentes de operación de las sociedades de ahorro y préstamo, van a estar directamente enfocados a obras de beneficio social de la propia comunidad en colaboración con las Autoridades Administrativas, lo que nos conduce a pensar, que dentro de lo que es la Organización Vecinal, se puede establecer una idea que permita a la Organización de Vecinos ahorrar para poder tener un beneficio social, ya que evidentemente el gobierno por lo menos en el Distrito Federal, ha sido incapaz de poder resolver todas las necesidades de la sociedad y para que también los beneficios sociales y de gobierno puedan llegar a las áreas más desprotegidas.

Como ejemplo, el hecho del alumbrado público, la seguridad, etcétera, son necesidades apremiantes de la población y que pueden llegar a tener una fácil solución, si en algún momento acordando planes del Gobierno con las Juntas Vecinales, dándoles la facultad de crear una caja de ahorro simplificada, se podría incitar los vecinos del lugar, para que éstos en base a una aportación leve, puedan tener acceso a una vida digna que realmente debe ser accesible para todo ser humano.

Así, dentro de las atribuciones y obligaciones de las Juntas Vecinales que el Reglamento Interno de las mismas ha creado, pudiese establecerse la posibilidad de organizar cajas de ahorro con el objeto de cubrir una obra de beneficio para la sociedad.

CONCLUSIONES

Tradicionalmente se ha diferenciado la esencia de las sociedades civiles frente a las mercantiles atendiendo a que las primeras sólo podrán perseguir fines "económicos", mientras que la actividad de las segundas siempre estará animada por el lucro o la especulación comercial; de manera que los conceptos de sociedad mercantil y la ausencia de tal ánimo son absolutamente inconciliables, debido al toque capitalista contra el personalista de las primeras. Es por eso que con frecuencia se afirma que no se ingresa a una sociedad para mejorar las calidades espirituales, morales o religiosas de los socios, sino porque se piensa que podrán obtenerse mayores ganancias, con la consecuente elevación de la condición económica del participante.

En tales condiciones, observamos que desde sus inicios, las cajas de ahorro han negado perseguir fines lucrativos, argumentando que las ganancias que obtienen a través de su gestión son instrumentos o medios para alcanzar fines que están muy por encima de lo económico, como lo es el bienestar y desahogo de las más urgentes necesidades de sus integrantes, así como la realización de obras benéfico-sociales en favor de las regiones en las que operan, misma finalidad que ha permanecido inmutable a través del tiempo y en todos los lugares en que se observa el desarrollo de esta clase de entidades.

Dentro del sistema jurídico y particularmente dentro del financiero, surgen casi en forma natural pero necesaria, ciertas entidades que tienen como misión la satisfacción de necesidades de determinados segmentos del sector inversionista, cubriendo las demandas insuficientemente atendidas por los intermediarios financieros ya establecidos. Este es el caso de las sociedades de ahorro y préstamo que en un principio se instauraron para atender las más urgentes necesidades monetarias de un

sector de la población que por sus bajos ingresos o condición económica precaria no tenía acceso a los beneficios que otorga la banca moderna, para después convertirse en verdaderos promotores del desarrollo integral de sus socios y del beneficio general de las regiones en las que se han establecido bajo la denominación de "cajas de ahorro popular" ahora conocidas por nuestra legislación positiva como "sociedades de ahorro y préstamo", y cuyos integrantes en la actualidad, pertenecen a todos los estratos económicos, aunque ello no significa que haya perdido su espíritu de ayuda mutua y cooperación.

Es verdad que la actividad que realiza esta clase de sociedades no constituye una especulación comercial sin embargo, el que no pretendan obtener lucro no significa que no exista una ganancia económica, ya que debe ser regla general de toda buena administración el maximizar la rentabilidad, por lo que no se consideraría como buena administración de una caja aquella que no pretenda obtener un mínimo beneficio que es necesario para su propia supervivencia, aunque tal obtención debe considerarse como función social en tanto cuanto sirve para incrementar la masa de capital y por consiguiente, de riqueza.

En cuanto a la estructura formal que revisten las sociedades objeto de nuestro estudio, hemos insistido en que no resultan equiparables a ninguna de las sociedades previstas por la legislación civil o aún por la mercantil, aunque pueden apreciarse ciertas similitudes entre la organización de las cajas de ahorro y las sociedades cooperativas, sobre todo por la forma de constitución, facultades otorgadas a los órganos administrativos y de vigilancia, así como a los procedimientos para la inclusión y exclusión de socios.

En mi opinión, la principal razón para ser incorporados formal y materialmente a la legislación positiva y sobre todo, al sistema financiero, atiende a que las cajas de ahorro realizan funciones de verdaderos intermediarios financieros, poniendo en contacto la oferta y la demanda de recursos económicos celebrando

muchas de las operaciones que las instituciones de crédito llevan a cabo; aunque por supuesto, lo hacen en forma mucho más simplificada y frente a un universo cerrado y perfectamente identificado, compuesto exclusivamente por los socios que la integran, en tanto que los bancos realizan tales actividades con el público en general.

Así, puedo concluir que haciendo por un momento a un lado el espíritu cooperativo y de ayuda mutua que inspira la actividad de las sociedades de ahorro y préstamo, no nos queda la menor duda de que su estructura operativa se asemeja mucho más que a ninguna otra a las instituciones de crédito; sin embargo, son sociedades que siempre han rehusado a ser comparadas con estas o cualesquiera otra clase de entidades que pudieran, en un momento dado, asemejarla o hacerlas caer dentro del concepto de las sociedades mercantiles, entendidas como sinónimo de especulación comercial animada por el lucro.

Considero que al legislador le faltó un poco de decisión al reglamentar la actuación de las sociedades de ahorro y préstamo, puesto que por un lado las equipara -hasta cierto punto- con las sociedades de responsabilidad limitada, cuya aplicación supletoria resulta prácticamente nula y por otro lado, señala que a las operaciones que realicen no les serán aplicables las previsiones para las instituciones de crédito.

La crítica anterior se sustenta en el hecho de que las sociedades de ahorro y préstamo fueron dotadas tanto en la Ley que las regula, como en las disposiciones secundarias, de una serie de normas específicas y particulares sin dejar cabida a la aplicación supletoria de las aludidas sociedades de responsabilidad limitada y en mi opinión, de tratar de equipararlas con alguna de las formas mercantiles ya establecidas, debió haber sido con las sociedades cooperativas, y no con aquéllas.

En cuanto a la negativa de que se aplique supletoriamente la Ley de Instituciones de Crédito creo que tiene su fundamento en que bajo ninguna circunstancia se ha considerado prudente el que se equiparen las funciones que

realizan uno y otro intermediarios.

La incorporación de las sociedades de ahorro y préstamo al sistema financiero mexicano abrió la enorme posibilidad de implementar un capítulo completo dentro de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, sin embargo, el mismo quedó inundado de facultades para la expedición de disposiciones secundarias y de carácter general aplicables a las sociedades de ahorro y préstamo, número que sin duda considero más que excesivo si atendemos a que muchas de tales disposiciones debieron quedar incorporadas en el texto de la Ley, y no como regulación complementaria.

A diferencia de lo que ocurre en los bancos, tratándose de las libretas de ahorro y demás documentos en los que constan las operaciones pasivas que celebran las sociedades de ahorro y préstamo, se ha señalado que no tendrán fuerza ejecutiva por lo que no podrá demandarse el embargo de la sociedad a fin de hacer efectivas las cantidades que tales documentos amparan. Dicha disposición, a mi juicio, no tiene una aparente justificación jurídica, y por el contrario, tal mención resta certeza y seguridad jurídica a los socios de estas entidades.

En la medida en que las nacientes sociedades de ahorro y préstamo vayan adecuando sus operaciones conforme a las políticas y directrices marcadas por la autoridad, es muy probable que en el futuro se advierta la misma experiencia observada con otros intermediarios financieros, en el sentido de que paulatinamente se reduciría el número de cajas de ahorro frente a la expansión de las más fuertes, estables y productivas, limpiándose, por así decirlo, el mercado en el que desarrollan sus actividades, lo que a su vez, traerá como consecuencia la permanencia y desarrollo de intermediarios financieros mejor capacitados para hacer frente a las nuevas expectativas que presenta la apertura comercial de nuestro país hacia otras economías.

Finalmente me resta manifestar que es de gran importancia el que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México, sean corresponsables con las sociedades de ahorro y préstamo ante los socios de éstas, de llevar a cabo una buena administración, funcionamiento, que se cumpla con todos los objetivos y fines, con lo cual traería una mayor seguridad jurídica para las personas que ahorran en estas. Lo anterior con fundamento en que las dependencias antes mencionadas, son las encargadas de otorgar la autorización, supervisar y vigilar a las sociedades de ahorro y préstamo.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA Romero, Miguel. **Derecho Bancario**. 7a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1980.

BAUCHE Garciadiégo, Mario. **Operaciones Bancarias**. Editorial Porrúa, S.A. México. 1978.

BONILLA Moreno, José Antonio. **Las Cajas de Ahorro y la Comunidad Económica Europea**. Madrid, España. S.E. 1988.

BORJA, Francisco. **El Nuevo Sistema Financiero Mexicano**. Fondo de Cultura Económica. Colección Popular No. 449. México. 1991.

CASTAÑÓN R., Jesús. **Breve Desarrollo Histórico de la Legislación Mercantil y Bancaria**. Departamento Administrativo y de Control de Legislación de la Dirección de Estudios Hacendarios.

CONFEDERACION Española de Cajas de Ahorro. **La Actividad Financiera de las Cajas de Ahorros**. Estudios, asesoramientos y programación. Madrid. 1980.

Diccionario México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Porrúa, S.A. 1987.

DOUGHTRY R., Wyle. **Markin Money in Credits Unions**. The Financial Service. John Wiley & Sons. New York - Chichester. Brisbane to Toronto Singapore.

EGUIA Villaseñor, Florencio. **En manos del pueblo**. Editado por la Confederación Mexicana de Cajas Populares. México. 1984.

EGUIA Villaseñor, Florencio. **Los Principios de las Cajas Populares**. Editado por la Confederación Mexicana de Cajas Populares. México. 1991.

ENCICLOPEDIA de México. Tomo I. Editado por Enciclopedia de México, S.A. México. 1977.

ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba. Tomo II. Editorial Driskill, S.A. Buenos Aires. 1979.

ENCICLOPEDIA Universal Ilustrada. Europeo-Americana. Tomo VII. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Bilbao. 1925.

FRAGA, Gabino. **Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa, S.A. 29^a. Edición. México. 1990.

GRAN Enciclopedia Rialp. Tomo I. Ediciones Rialp, S.A. Madrid. 1971.

KEYNES, Manuel. **Teoría General de la Ocupación, el Interés y del Dinero**. México. Fondo de Cultura Económica. 1945.

LABASTIDA, Luis G. **Estudio Histórico y Filosófico sobre la Legislación de los Bancos**. Imprenta del Gobierno, en el Ex-Arzobispado. México. 1889.

L. BENNET, Robert. **El Sector Financiero y el Desarrollo Económico. La Experiencia Financiera de México**. Biblioteca Financiera. F.M.I. B.I.D. CEMLA. México. 1974.

MANTILLA Molina, Roberto. **Derecho Mercantil**. 15^a Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1977.

MENDIETA y Nuñez, Lucio. **El Crédito Agrario en México**. Editorial Porrúa, S.A., México. 1977.

MONTERO Pérez, Angel y Vilchez Martínez Ramírez. *Las Cajas de Ahorro en el Sistema Financiero*. Editorial Bosh. Madrid. 1986.

REUS, Henry. *Una Política Económica para el Mundo Libre*. Editorial Norma. Bogota. 1987.

RODRIGUEZ y Rodríguez, Joaquín. *Derecho Mercantil*. Editorial Porrúa, S.A. México. 1980.

ROJAS Coria, Rosendo. *Historia del Cooperativismo Mexicano*. S.e. México. 1952.

TOBAR Ochoa De Alda, José María. *Banca para Empresas*. Ediciones Deusto, S.A. Bilbao. 1981.

VEGANZONES Calvo, José. *Las Cajas de Ahorro en el Sistema Financiero. Temas de Cajas de Ahorros*. Confederación Española de Cajas de Ahorro. Madrid. 1992.

VELAZQUEZ H., Manuel. *Las Cajas Populares y la Utopía del Padre Velázquez*. Editado por la Confederación Mexicana de Cajas Populares. México. 1991.

LEGISLACION

Código Civil para el Distrito Federal, en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

Código de Comercio.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas.

Ley de Crédito Popular.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley de Sociedades de Solidaridad Económica del Estado de Querétaro.

Ley del Banco Nacional de Fomento Cooperativo.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Ley General de Sociedades Cooperativas.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A.

Ley para regular las Agrupaciones Financieras.

Real Decreto 2290/1977. Ministerio de Economía. España, del 27 de agosto, por el que se regulan los órganos de gobierno y las funciones de las cajas de ahorro.

TRATADOS Y OTROS

Estatutos de la Confederación. Editados por la Confederación Mexicana de Cajas Populares. México. 1989.

Estatutos "La Hipolitana". Caja Popular de Ahorros y Préstamos, S.C.L. México. 1913.

Estatutos para las Cajas Populares. Editados por la Confederación Mexicana de Cajas Populares. 7^a. Edición. México. 1988.

Estatutos para las Federaciones. Editados por la Confederación Mexicana de Cajas Populares. 2^a. Edición. México. 1990.

Exposición de motivos de las Reformas a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito que envió el Ejecutivo de la Nación a la H. Cámara de Diputados el 15 de noviembre de 1991.

Programa Nacional de Desarrollo. 1989.

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. 1990-1994.

HEMEROGRAFIA

CONFEDERACION Española de Cajas de Ahorro. Memoria 1990. Asociación Nacional de Cajas de Ahorro. Madrid. 1990.

CONFEDERACION Mexicana de Cajas Populares. **Sociedades de Ahorro y Préstamo.** Campaña de Difusión. México. 1993.

CREEL De la Barra, Enrique. **Breves Notas sobre la Historia de la Banca en México.** Revista de Investigación Jurídica. Escuela Libre de Derecho. No. 3. México. 1979.

DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. **El Nuevo Sistema Financiero Mexicano.** Revista Bimestral de la Comisión Nacional Bancaria. No. 20. México. 1994.

EL ECONOMISTA, Periódico. México, D.F. 16 de abril de 1993.

EL FINANCIERO, Periódico. México, D.F. 15 de junio de 1990.

EL REGIONAL DEL SUR, Periódico. Cuernavaca, Mor. 29 de diciembre de 1992.

EL UNIVERSAL, Periódico. México, D.F. 19 de diciembre de 1991.

EXCELSIOR, Periódico. México, D.F. 3 de septiembre de 1990.

LAMAS, Adolfo. **Las Cajas de las Comunidades Indígenas.** Sobretiro de la Revista El Trimestre Económico. Vol. XXIV. No. 3. Julio-Septiembre. México. 1957.

LAMAS, Adolfo. **Seguridad Social en la Nueva España.** Revista El Trimestre Económico. Vol. XXX. No. 1. Enero-Marzo. México. 1964.

LIBERTAD, Organó Informativo Trimestral de la Caja Popular Libertad, S. de S.E. Año 1. Revista 4. Abril-Mayo-Junio. México. 1990.

REFORMA, Periódico. México, D.F. 19 de agosto de 1994.

RIOS, Eduardo Enrique. Historia de la Banca Mexicana. Revista de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. México. 1985.

CENTROS DOCUMENTALES DE INVESTIGACION

- *Confederación Mexicana de Cajas Populares, con sede en San Luis Potosí, S.L.P.*
- *Secretariado Social Mexicano, en la Ciudad de México.*
- *Caja Popular Libertad, S. de S.E. de C.V. en Querétaro, Qro.*
- *Caja "La luz de Salvalierra", en Salvalierra, Gio.*
- *Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, España.*
- *Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid. España.*
- *Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane. A.C.R.I. Roma, Italia.*