

488



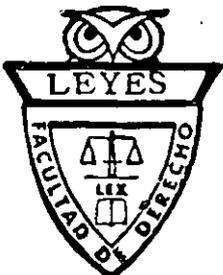
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL CONVENIO DE RESPONSABILIDADES QUE  
SUSCRIBEN LA SOCIEDAD CONTROLADORA Y  
CADA ENTIDAD DE UN GRUPO FINANCIERO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ADOLFO ROJAS CASTAÑEDA



279826

MEXICO, D. F.

MARZO 2000



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

## FACULTAD DE DERECHO.

### SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL.

**SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ.**  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
P R E S E N T E.

El alumno ADOLFO ROJAS CASTAÑEDA, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado: "EL CONVENIO DE RESPONSABILIDADES QUE SUSCRIBEN LA SOCIEDAD CONTROLADORA Y CADA ENTIDAD DE UN GRUPO FINANCIERO", con la asesoría de la DRA. AIDA ROJAS CASTAÑEDA, que presentará como tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El mencionado asesor nos comunica que el trabajo realizado por dicho alumno reúne los requisitos reglamentarios aplicables, para los efectos de su aprobación formal.

En vista de lo anterior, comunico a usted que el trabajo de referencia puede ser sometido a la consideración del H. Jurado que habrá de calificarlo.

Por sesión del día 3 de febrero de 1998 del Consejo de Directores de Seminario se acordó incluir en el oficio de aprobación de tesis la siguiente leyenda que se hace del conocimiento del sustentante:

*"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad."*

Atentamente,

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Ciudad Universitaria, a 13 de marzo del año 2000.

**DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO.**  
DIRECTOR.

c.c.p. Secretaría General de la Facultad de Derecho.  
c.c.p. Archivo Seminario.  
c.c.p. Alumno.  
\*mrc.

## **A MIS PADRES Y HERMANOS**

**Como homenaje a mis padres, quienes me han transmitido los valores de la vida y superación, apoyo incondicional, cuyo sendero es constante y decisivo a lo largo de mi desarrollo personal y profesional. Con respeto y admiración. Adolfo.**

**A mis hermanos Felipe, Julio César, Mónica, Patricia, Carolina, Aida y Norma. Quienes también han contribuido en forma directa en mi formación.**

### **AGRADECIMIENTOS**

**Al Dr. Alberto Fabian Mondragón Pedrero, Director del Seminario de Derecho Mercantil de nuestra Facultad de Derecho, quien por el apoyo brindado, experiencia, sugerencias y su apreciable tiempo, hace posible la culminación de este trabajo de investigación.**

### **AGRADECIMIENTOS**

**Expreso mi profundo agradecimiento al Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez, quien me ha guiado estos últimos años de estudiante, dándome grandes ejemplos de dinamismo, amistad y saber; pero sobre todo por haber despertado en mí, el interés a la materia financiera.**

***ALA U.N.A.M.***

**Máxima casa de estudios, en donde se forjan los más destacados y brillantes abogados del país.**

# Í N D I C E

	<b>Pág.</b>
Introducción .....	I
Abreviaturas .....	IV

## CAPÍTULO I

### GENERALIDADES DE LOS GRUPOS FINANCIEROS

A. Antecedentes .....	1
B. Concepto .....	5
C. Integración .....	7
D. Marco Jurídico .....	9
E. Constitución .....	10
F. Actividades .....	13
G. Ventajas y Desventajas de un Grupo Financiero .....	15
1. Ventajas .....	15
2. Desventajas .....	16
H. Incorporación y Fusión .....	17
I. Separación y Disolución .....	19
J. Revocación .....	20

## CAPÍTULO II

### AUTORIDADES FINANCIERAS

A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público .....	23
1. Antecedentes .....	23
2. Marco Jurídico .....	24
3. Facultades .....	24
B. Banco de México .....	27
1. Antecedentes .....	27
2. Naturaleza Jurídica .....	29
3. Objetivo .....	30

4. Facultades .....	31
C. Comisión Nacional Bancaria y de Valores .....	35
1. Antecedentes .....	35
2. Naturaleza Jurídica .....	35
3. Objeto .....	36
4. Marco Jurídico .....	36
5. Facultades .....	38
D. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas .....	41
1. Antecedentes .....	41
2. Naturaleza Jurídica .....	42
3. Objeto .....	43
4. Marco Jurídico .....	43
5. Facultades .....	44
E. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro .....	46
1. Antecedentes .....	46
2. Naturaleza Jurídica .....	46
3. Objeto .....	46
4. Marco Jurídico .....	47
5. Facultades .....	47
F. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario .....	49
1. Antecedentes .....	49
2. Naturaleza Jurídica .....	49
3. Objeto .....	49
4. Marco Jurídico .....	50
5. Facultades .....	50
G. Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros .....	52
1. Antecedentes .....	52
2. Naturaleza Jurídica .....	52
3. Objeto .....	53
4. Marco Jurídico .....	53
5. Facultades .....	54

### CAPÍTULO III

#### SOCIEDAD CONTROLADORA Y ENTIDADES QUE CONFORMAN UN GRUPO FINANCIERO

A. Sociedad Controladora .....	58
1. Antecedentes Generales .....	58
2. Concepto .....	59
3. Objeto .....	64

4. Obligaciones .....	64
B. Instituciones de Banca Múltiple .....	66
C. Sociedades Financieras de Objeto Limitado .....	68
D. Almacenes Generales de Depósito .....	69
E. Arrendadoras Financieras .....	69
F. Empresas de Factoraje Financiero .....	70
G. Casas de Cambio .....	70
H. Casas de Bolsa .....	71
I. Sociedades de Inversión y Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión .....	73
J. Instituciones de Seguros .....	74
K. Instituciones de Fianzas .....	76
L. Administradoras de Fondos para el Retiro .....	77

## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS DEL CONVENIO DE RESPONSABILIDADES EN LOS GRUPOS FINANCIEROS

A. Antecedentes .....	79
B. Marco Legal .....	84
C. Definición del Convenio de Responsabilidades .....	84
D. Responsabilidades de la Sociedad Controladora .....	91
E. Cumplimiento de la Responsabilidad Subsidiaria e Ilimitada de la Sociedad Controladora por Obligaciones e Ilimitada por las Pérdidas .....	94
F. Contenido del Convenio de Responsabilidades .....	100
Conclusiones .....	104
Fuentes .....	108

## INTRODUCCIÓN

México es un país que se está transformando rápidamente, adaptándose así a la situación de cambio que vive el mundo.

Prueba de esos esfuerzos y avances, son los grupos financieros, y como elemento primordial de estos, el convenio de responsabilidades que suscriben la sociedad controladora y cada entidad financiera que lo conforman.

En esta tesitura, el objetivo del presente trabajo de investigación, se enfoca a definir el convenio de responsabilidades que suscriben la sociedad controladora y cada una de las entidades financieras que conforman al grupo financiero así como analizar los alcances de la responsabilidad subsidiaria e ilimitada por el cumplimiento de obligaciones e ilimitada por las pérdidas contraídas por quienes lo integran y que como obligación, debe afrontar la sociedad controladora.

En otro orden de ideas, este tema sigue el método sistemático, deductivo, inductivo, histórico, analógico o comparativo, y particularmente el método de reflexión que caracteriza al abogado, y para quien practica la lógica y la filosofía del conocimiento.

Una vez que hemos delimitado nuestro objetivo, y para efectos de nuestro estudio, el presente trabajo se divide de la siguiente forma:

En el Primer Capítulo nos abocaremos al análisis de los aspectos generales de los grupos financieros considerando los antecedentes que se dieron a partir del año de 1970 con la adición del artículo 99 bis en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito de 1941, sin pasar por alto que en diversas reformas a las Leyes financieras en enero de 1985 evitaban su conformación y de esta forma ostentarse ante el público como grupo. Lo cual, era una política marcada desde el sexenio del entonces Presidente Constitucional el señor. Lic. José López Portillo.

Sin embargo, tal situación se vio menguada y desgastada al publicarse en el Diario Oficial de la Federación en enero de 1990 reformas a las leyes del sistema financiero para posteriormente en julio 18 del mismo año, publicarse la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, con lo cual la merma o retroceso que había sufrido el desarrollo de nuestro sistema financiero se daba por concluido, dejando en su lugar al resurgimiento de tales grupos.

En este orden de ideas, es imprescindible abordar que debemos entender por grupo financiero, para lo cual las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en enero 23 de 1991 (publicadas en el D.O.F.) es quien viene a definirlo en su Regla Segunda, fracc. IV.

Otros aspectos que por su importancia acotamos son: su constitución, los requisitos necesarios para su integración, para lo cual es necesario como lo hice en la presente

investigación señalar cuales son las operaciones que les están permitidas en caso de que conformen un grupo de los previstos en esta Ley.

Asimismo, resaltamos cuales son las ventajas y desventajas que presenta en la vida práctica la conformación de dichos grupos y finalizo señalando cuales son los términos en que tendrá lugar la incorporación de una entidad preconstituida al grupo y la fusión de dos o más grupos o bien, la fusión de dos o más entidades participantes en un mismo grupo, la separación de alguna (s) de la (s) entidad (es) y disolución del grupo financiero, así como también la revocación a que se refiere el artículo 6° de la Ley.

Ahora bien, para la realización de nuestro Segundo Capitulo, debemos tomar en cuenta que las autoridades financieras juegan un papel primordial en nuestro país ya que a ellas, les esta encomendada en el ámbito de su competencia funciones de primer orden como son: el supervisar y regular a las entidades financieras, personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero, así como también, resolver controversias entre los usuarios de los servicios financieros, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, y mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

Bajo esta perspectiva, el presente capitulo esta orientado a conocer su creación además de su naturaleza, marco jurídico, funciones generales y aquéllas que atañen al sistema financiero, en especial a los grupos financieros.

Por otro lado, al estar (los grupos financieros) integrados por una sociedad controladora y por alguna de las entidades financieras de las señaladas en el artículo 7° es menester que el contenido del Tercer Capitulo este destinado a dar a conocer de la sociedad controladora su desarrollo histórico y conceptualización que, en México la Regla Segunda, fracción V, de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros define de conformidad con el Titulo Tercero de la Ley, la que se constituya para la adquisición y administración de las acciones de las Entidades y de las Empresas; y que en este tenor tendrá obligaciones tales como las que se mencionan en el contenido del presente trabajo.

Conforme a lo expuesto; las entidades que lo integran también son objeto de nuestro estudio y que para efectos de actuar de manera conjunta frente al público, así como ofrecer servicios complementarios es necesario que señalemos las actividades que en lo particular pueden realizar.

En otro orden, como el objetivo de esta investigación lo orientamos al análisis del convenio de responsabilidades en los grupos financieros, el Capitulo Último explica como fue regulado en la Ley que establece los Requisitos para la Venta al Público de Acciones de Sociedades Anónimas de 1940 (abrogada en 1988) considerado como un primer antecedente a la excepción de la responsabilidad limitada.

Sin embargo, dicha excepción es recogida como podremos observar en esta parte de la investigación en diversas leyes financieras en enero de 1990 de manera sumamente peculiar y, que con la publicación de la Ley que actualmente rige a las Agrupaciones Financieras se

rompe en gran parte el misticismo de su regulación y la técnica legislativa utilizada en aquella época.

Pero como es de nuestro conocimiento; hay ocasiones que el texto de ley no es del todo certero en cuestiones especialmente de práctica, y ese desconocimiento produce marcadas y graves vicisitudes en torno a la protección del público usuario que contrata con este tipo de entidades en virtud de que a la sociedad controladora la obliga subsidiaria e ilimitadamente por el cumplimiento de obligaciones y responde ilimitadamente por las pérdidas de todas y cada una de las entidades financieras que conforman al grupo.

Lo anterior, aparentemente es razonable, sin considerar situaciones como son las que tratamos en los puntos denominados respectivamente, Responsabilidad de la Sociedad Controladora, y Cumplimiento de la Responsabilidad Subsidiaria e Ilimitada de la Sociedad Controladora por obligaciones e Ilimitada por las Pérdidas, referente a: cuales son los límites de estas responsabilidades y aspectos que el legislador en un momento dado, debiera tomar en cuenta para hacer funcional dicho convenio, especialmente en cuanto a la responsabilidad que tiene la controladora en relación a las pérdidas en que incurra alguno de sus integrantes.

Se hace patente desde este momento, que se encuentra a su entera disposición la presente investigación que invita a usted lector y, a todos los interesados en acrecer y abordar tópicos como éste en pro de una mejor construcción de nuestro derecho positivo y tan decisivo en la convivencia contractual financiera de la era moderna.

*México, D. F. marzo, 2000.*

## A B R E V I A T U R A S

<b>Art. (s)</b>	<b>Artículo (s)</b>
<b>BM</b>	Banco de México
<b>C.C.</b>	Código Civil
<b>C.Com.</b>	Código de Comercio
<b>CNBV</b>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
<b>CNSF</b>	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
<b>CON SAR</b>	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
<b>CONDUSEF</b>	Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
<b>D.O.F.</b>	Diario Oficial de la Federación
<b>Fracc.(s)</b>	Fracción (s)
<b>IPAB</b>	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
<b>LBM</b>	Ley del Banco de México
<b>LGOAAC</b>	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
<b>LGTOC</b>	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
<b>LIC</b>	Ley de Instituciones de Crédito
<b>LMV</b>	Ley del Mercado de Valores
<b>LCNBV</b>	Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
<b>LOAPF</b>	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
<b>LPDUSF</b>	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros
<b>LPAB</b>	Ley de Protección al Ahorro Bancario
<b>LRAF</b>	Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
<b>LRSPBC</b>	Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito
<b>LSAR</b>	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
<b>Párr.</b>	Párrafo
<b>RCNBS</b>	Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros
<b>RICNB</b>	Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria
<b>RISHCP</b>	Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SIC</b>	Sistema Internacional de Cotizaciones
<b>LGIOAC</b>	Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito
<b>LGSM</b>	Ley General de Sociedades Mercantiles
<b>LQSP</b>	Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos

## CAPÍTULO I

### GENERALIDADES DE LOS GRUPOS FINANCIEROS

SUMARIO: A. Antecedentes. B. Concepto. C. Integración. D. Marco Jurídico. E. Constitución. F. Actividades. G. Ventajas y Desventajas de un Grupo Financiero. 1. Ventajas. 2. Desventajas. H. Incorporación y Fusión. I. Separación y Disolución. J. Revocación.

#### Introducción.

Actuar de manera conjunta, ofrecer servicios complementarios, usar denominaciones iguales o semejantes que los identifiquen frente al público, son actividades que pueden realizar los grupos financieros materia del presente capítulo y que en las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros se definen:

*"Regla Segunda. Para efectos de estas reglas, se entenderá por:*

.....

*IV. Grupo, al integrado por una sociedad controladora, por las entidades financieras, por las entidades financieras y por las empresas, que obtengan la autorización de la Secretaría para constituirse y funcionar como grupo financiero en los términos de la Ley y de las presentes reglas.*

....."

#### A. Antecedentes.

Desde el inicio de las actividades financieras en México, concretamente refiriéndonos a la actividad bancaria, se fueron creando espontáneamente diversas agrupaciones de sociedades entre sí, que prestaban diversos servicios bancarios especializados para los cuales estaban autorizadas, pues, tal como lo dice el maestro Miguel Acosta Romero: "...entre otras razones que se pueden apuntar para la formación de estos grupos financieros, está la de que la clientela necesita cada vez más servicios que, por su complejidad, requieren la participación de varias instituciones que un solo tipo de banco no estaba legalmente facultado para proporcionar. Por otra parte, existía una diferencia en la rentabilidad de los diferentes tipos de banca, por ejemplo, la de depósito, la financiera y la hipotecaria, pues en el proceso de captación de recursos de cada una de ellas existían apreciables variaciones, lo que ponía en desventaja a unas frente a otras."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Acosta Romero, Miguel, *Legislación Bancaria*, 2ª ed., Porrúa, México, 1989, p. 148.

En efecto, ante la especialidad de la banca que existía con anterioridad a la década de los setentas, referida a la banca de depósito, ahorro, hipotecaria, fiduciaria, financiera, de capitalización, etc., tal y como lo apuntamos antes, se fueron creando grupos financieros para prestar conjuntamente dichos servicios. Ante la evidencia de lo anterior, en el año de 1970 se incluye en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 (vigente hasta 1985), un artículo 99 bis, para entrar en vigor el día 1° de enero de 1971, a manera de justificación, en la Exposición de Motivos respectiva se indicó:

*"Se ha observado el surgimiento de los llamados grupos o sistemas financieros que consisten en la asociación, unas veces formal y otras sólo informal de instituciones de crédito de igual o diferente naturaleza. Esta es una realidad del desarrollo financiero mexicano que es conveniente reglamentar en la Ley con el objeto de sujetar estos fenómenos a las normas de Legislación Bancaria y encauzar su actuación en términos de sanidad y responsabilidad para los miembros integrantes de dichos grupo.*

....."

Con la reforma a la ley bancaria de diciembre de 1978, mediante la cual se crea el sistema de banca múltiple, parecía que el problema de los grupos financieros y la aplicación del artículo 99 bis quedaba totalmente en desuso; sin embargo, de hecho, tales grupos siguieron operando, creando asociaciones, grupos o sistemas entre los diversos bancos autorizados, ahora, bajo el sistema de banca múltiple y algunas organizaciones auxiliares del crédito u otro tipo de instituciones financieras, como eran las aseguradoras, afianzadoras, arrendadoras, casas de bolsa, etc.

A raíz de la nacionalización bancaria por Decreto del 1° de septiembre de 1982, toda parecía indicar la completa desaparición de los grupos financieros, toda vez que la decisión política, en ese momento, sugería el evitar a toda costa que los exbanqueros o los grupos privados crearan una banca paralela al sistema bancario mexicano, lo cual evidentemente se planteaba bajo el argumento de defender los intereses del público, tal y como lo señaló la Circular 910 del 19 de julio de 1983, expedida por la entonces Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, (actualmente CNBV), en la cual se reconoce que: "la existencia de estos bancos cuando operaban los grupos privados, daba lugar a lo que se conoció como negocios atados en detrimento de los usuarios, pues los bancos obligaban a tomar los seguros, las fianzas y otros servicios, en empresas del mismo grupo, situación que si bien no es ilícita, desde el punto de vista de la defensa de los intereses del público, en la práctica sí es muy censurable."

En concordancia con lo anterior, a partir del año de 1983, la regulación de las actividades financieras no reservadas al Estado, esto es, todas aquellas auxiliares o complementarias a la banca, básicamente fueron reguladas a través de diversas leyes, ordenamientos y reglamentos, partiendo de la base de dos principios fundamentales:

- 1) El evitar la concentración del capital y el control de una misma persona, a través de imponer restricciones en la tendencia accionaria, a veces del 5%, o del 10% y hasta el 15% del capital de una organización auxiliar del crédito, intermediario en el mercado de valores o similares y,
- 2) El evitar que las diferentes organizaciones auxiliares del crédito u otros organismos de carácter financiero pudieran ostentarse ante el público como grupo.

Importante papel desempeñó la reforma que a diversas leyes del ámbito financiero se efectuó durante el mes de enero de 1985, entre cuyas finalidades se tuvo precisamente la de soportar a nivel de Ley los dos principios señalados con anterioridad y, así, a manera de ejemplo, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, reformada en esa fecha, contempla en su artículo 8, fracción IV, que ninguna persona podrá ser propietaria de más del 7% del capital pagado de una unión de crédito, ni pertenecer a dos o más uniones que pertenecen a un mismo tipo, imponiéndose posteriormente limitaciones similares a las demás organizaciones auxiliares del crédito; asimismo, con fecha de 8 de febrero de 1985, se reforma la Ley del Mercado de Valores, a fin de imponer limitaciones similares en el artículo 19 de la mencionada ley.

La reforma a la Ley de Sociedades de Inversión, publicada el 14 de enero de 1985, hace lo propio en cuanto a ese tipo de instituciones, cuando en el artículo 10 establece que ninguna persona física o moral podrá ser propietaria, directa o indirectamente, del 10% más del capital pagado de una Sociedad de Inversión, excepto en algunos casos que el propio artículo señala.

Además de las limitaciones cuantitativas a que nos hemos referido, en las reformas a las leyes antes citadas, el legislador fue consistente en cuanto a limitaciones de carácter cualitativo en los accionistas de las empresas relacionadas con el medio financiero y, concretamente, en relación a extranjeros, gobiernos extranjeros y, en algunos casos, personas morales, imponiéndoles limitaciones, en la mayoría de los casos prohibiciones para participar en el capital de dichas entidades.

Cabe mencionar que también, el 14 de enero de 1985, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual es congruente con lo anterior, aunque discutible con los preceptos constitucionales aplicables, dando la posibilidad de que el capital social de dichas instituciones, representado por certificados de aportación patrimonial, pudiera ser adquirido por particulares, pero con límites más restringidos, reduciéndolos hasta el 1%.

Ahora bien, por lo que se refiere al segundo de los principios a que nos referimos con anterioridad, esto es, el evitar que las diversas organizaciones auxiliares del crédito, o de sociedades relacionadas con el medio financiero, se ostentaran como grupo, consideramos que la reforma aludida de 1985 también fue particularmente incisiva en tal aspecto, desde diversos puntos de vista. Por una parte, los artículos 68 y 69 de la citada Ley Reglamentaria, se proponía evitar que la banca, en aquel entonces nacionalizada, pudiera volver a crear grupos financieros o agrupaciones que pudieran perjudicar los intereses del público y, por lo tanto, se estableció que se requería autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La misma autorización se requería, de acuerdo a los artículos mencionados, para que las Sociedades Nacionales del Crédito invirtieran en títulos representativos del capital social de organizaciones auxiliares del crédito, de intermediarios financieros no bancarios o de entidades financieras del exterior. Con lo anterior, se evitaba la conformación de nuevos grupos financieros, ante la circunstancia de la nacionalización y de la política económica seguida en esta materia en aquel entonces.

Consistentemente con lo anterior y en forma más tajante, para aquellas instituciones financieras que podían estar controladas por particulares, la aludida reforma de 1985 prohibió la formación de grupos financieros, introduciendo un artículo nuevo a la Ley del Mercado de Valores, el 18, con el siguiente texto:

*"Art. 18. Las Casas de Bolsa en ningún momento podrán seguir ante el público políticas operativas y de servicios comunes con instituciones de seguros, de fianzas o con organizaciones auxiliares de crédito, ni ostentarse como grupo con ellas."*

Asimismo, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en su artículo 49, dispuso:

*"Art. 49. ...."*

*en ningún caso un almacén general de depósito o una arrendadora financiera podrán seguir ante el público políticas operativas o de servicios comunes, entre sí, o con instituciones de seguros, instituciones de fianzas o casas de bolsa, ni ostentarse así ante el público."*

Las exposiciones de Motivos de las leyes, reformadas en aquel entonces, poco aluden a este principio que evita agrupamientos financieros, tal y como lo afirma el maestro Jorge Barrera Graf: "...y ante tal obscuro texto, poco agrega la exposición de motivos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito o de ellas o alguna de ellas con aseguradoras, afianzadoras o casas de bolsa."<sup>2</sup>

Como desprendemos de lo anterior, apenas cinco años antes de lo ocurrido en enero 3 de 1990, la tendencia y la política económica de nuestro país en cuanto a la estructura de los servicios financieros en el mismo, era a todas luces apoyada en los principios analizados.

Sin embargo, por decreto publicado en fecha citada en párrafo anterior, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en el cual se añade un artículo 29 bis a dicha Ley. El mismo día aparece publicado un decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, en el que se agrega un artículo 15 bis a dicha Ley. Y con esa misma fecha aparece un decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en el cual, entre otras cosas, se reforma el artículo 49 de la Ley mencionada. Al día siguiente, es decir, el 4 de enero de 1990, en el Diario Oficial de la Federación aparece una reforma a la Ley del Mercado de Valores, reformándose al efecto el artículo 18.

Los artículos mencionados en el párrafo anterior, aplicándose a cada una de las instituciones que regulan las leyes aludidas, tanto en cuanto a fondo como forma, son semejantes, esto es, se refieren a la posibilidad de que tales instituciones utilicen denominaciones iguales o semejantes a las de otros intermediarios financieros, cuando cumplan con determinados

<sup>2</sup> Barrera Graf, Jorge, *Nueva Legislación Bancaria*, Porrúa, México, 1985, p.75.

requisitos que marca el artículo referido y se encuentren constituidos y funcionen de acuerdo a las bases de dicho artículo.<sup>3</sup>

Acorde con lo anterior, el 18 de julio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF), con la cual se creó una nueva figura jurídica y un tipo de persona moral: los grupos financieros.<sup>4</sup>

Con lo cual se da un giro de 180 grados en cuanto a la posición del legislador en no permitir el agrupamiento de la integración de los grupos financieros con sociedades controladoras con todas las entidades financieras que participan en el sistema financiero, para pasar a autorizarlos de manera expresa, manteniendo, sin embargo, incólume en todo momento el principio de la no acumulación o concentración de la tenencia accionaria de las diversas entidades, el cual hasta la fecha permanece sin movimiento alguno y continúa siendo política, en dichas entidades.

Por otra parte, en las Leyes de Instituciones de Crédito (art. 89) y del Mercado de Valores (art. 18). Se prevé la formación de grupos financieros sin sociedad controladora; mientras que la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (art. 7º) lo son con sociedad controladora.

## B. Concepto.

Un punto que vale la pena enfatizar, aún a riesgo de que resulte repetitivo, es el hecho de que se crearon organizaciones únicas como son los grupos financieros, que aunque están formados por diversas instituciones, conforman una sola entidad que tiene la forma de sociedad anónima. Estos grupos financieros pueden prestar los servicios de cualesquiera de sus partes integrantes (banco, casa de bolsa, seguros, arrendamiento financiero, etc.) a través de departamentos en cualesquiera de sus oficinas. Se podría decir que son una especie de supermercados de servicios financieros, en contraposición de la banca múltiple que es un supermercado de servicios bancarios.

"La Ley Alemana del 6 de septiembre de 1965, define en su artículo 18 al grupo empresarial como sigue:

*"Art. 18. Cuando una empresa dominante y una o varias empresas dependientes son reunidas bajo la dirección unitaria de la empresa dominante, el conjunto constituye un grupo. Cada una de estas empresas es una empresa del grupo. Las empresas entre las cuales existe un contrato de empresa, o cuando una está integrada en la otra, se presume reunidas bajo una dirección única. Toda empresa dependiente se presume que constituye un grupo con la empresa dominante.*

<sup>3</sup> Cfr. Díaz de Rivera, Guillermo, *La responsabilidad de la Controladora en las Agrupaciones Financieras*, ARS IURIS, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Semestral, Núm. 6, México, 1991, p. 78 y 79.

<sup>4</sup> Cfr. Díaz Maía, Alfredo, *Los Grupos Financieros en México*, Contaduría y Administración, Investigaciones de la FCA-UNAM, Núm. 117, abril-junio, México, 1995, p.7.

*Las empresas jurídicamente independientes, cuando la una no es dependiente de la otra, constituyen igualmente un grupo cuando son reunidas bajo una dirección única. Estas diferentes empresas son las empresas del grupo."*

En tanto que el proyecto de Estatuto de la Sociedad Anónima Europea, en su artículo 22 nos dice:

*"Art. 22. Una empresa dominante y una o varias empresas dependientes de ella, sean o no pertenecientes a Estados miembros, forman un grupo, en el sentido del presente estatuto, si el conjunto de estas empresas tienen como dirección única la de la empresa dominante y si una de estas empresas es una S.A. Cada una de estas empresas es una empresa de grupo."*<sup>5</sup>

Díaz Mata, Alfredo al respecto dice: Estos grupos financieros son conglomerados de instituciones financieras que antes de la publicación de la ley operaban en forma necesariamente independiente y que a partir de su integración en grupos operan en forma integrada, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).<sup>6</sup>

Las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, publicadas en el D.O.F. del 23 de enero de 1991, entienden como grupo financiero:

*"Regla Segunda. Para efectos de estas reglas, se entenderá por:*

*IV. Grupo, al integrado por una sociedad controladora, por las entidades financieras y por las empresas, que obtengan autorización de la Secretaría para constituirse y funcionar como grupo financiero en los términos de la Ley y de las presentes reglas.*

....."

### **Características.**

"Del análisis de dicho concepto, se desprenden como características de los grupos financieros, las siguientes:

- Son encabezados por una sociedad controladora;
- Los integran la mayoría de las entidades financieras, salvo sociedades de ahorro y préstamo y uniones de crédito;
- Requieren autorización discrecional de la SHCP para que puedan constituirse y funcionar;
- Pueden actuar de manera conjunta; ofrecer servicios complementarios y en general para ostentarse como integrantes del grupo."<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Johnson Okhunysen, Eduardo A., *Compañía Dominatriz Holding Company*, 3ª ed., Humanitas, México, 1984, p. 12 a 19.

<sup>6</sup> Cfr. Díaz Mata, Alfredo, *Ibidem*.

<sup>7</sup> Fuente Rodríguez, Jesús De la, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Seguros. Fianzas. Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Grupos Financieros, 2ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 734.

Fernando Hegewisch considera que hay que recordar que en la Ley existe un error conceptual consistente en que: "confunde terminológicamente a la sociedad controladora y a las diversas entidades que componen al grupo financiero, con el concepto de agrupación financiera, llevándonos a pensar que existan dos entidades distintas; por una parte, el grupo financiero como tal y por la otra la sociedad controladora, siendo esto falso ya que, la sociedad controladora es la entidad que agrupa a las demás y por tanto ésta sumada a las filiales, conforman a lo que la ley denomina grupo financiero el que, como persona moral no existe, por lo que, cuando nos referimos a éste imputándole derechos y obligaciones debemos entender que nos referimos a la sociedad controladora."<sup>8</sup>

En síntesis, podemos decir que un grupo financiero regulado conforme a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, es aquél autorizado por la S.H.C.P., discrecionalmente y conformado por una sociedad controladora y las entidades que se indican en el art. 7º, para utilizar denominaciones iguales o semejantes, actuar de manera conjunta y ofrecer servicios complementarios.

### C. Integración.

Para el autor Fernando Hegewisch existen diversas clasificaciones de grupos financieros a considerar: "El régimen actual permite también que intermediarios institucionales que no conformen grupos financieros, establezcan vínculos patrimoniales y operativos, con características distintas a los grupos financieros, diferenciándose primordialmente por cuanto a que no cuentan con una sociedad controladora y por tanto no requieren de los requisitos previstos para las agrupaciones financieras en relación, entre otras, a garantías recíprocas, o de expresión de los intermediarios que conformen al grupo, etcétera; por ello cabe hacer una primera clasificación dividiendo a los grupos financieros en grupos perfectos que serían los previstos por la LAF constituidos por una sociedad controladora y entidades filiales a ellas y grupos imperfectos, que serían los que mantienen relaciones o nexos patrimoniales y operativos sin que, exista una sociedad controladora.

En los grupos imperfectos las relaciones patrimoniales y operativas se crean por lo general a través de la adquisición que, una institución de crédito o una casa de bolsa, haga de acciones de alguna otra entidad financiera, todo ello previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la restricción de que no podrán integrarse dos entidades de igual tipo, asimismo, en el caso de las instituciones de crédito se excluye la posibilidad de que se vinculen con casas de bolsa, instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas. Las entidades que conforman al grupo imperfecto pueden utilizar denominaciones iguales o semejantes y actuar de manera conjunta y ofrecer servicios complementarios.

Una segunda clasificación que apuntaré, y que veremos en diversas leyes, es la de grupos financieros bancarios y grupos financieros no bancarios, la distinción aquí es sumamente clara; en los no bancarios no participará una institución de crédito y en los bancarios si lo

<sup>8</sup> Hegewisch Díaz Infante, Fernando, *Derecho Financiero Mexicano*. Instituciones del Sistema Financiero Mexicano, Porrúa, México, 1997, p. 113 a 114.

hará. Los no bancarios logran fomentar la agrupación de diversas entidades financieras, sin la necesidad de adquirir una institución de crédito que, en principio, salieron al mercado, por la venta que de sus acciones hizo el Gobierno Federal, en precios sumamente elevados, que por tal motivo no estaban al alcance de muchas entidades financieras.

Una tercera clasificación son los grupos financieros que se constituyen en términos de la LAF existen otros que llamo especiales y que son los que se constituyen en términos de leyes especiales como la LMV, LISMS y LIF (art. 3º LAF).<sup>9</sup>

En atención a este punto y acorde a lo que el Doctor en Derecho Financiero Jesús de la Fuente Rodríguez apunta, los grupos financieros: "se integran patrimonial y operativamente por una sociedad controladora y por las entidades financieras siguientes:



La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general podrá autorizar que otras sociedades puedan formar parte de un grupo financiero, ejemplo: sociedades en cuyo capital participa la controladora, que le prestan servicios complementarios o auxiliares a los demás integrantes del grupo. Estas sociedades no pueden realizar las actividades propias del grupo, así como utilizar las oficinas de éstas para atender y realizar operaciones financieras con los clientes de la misma. (Sociedades Inmobiliarias de Sociedades Controladoras. Art. 7º LRAF).<sup>10</sup>

En conclusión, podemos decir que la integración de un grupo financiero, es lo que llamaríamos la Banca Financiera Universal ya que en una sola de las entidades que lo conforman se podría dar todas las operaciones y servicios financieros.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Fuente Rodríguez, Jesús De la, *Idem*, p. 735.

## **D. Marco Jurídico.**

"Con las reformas legislativas que dieron base a la reprivatización de la banca comercial, se retomó de nueva cuenta esta figura contenida actualmente en un ordenamiento especial "Ley para Regular las Agrupaciones Financieras" publicada en el Diario Oficial de la Federación de Julio 18 de 1990 y que creó el marco legal para la constitución de estos grupos."<sup>11</sup> Cabe señalar que con esta ley se redefine la estructura del sistema financiero mexicano.

La iniciativa del 28 de junio de 1990, propuso:

- Le creación de una Ley para Regular las Agrupaciones Financieras;
- Regular la operación y crecimiento de las agrupaciones financieras, protegiendo al mismo tiempo los intereses del público;
- La conveniencia de incluir a las instituciones de banca múltiple en las agrupaciones financieras;
- Permitir, que tanto las instituciones de banca múltiple como las casas de bolsa, utilicen denominaciones similares y ofrezcan servicios complementarios con otros intermediarios, sin necesidad de conformar grupos financieros con sociedad controladora, según lo establezcan sus respectivas leyes;
- Con el propósito de evitar concentraciones inconvenientes, se propone que dentro de un mismo grupo, no puedan participar dos o más intermediarios de una clase, con excepción de las sociedades operadoras de sociedades de inversión, y de las instituciones de seguros, siempre y cuando éstas participen en distintos ramos.

### **Contenido de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.**

En términos generales el contenido de dicha ley es el siguiente:

- En la integración de grupos financieros destaca que sus integrantes utilicen denominaciones iguales, o semejantes que los identifique frente al público como tales, o el poder celebrar operaciones, indistintamente, en las oficinas o sucursales de unos y otros, propiciando eficacia y comodidad en los servicios;
- Se plantea que las sociedades controladoras no puedan asumir pasivo alguno, con el fin de no desvirtuar que su objeto primordial sea la adquisición y administración de las acciones emitidas por los integrantes del grupo, y como consecuencia tampoco podrán celebrar operación alguna que sea propia de sus integrantes;
- Las sociedades de este tipo (controladora) tienen el control de las asambleas generales de accionista y por ende de la administración de los integrantes del grupo;
- Se establece la limitante a los integrantes de los grupos financieros de participar en el capital de otro del mismo grupo, pues de esa manera, se evitan piramidaciones de capital, propiciando autosuficiencia en cada uno de ellos, respecto a las obligaciones que contraen en el ejercicio de sus operaciones;

---

<sup>11</sup> CNB. *Guía del Consejero 1992*. CNB, México, 1992, p. 61 y 62.

- Para reforzar la protección de los intereses de quienes reciban los beneficios de los servicios prestados por los distintos integrantes del grupo, la sociedad controladora y cada uno de ellos formalizarán un convenio según el cual, la primera responderá de manera subsidiaria e ilimitada por las obligaciones de los segundos e ilimitada por sus pérdidas;
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será la encargada de expedir las Reglas Generales que regulen los demás términos y condiciones para la constitución y funcionamiento de grupos financieros;
- La inspección y vigilancia de las sociedades controladoras de grupos financieros corresponderá a aquella Comisión Nacional que tuviere competencia respecto del intermediario preponderante dentro del grupo de que se trate, sin perjuicio de las facultades de las demás Comisiones sobre los otros integrantes del mismo.

Esta ley fue retomada por iniciativa del 18 de mayo de 1993, con el paquete de reformas al sistema financiero de dicha época que responde a la necesidad de uniformar nuestras leyes con las de Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, en miras a la celebración del Tratado de Libre Comercio, en la que se puntualizan ciertos conceptos. Sin embargo, debemos considerar que a la fecha ha sufrido modificaciones tendientes a homologar el régimen que prevé con el Tratado de Libre Comercio.

Por otra parte, son modulares en la regulación de agrupaciones financieras; las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de estas agrupaciones expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 23 de enero de 1991. Las mismas tienen por objeto regir de conformidad con la ley citada, los términos y condiciones para la constitución y funcionamiento de grupos financieros.

También forma parte del marco jurídico primario aplicable a los grupos financieros, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y por último, cada entidad financiera integrante de dichos grupos se regirá por lo dispuesto en las respectivas leyes que le sean aplicables (art. 4º LRAF).

Por último, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras establece un marco supletorio en el artículo 4º, que es el siguiente: Legislación mercantil, los usos y prácticas mercantiles, Código Civil para el Distrito Federal y Código Fiscal de la Federación, para efectos de las notificaciones y del recurso a que se refiere el art. 27 LRAF.

## **E. Constitución.**

Para la constitución y funcionamiento de los grupos financieros se requiere autorización discrecional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien, además deberá oír la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional que le corresponda la supervisión en virtud de los integrantes de éste. (Art. 6º LRAF).

Por su naturaleza, dichas autorizaciones serán intransmisibles.

De conformidad con lo previsto en el art. 7 LRAF, pueden constituirse mediante alguna de las dos formas que a continuación se señalan:

- Una sociedad controladora y, cuando menos por tres tipos diferentes de algunas de las siguientes entidades financieras: administradoras de fondos para el retiro, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casa de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, y sociedades operadoras de sociedades de inversión; y
- Una sociedad controladora y, cuando menos por dos tipos diferentes de algunas de las siguientes entidades financieras: casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, e instituciones de seguros.

"En ambos casos, la participación como integrante de la sociedad controladora es imprescindible; sin embargo, cabe aclarar que a pesar que en la primera forma de constitución se menciona dentro de las entidades financieras integrantes a las sociedades operadoras de sociedades de inversión y a las administradoras de fondos para el retiro, éstas no se consideran para los efectos del mínimo de tres tipos diferentes de entidades.

Esta inconsistencia referentes a las sociedades operadoras y a las administradoras de fondos, podría subsanarse por alguna de las siguientes manera: omitiendo su eliminación expresa en la ley en lo que respecta al mínimo de entidades financieras integrantes para satisfacer ese requisito conforme a la primera forma de constitución y funcionamiento; o no, no determinándolas expresamente como entidades financieras integrantes de un grupo financiero, pero dejándolas dentro de la facultad que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene para autorizar a otro tipo de sociedades que puedan formar parte de un grupo financiero. "<sup>12</sup>

Ahora bien, la solicitud de autorización para constituir un grupo financiero deberá presentarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiendo contener (art. 9):

- Proyecto de estatutos de la controladora, en el que se debe prever los criterios generales
- a seguir para evitar conflictos de intereses entre los participantes del grupo;
- Relación de socios que constituirán la controladora y el capital que cada uno de ellos
- aportaría, así como los consejeros y funcionarios de los dos primeros niveles que integrarían la administración de dicha sociedad;
- Proyecto de estatutos de las entidades financieras que integrarán al grupo respectivo, o bien si son entidades ya constituidas, la escritura pública en donde consten los estatutos vigentes, así como el proyecto de modificaciones en virtud de su incorporación al grupo. Asimismo, de las sociedades inmobiliarias o auxiliares en las que pretendan invertir;

<sup>12</sup> Adame Garduño, Roberto Fernando, *Los Grupos Financieros en México*, Estudios de Derecho Bursátil en Homenaje a Octavio Igartúa Araiza, Porrúa, México, 1997, p. 7.

Los estatutos de la controladora, el convenio de responsabilidad y sus modificaciones deberán ser aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito, quien la otorgará oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión que corresponda. Una vez aprobados serán inscritos en el Registro Público de Comercio sin más trámite. (Art. 17 LRAF).

- Proyecto del convenio de responsabilidades (que adelante estudiaré por ser el tema total de la presente investigación);
- Programa y convenios conforme a los cuales la controladora adquiriría las acciones representativas del capital pagado de las entidades financieras de que se trate, así como de las sociedades inmobiliarias o auxiliares, en las que, en su caso, inviertan;
- El grupo financiero deberá establecerse a través de una controladora, la cual debe ser titular en todo tiempo de cuando menos el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo (art. 15 LRAF);
- Se imponen limitaciones para que determinadas personas, como son gobiernos o dependencias extranjeras, instituciones de crédito, personas morales mexicanas, salvo aquéllas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo al Banco de México y a la Comisión que corresponda participen en el capital de la controladora;
- Los intermediarios financieros que formen parte de un grupo financiero, no podrán participar en el capital de otros intermediarios financieros;
- La escritura constitutiva de la sociedad controladora, los convenios que celebren con sus subsidiarias y las modificaciones, de dichos documentos, deberán someterse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- La sociedad controladora estará sujeta a la inspección y vigilancia de la comisión que corresponda.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá requerir mayor información (art. 9º, fracc. VI, LRAF).

En la práctica observamos que existen muchas pequeñas entidades, o bien grandes instituciones que pretenden crear un grupo financiero, no precisamente para su desarrollo, atreviéndome a decir que en el momento de pensar en la creación de un grupo financiero este es iniciado por:

- ✓ Diversidad de actividades de las entidades integrantes;
- ✓ El estar manejados por un mismo centro de decisiones aunque se hable de instituciones independientes;
- ✓ Capacidad de implementación de sistemas de servicios conjuntos; y
- ✓ Creación de nuevas entidades y uso conjunto de tecnología.

## F. Actividades.

Las actividades que pueden llevar a cabo las entidades financieras que integran un grupo financiero de los previstos en la LRAF, se encuentran definidas en el artículo 8° de dicha Ley:

*"Artículo 8°.- Las entidades financieras que formen parte de un grupo de los previstos en esta Ley podrán:*

*I.- Actuar de manera conjunta frente al público, ofrecer servicios complementarios y ostentarse como integrantes del grupo que se trate;*

*II.- Usar denominaciones iguales o semejantes que los identifiquen frente al público como integrantes de un mismo grupo, o bien, conservar la denominación que tenían antes de formar parte de dicho grupo, en todo caso deberán añadirle las palabras "Grupo Financiero" y la denominación del mismo; y*

*III.- Llevar a cabo operaciones de las que le son propias a través de oficinas y sucursales de atención al público de otras entidades financieras integrantes del grupo, de conformidad con las reglas generales que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En ningún caso podrán realizarse operaciones propias de las entidades financieras integrantes del grupo a través de las oficinas de la controladora."*

En relación a lo expuesto en la fracción III, se tienen que sujetar a las Reglas Generales para la Constitución y funcionamiento de Grupos Financieros en lo siguiente:

### Regla Séptima:

"Las políticas operativas y de servicios comunes que establezcan las Entidades Financieras deberán evitar prácticas que afecten el desarrollo y la sana operación de alguna de las Entidades del Grupo, o los intereses del público usuario."

### Regla Octava:

"Las Entidades Financieras no podrán condicionar la realización de sus operaciones a la contratación de otra operación con cualquiera de las demás entidades. Para estos efectos, no se considerarán los paquetes integrales de servicios que dichas Entidades ofrezcan al público."

### Regla Décima Segunda:

"Las operaciones por cuenta de terceros que realicen las instituciones de crédito y las casa de bolsa que formen parte de un Grupo, con las acciones de los demás integrantes del Grupo, así como de las sociedades en cuyo capital participen éstos, se sujetarán a lo siguiente:

I. Deberán registrarse conforme a las disposiciones que para tal efecto dicta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de tal forma que permitan conocer estas operaciones de manera independiente a las realizadas con valores de otras emisoras, y

II. Solamente podrán celebrarse cuando exista instrucción previa del cliente por escrito, telegrafo, telex, telefax o cualquier otro medio electrónico, de cómputo o de telecomunicaciones, que deje prueba fehaciente de dicha instrucción.

Los referidos intermediarios no podrán otorgar créditos a su clientela para financiar la adquisición de las acciones citadas, ni recibirlas en garantía o realizar cualquier operación en virtud de la cual pudieran adquirirlas."

#### Regla Décima Tercera:

"Las operaciones que una Entidad Financiera realice en oficinas de otras Entidades, deberán ajustarse a las siguientes disposiciones:

I. La Entidad Financiera que pretenda realizar operaciones a través de las oficinas de otras Entidades, deberá notificarlo al Organismo que la supervise, por escrito y cuando menos con diez días hábiles de anticipación a la fecha programada para el inicio de tales operaciones;

II. Cuando las disposiciones aplicables establezcan que una operación deba efectuarse por personas autorizadas, únicamente podrán ser celebradas en oficinas de otra Entidad por quienes cuenten con dicha autorización;

III. Las oficinas de las Entidades Financieras en las que se realicen operaciones de otras Entidades, deberán cumplir con los requisitos que se fijen a las oficinas de las Entidades que celebren las operaciones;

IV. Las operaciones que se celebren, se documentarán en papel membretado de la Entidad que actúa en las oficinas de otras Entidades. Asimismo, su registro deberá asentarse en los libros de la Entidad primeramente citada, de conformidad con las disposiciones que al efecto dicte el Organismo de inspección y vigilancia que corresponda;

V. La Entidad Financiera a través de cuyas oficinas se realicen operaciones de otra Entidad, tendrá obligación de recibir las visitas de inspección del Organismo encargado de vigilar a la Entidad que las realice, así como de proporcionar la documentación que éste le solicite relacionada con tales operaciones;

VI. Las Entidades Financieras solamente podrán realizar operaciones con divisas y metales preciosos, a través de oficinas de otras Entidades, en los casos en que éstas se encuentren expresamente autorizadas en reglas de carácter general expedidas por Banco de México de conformidad con las disposiciones aplicables.

"Esta variedad de operaciones por parte de las entidades integrantes de un grupo financiero representan para el inversionista o ahorrador múltiples beneficios, porque le permite obtener paquetes de inversión.

Además, la prestación de los servicios a través de esta gama de operaciones, requiere que el personal de atención al público, esté capacitado adecuadamente para prestar todos los servicios, lo cual redundará en una agrupación más fuerte y más competitiva que le permita afrontar los retos que se le presenten ante la apertura nacional e internacional en el área de servicios financieros.

## **G. Ventajas y Desventajas de un Grupo Financiero.**

### **1. Ventajas.**

En el análisis de este punto, es importante hacer notar que existen importantes ventajas que presenta la conformación de un grupo financiero como las siguientes:

- **Ventajas de Desarrollo Conjunto:**
  - √ Utilización de recursos financieros entre las entidades mismas;
  - √ Apoyo económico del grupo financiero para consolidar préstamos y captaciones financieras; y
  - √ Aplicación de los recursos financieros en forma conjunta para lograr un desarrollo coordinado.

En este sentido, la idea financiera en un grupo financiero tendrá dos enfoques:

1. Entidades productoras de efectivo y utilidades; y
2. Entidades de apoyo financiero.

En las primeras, el grupo puede utilizar los excesos de efectivo o en caso de utilidades para canalizarlas a otra que las requiere para su crecimiento, o bien, para la creación de nuevas, debiendo ser manejada esta planeación financiera por la sociedad controladora.

Respecto a las entidades de apoyo financiero nos referimos a las entidades creadas con la finalidad de constituir la estructura de capitales en las entidades pequeñas o medianas, y la estructura de ciertos servicios a las grandes.

- **Ventajas Financieras.**
  - √ Estas se presentan en el momento en el que pensamos en un desarrollo del grupo en forma conjunta, ya que nos incrementa el campo de acción e inversión en nuestro grupo financiero con la dirección de la sociedad controladora, teniendo esta una visión de las necesidades financieras generales del grupo, las posibilidades de inversión en éste y por supuesto, la creación de nuevas entidades en el mismo grupo financiero, además de lograr en este conjunto humano los aspectos de especialización y coordinación de las diversas entidades.

- **Ventajas de Estructura.**

Al respecto, es de considerarse el maximizar el nivel de técnicos y ejecutivos segmentando el grupo en cuatro niveles ejecutivos de dirección.

- √ Consejo de administración de la sociedad controladora;
- √ Administradores o consejos de administración de cada una de las entidades;
- √ Gerentes; y
- √ Asesores del grupo.

Estos integrantes ejecutivos deberán constituirse en tal forma que exista una completa interrelación referente a las tomas de decisión, control de éstas, etc.

- **Ventajas Corporativas.**

- √ Por lo que hace a la imagen corporativa, al contar con un grupo de entidades que forman parte de un grupo financiero, cada uno de sus miembros se verá respaldado por los demás, creándose con esto una imagen corporativa sólida, tanto desde el punto de vista de finanzas como de mercadotecnia y de relaciones laborales.

- **Ventajas Económicas.**

- √ Respecto a la minimización de costos, esta ventaja puede ser analizada desde la idea general ya que sería la de que el grupo de entidades integrantes de un grupo financiero puedan utilizar las ventajas del llamado "Mayoreo" en la obtención de sus productos y servicios financieros, así como su publicidad y tecnología, con la finalidad de repartir costos entre los integrantes del grupo y maximizar su utilización entre ellos.

## **2. Desventajas.**

Por el contrario, un grupo financiero puede traer varias desventajas, como ejemplo tendríamos:

- Burocratización empresarial;
- Responsabilidad jurídica como unidad económica;
- Mala imagen a nivel grupo corporativo; y
- Problemas resultantes de la mala planeación financiera a nivel grupo, etc.

Además de estas desventajas tendríamos el que se considerase al grupo financiero como monopolio, yendo esto en contra de la política económica de nuestro país y corriendo el riesgo de desintegración jurídica de alguna de nuestras entidades miembro.

## H. Incorporación y Fusión.

La Ley que regula los grupos financieros trata dos conceptos jurídicos que son: incorporación y fusión, los cuales conforme a los doctrinarios procedemos a explicar en que consisten:

El maestro Mantilla Molina nos dice: "un caso especial de disolución de las sociedades lo constituye la fusión la cual se dá:

- a) Cuando una sociedad se extingue por la transmisión total de su patrimonio a otra sociedad preexistente; o
- b) Se constituye con las aportaciones de los patrimonios de dos o más sociedades que en ella se fusionan.

En el primer caso se habla de incorporación de la sociedad que desaparece en la que subsiste aquella, o de absorción de ésta. En el segundo caso se habla de fusión pura de varias sociedades que se extinguen para crear una nueva."<sup>13</sup>

En México, la Ley General de Sociedades Mercantiles alude a las dos formas que Joaquín Rodríguez y Rodríguez denomina:

"a) Fusión por integración.- Es la creación de una nueva sociedad y la desaparición de las demás sociedades que integran la nueva.

b) Fusión por Incorporación.- Es cuando una sociedad o varias se incorporan a otra sociedad que subsiste.

Estas fusiones se encuentran plasmadas en el artículo 223, 224 último párrafo (aquella o aquellas que dejen de existir) y 226 (la sociedad que subsista o la que resulte de la fusión) de la Ley General de Sociedades Mercantiles (la sociedad que subsista o la que resulte de la fusión)."<sup>14</sup>

Una vez que hemos desentrañado el sentido de los conceptos, debemos mencionar que la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras en su artículo 10 sólo admite la incorporación de una nueva sociedad a un Grupo Financiero previamente constituida; mientras que por otra parte acepta dos modalidades de fusión:

1. Fusión de dos o más grupos financieros; y
2. Fusión de dos o más entidades financieras participantes en un mismo grupo financiero.

<sup>13</sup> Mantilla Molina, Roberto I., *Derecho Mercantil*, 29ª ed., 1ª reimp., Porrúa, México, 1996, p. 462.

<sup>14</sup> Rodríguez Rodríguez, Joaquín; *Derecho Mercantil*, T. I., 23ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 217 y 218.

En relación al tema que nos ocupa, para que puedan aplicarse estas dos figuras, se requiere la autorización por escrito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien la otorgará previa opinión de la Comisión supervisora del sistema financiero que corresponda vigilar en todo momento los intereses y derechos del público inversionista, y del Banco de México.

En el artículo antes mencionado de la LRAF establece como bases para efectos de autorizar la incorporación o fusión lo siguiente:

- Deberá presentarse solicitud dirigida a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que deberá contener:
  - Proyecto de los acuerdos de las asambleas de accionistas de las sociedades que se incorporan o fusionan, así como las modificaciones que, en su caso, correspondería realizar a los estatutos de las propias sociedades y al convenio de responsabilidades relativos;
  - Estados financieros que presenten la situación de la sociedad a ser incorporada, de la o las controladoras de que se trate, y de los demás integrantes del o de los grupos respectivos;
  - Convenios conforme a los cuales la correspondiente controladora realizaría la adquisición de las acciones que tuviere que efectuar,
  - Los programas conforme a los que se llevaría a cabo la incorporación o fusión;
  - La demás documentación que, en su caso, solicite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La incorporación o fusión surtirá efectos a partir de la fecha en que la autorización que otorgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como los acuerdos de incorporación o de fusión adoptados por las respectivas asambleas de accionistas se inscriban en el Registro Público de Comercio;
- Hecho lo anterior, los acuerdos de incorporación o fusión mencionados, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación, en la plaza en que tengan su domicilio las sociedades; y
- Los acreedores de cualquiera de las sociedades, aún de otras entidades financieras integrantes del o de los grupos respectivos, tendrán un plazo de noventa días naturales a partir de la fecha de publicación, para oponerse judicialmente con el único objeto de obtener el pago de sus créditos. Esta oposición no suspenderá la incorporación o la fusión.

Cabe señalar que, el régimen establecido en la LRAF difiere del general previsto por la LGSM ya que, el ejercicio del derecho de los acreedores no suspende el procedimiento y los plazos de surtimiento de efectos se reducen importantemente.

## I. Separación y Disolución.

Desde el punto de vista gramatical, la palabra disolución es: "Acción y efecto de disover o disolverse. 4. fig. Relajación y rompimiento de los lazos o vínculos existentes entre varias personas."<sup>15</sup>

Por su parte, el maestro Vázquez del Mercado expresa que: "la palabra disolución, hace pensar, desde el aspecto netamente jurídico, en una terminación, en un venir a menos de una relación jurídica, en cuanto a las obligaciones o derechos que de ella derivan. Respecto de la sociedad, disolución implicaría, entonces la desaparición del vínculo social, y por ende, la desaparición de todas sus consecuencias jurídicas. Sin embargo, no existe la coincidencia entre disolución y extinción, puesto que para que se dé esta última se requiere una serie de actos que culminan en la desaparición de la sociedad. Por lo tanto señala que al hacer referencia a la disolución de las sociedades resulta más acertado mencionar las causas de disolución, que como efecto producen un cambio de estado en la sociedad, ya que ésta pasa de una actividad normal a una posición en la que los actos propios de su objeto dejan de ejecutarse, o bien, se restringe su ejecución."<sup>16</sup>

Para Garrigues: "Causa de disolución significa fundamento legal o contractual para declarar a una sociedad, o por los interesados o por el juez en estado de liquidación. Las causas de liquidación son, en suma, hechos o situaciones que dan paso a la disolución efectiva del vínculo social. Las causas de disolución son supuestos jurídicos de esa extinción. La presencia de uno de ellos da derecho a los socios para exigir la liquidación de la sociedad. La disolución no significa muerte de la sociedad, sino tránsito a su liquidación."<sup>17</sup>

El maestro Manuel García Rendón, señala que: "la disolución es utilizada por nuestro legislador, y aceptada por la doctrina mexicana, en la acepción que significa resolver un acto jurídico".<sup>18</sup>

Para el maestro Joaquín Rodríguez y Rodríguez: "La sociedad mercantil nace de un contrato social y las circunstancias que ponen fin a este contrato social son las causas de disolución, fundamento legal o contractual para declarar a una sociedad, por los interesados o por el juez, es estado de liquidación. El estado jurídico que resulta de la presencia de una de dichas causas es el que se llama estado de disolución, por el cual la sociedad pierde su capacidad jurídica para el cumplimiento del fin para el que se creó, subsistiendo sólo para la resolución de los vínculos establecidos en la sociedad con terceros, con los socios y por éstos entre sí."<sup>19</sup>

Además de la disolución del grupo financiero, la LRAF prevé en su artículo 11, la separación de alguna(s) de la(s) entidad(es) que lo conforman, estableciendo que ambos

<sup>15</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, T. I., 21ª ed., Madrid, 1992, p. 762.

<sup>16</sup> Vázquez del Mercado, Oscar, *Asambleas, Fusión y Liquidación de Sociedades Mercantiles*, 5ª ed., Porrúa, México, 1996, p. 185.

<sup>17</sup> Garrigues, Joaquín, *Curso de Derecho Mercantil*, T. I., 9ª ed., 1ª reimp., México, 1993, p. 584.

<sup>18</sup> García Rendón, Manuel, *Sociedades Mercantiles*, 2ª ed., Harla, México, 1993, p. 556.

<sup>19</sup> Rodríguez y Rodríguez, Joaquín, *Idem.*, p. 199.

casos deberán ser autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión que corresponda.

En este contexto, para que tenga efectos la separación o disolución respectivas, deberá sujetarse a lo siguiente:

- La separación o disolución, surtirán efectos a partir de la fecha en que la autorización emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los acuerdos de las asambleas de accionistas sean inscritos en el Registro Público de Comercio;
- Tratándose de la separación además:
  - √ Se publicarán los acuerdo de las asambleas en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación, en la plaza en que tengan su domicilio las sociedades; y
  - √ Los acreedores de las entidades involucradas o de cualquier otra del mismo grupo, gozarán del plazo de noventa días naturales siguientes a partir de la fecha de la publicación para oponerse judicialmente, con el objeto de obtener el pago de sus créditos sin que esta oposición suspensa la separación;
- Al surtir efectos la separación, las entidades financieras deberán dejar de ostentarse como integrantes del grupo correspondiente;
- La sociedad controladora seguirá siendo solidariamente responsable de las obligaciones contraídas por las entidades que se separen con anterioridad a dicho acto;
- Entratándose de la controladora sólo se podrá disolver una vez cumplidas todas las obligaciones contraídas por cada una de las entidades financieras con anterioridad a la disolución del grupo.

## J. Revocación.

La Revocación "es una de las formas de extinción del acto administrativo, lo que significa el retiro de un acto válido, acto que nació al mundo jurídico con la completa aptitud para producir los efectos queridos por el agente y garantizados por la norma, la revocación tiene como característica esencial el proceder respecto de actos válidos, es decir, de actos que en su formación dejaron satisfecha todas las exigencias de la ley."<sup>20</sup>

En concordancia con lo anterior, la sanción por excelencia al incumplimiento de las legislaciones aplicables en materia financiera, es la revocación de la autorización concedida, la que deberá ser hecha por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien deberá oír previamente al Banco de México y a la Comisión que corresponda, además de a la controladora del grupo afectada. (Art. 12 LRAF).

La revocación de una autorización de un ente financiero deberá inscribirse en el Registro público de Comercio independientemente del procedimiento que determine la autoridad financiera y deberá publicarse en tres ocasiones con intervalos de quince días una de la otra en el Diario Oficial de la Federación (art. 13 LRAF).

<sup>20</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª ed., Porrúa, México, 1994, p. 304 y 305.

Los casos en que la autoridad ha determinado que puede revocarse dicha autorización son:

- La sociedad controladora o alguna entidad financiera del grupo financiero incumplan reiteradamente la ley de la materia o las normas que de ella emanen;
- El grupo financiero no conserve el mínimo de entidades financieras exigidas por la ley;

Revocada la autorización, las entidades integrantes del grupo deberán dejar de ostentarse como miembros del mismo, sin perjuicio que subsistan las obligaciones de la controladora asumidas solidariamente en tanto no queden totalmente cumplidas las contraídas con anterioridad a la revocación.

Surtiendo efectos la revocación la sociedad controladora entrará en proceso de disolución en los términos del último párrafo del art. 11 de la LRAF.

## CAPÍTULO II

### AUTORIDADES FINANCIERAS

SUMARIO: A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1. Antecedentes. 2. Marco Jurídico. 3. Facultades. B. Banco de México. 1. Antecedentes. 2. Naturaleza Jurídica. 3. Objetivo. 4. Facultades. C. Comisión Nacional Bancaria y de Valores. 1. Antecedentes. 2. Naturaleza Jurídica. 3. Objeto. 4. Marco Jurídico. 5. Facultades. D. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. 1. Antecedentes. 2. Naturaleza Jurídica. 3. Objeto. 4. Marco Jurídico. 5. Facultades. E. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. 1. Antecedentes. 2. Naturaleza Jurídica. 3. Objeto. 4. Marco Jurídico. 5. Facultades. F. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. 1. Antecedentes. 2. Naturaleza Jurídica. 3. Objeto. 4. Marco Jurídico. 5. Facultades. G. Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. 1. Antecedentes. 2. Naturaleza Jurídica. 3. Objeto. 4. Marco Jurídico. 5. Facultades.

#### Introducción.

Las autoridades que regulan y supervisan a los Grupos Financieros conforme a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Banco de México (Banxico); Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF); Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR); Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB); y Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) que conforme al art. 2º de la Ley intervendrán en los términos siguientes:

*"Art. 2º. Las autoridades financieras, cada una en la esfera de sus respectivas competencias, ejercerán sus atribuciones procurando: el desarrollo equilibrado del sistema financiero del país, con una apropiada cobertura regional, una adecuada competencia entre los integrantes de dicho sistema; la prestación de los servicios integrados conforme a sanas prácticas y usos financieros; el fomento del ahorro interno y su adecuada canalización hacia actividades productivas; así como, en general, que el sistema citado contribuya al sano crecimiento de la economía nacional."*

A continuación, analizaremos brevemente las citadas autoridades.

## A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 1. Antecedentes.

Esta dependencia del Ejecutivo Federal fue creada cuando apenas nuestro país surgió a la vida independiente, el día cuatro de octubre de 1821, con el nombre que actualmente cuenta,<sup>21</sup> “aunque durante un breve periodo se le denominó Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio.”<sup>22</sup>

Por otra parte, “mediante decreto del diecisiete de abril de 1837, el gobierno centralista de ese entonces crea las Oficinas Departamentales de Hacienda dependientes de una Junta Superior de Hacienda pero adquiere el carácter de Ministerio de Hacienda en virtud de las Bases de Organización Pública de la República Mexicana de diciembre veintitres de 1842, y es hasta el decreto de doce de mayo de 1853 cuando se le denomina por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”<sup>23</sup>

De conformidad con la disposición constitucional 90, la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en su art. 26 establece: “Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias...”

De lo anterior se infiere que, encuentra listado el despacho de los asuntos que le competen en el art. 31 de la antes citada Ley.

Siendo una de las Secretarías de Estado que conforman la Administración Pública. El principio general básico es el de, que la Hacienda se encargue de los aspectos institucionales de la banca y regule la estructura del sistema financiero y parte de las operaciones que realizan los intermediarios financieros no bancarios.

En consecuencia, funge como cabeza del sector financiero.

<sup>21</sup> En los pasajes históricos se observa que el 8 de noviembre de 1821 se expide el reglamento provisional para el Gobierno Interior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal pero ya desde el 25 de octubre del mismo año existía la Junta de Crédito Público.

Posteriormente el 4 de diciembre de 1824 se crea bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados la Contaduría Mayor de Hacienda.

<sup>22</sup> Giorgiana Frutos, Víctor M., *Curso de derecho bancario y financiero*, Porrúa, México, 1984, p. 76.

<sup>23</sup> Anuario Financiero de México. Ejercicio de 1988. Vol. XLIX, México, Asociación Mexicana de Bancos, México, 1990, p. 872 y ss.

## 2. Marco Jurídico.

Entre los principales ordenamientos que conceden facultades especialmente en materia financiera tenemos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Manual de Organización General de dicha dependencia (DOF 6-I-99); y
- Leyes del Sistema Financiero Mexicano.

## 3. Facultades.

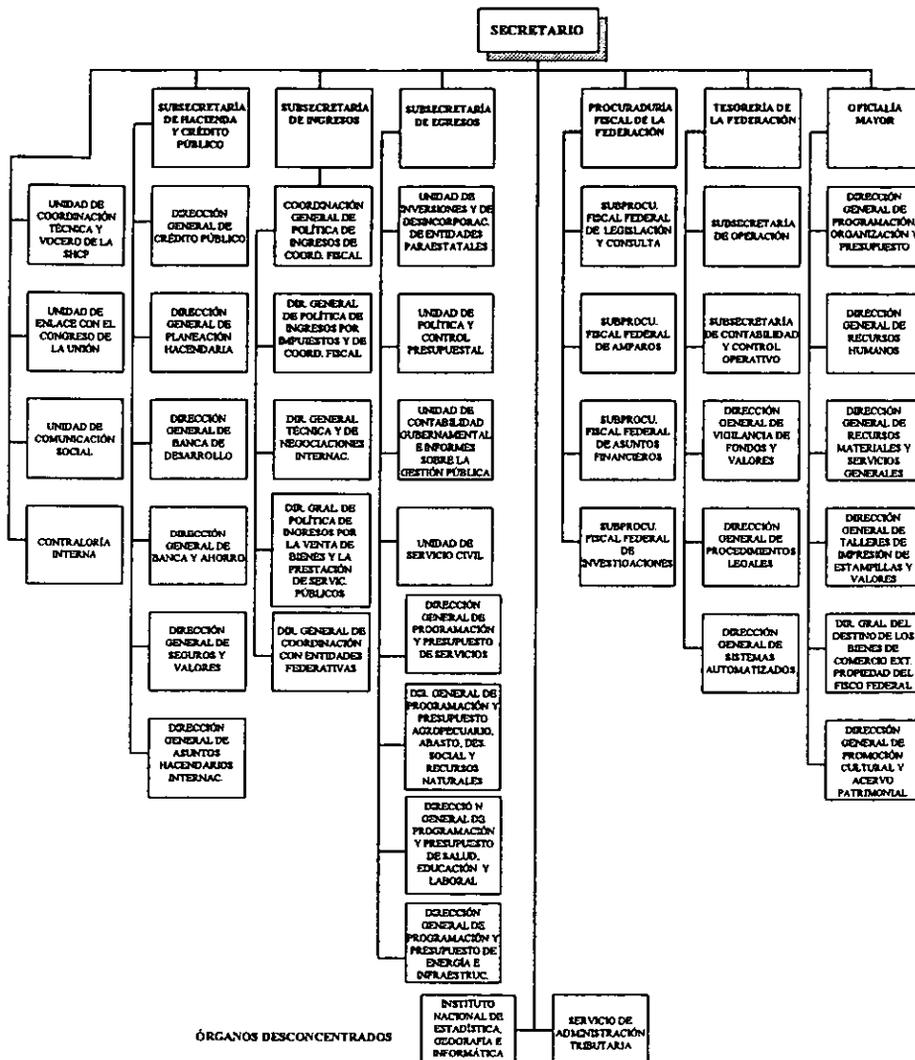
Sus facultades se enfocan principalmente al sistema financiero en su conjunto y por lo que corresponde a la presente investigación a los grupos financieros son:

- En atención a lo previsto en el artículo 31 de la LOAPF a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:
  - VII. “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 público de Banca y Crédito”;
  - VIII. “Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito”;
  - XXV. “Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”
- Autorizar anualmente los presupuestos de ingresos y egresos de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro; designa a sus Presidentes; así como a los vocales ante sus Juntas de Gobierno;
- Interpretar para efectos administrativos la Ley de Agrupaciones Financieras;
- Expedir las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros;
- Otorgar discrecionalmente y revocar la autorización para la constitución y funcionamiento de los grupos financieros;
- Puede requerir toda la información adicional y necesaria para autorizar la constitución y funcionamiento de un grupo financiero;
- Aprobar las escrituras constitutivas de las entidades financieras, así como sus modificaciones;
- Aprobar los estatutos de la controladora y el convenio de responsabilidad y sus modificaciones;

- Autorizar que otras sociedades puedan formar parte de un grupo financiero, ejemplo: sociedades en cuyo capital participa la controladora, que le prestan servicios complementarios o auxiliares a los demás integrantes del grupo;
- Imponer limitaciones para que determinadas personas, como son gobiernos o dependencias extranjeras, instituciones de crédito, personas morales mexicanas, participen en el capital de la controladora, salvo aquellas que autorice;
- Autorizar que una persona física o moral pueda adquirir, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de más del cinco por ciento del capital social de una sociedad controladora y cuando a su juicio así se justifique, un porcentaje mayor, sin exceder del veinte por ciento;
- Dictar las reglas generales bajo las cuales las entidades financieras podrán llevar a cabo operaciones de las que le son propias a través de oficinas y sucursales de atención al público de otras entidades financieras del grupo;
- Autorizar la incorporación de una nueva sociedad a un grupo financiero ya constituido, la fusión de dos o más grupos, así como la fusión de dos o más entidades participantes en un mismo grupo;
- Autorizar la separación de alguno o algunos de los integrantes de un grupo, así como la disolución y revocación de este último;
- Solicitar a la sociedad controladora la información que en el ámbito de su competencia sea necesaria.

Para dar cumplimiento debido a cada una de sus facultades para ello cuenta con una gran estructura a nivel interno que nos permitimos presentar:

## ORGANIGRAMA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO<sup>24</sup>



<sup>24</sup>DOF del 6 de enero de 1999. En este organigrama no se contemplan las CNBV, CNSF y la CONSAR, que son órganos desconcentrados de dicha dependencia. Cabe señalar que las áreas de interés en el caso que nos ocupa son las que descienden directamente de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

## B. Banco de México.

### 1. Antecedentes.

En la época posrevolucionaria, con la Constitución de 1917 se preveía la creación del Banco de México. Alberto Pani, secretario de Hacienda, formuló, de manera conjunta con Gómez Morín y Elías de Lima la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y los Estatutos principales del Banco de México, ley promulgada el veintiocho de agosto de 1925, que dio nacimiento al actual Banco de México, S.A., que se inauguró el primero de septiembre del mismo año, mediante contribuciones de particulares y gobierno, habiéndose emitido acciones, las cuales en un 51 por ciento quedaron como propiedad del gobierno y el 49 por ciento restante en propiedad de los particulares con lo que se hacía efectivo el mandato constitucional.<sup>25</sup>

Las facultades que debería de realizar el recién creado Banco de México eran:

- Centralizar la emisión de billetes;
- Regular la circulación monetaria en la República, los cambios en el exterior y la tasa de interés;
- Redescantar documentos de carácter puramente mercantil;
- Encargarse del servicio de tesorería del gobierno federal;
- Asumir el control sobre la acuñación de moneda y retiro de circulante;
- Reconstruir el sistema financiero y las condiciones crediticias;
- Fijación de las tasas de interés en el mercado de dinero y capitales;

En general, efectuar las operaciones bancarias propias de la banca de depósito.

Como se puede apreciar, “el primer esfuerzo del Banco de México fue dirigido hacia la reconstrucción del sistema bancario; y con ese objeto se establecieron 26 sucursales en el interior de la República en el periodo comprendido a partir de su fundación hasta mayo de 1932, en que se le dio a la institución la categoría de banco central.”<sup>26</sup>

Siendo la primera Ley Orgánica del Banco de México, estableció un régimen que procuraba conciliar el control del gobierno antes mencionado con la autonomía del Banco de México. En la correspondiente exposición de motivos destaca que dicha autonomía era necesaria para evitar “el gravísimo peligro de que el interés político pueda predominar en un momento dado sobre el interés público.”

<sup>25</sup> Cfr. Borja Martínez, Francisco, *Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México*, en *Reformas Constitucionales*, UNAM, México, 1994, p. 237.

<sup>26</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. I., 7ª ed., UNAM, 1994, p. 270.

"A partir de 1932,<sup>27</sup> el Banco de México abandonó su carácter comercial para concentrarse exclusivamente en banca central"<sup>28</sup> además de contar con facultades con el propósito de realizar la:

- Consolidación como Banco Central;
- Regulación del crédito y los cambios; y
- Centro de apoyo del sistema bancario.

La Ley Orgánica de 1936 reitera el principio esencial de autonomía del Banco entendiéndolo, según expresa la respectiva exposición de motivos, en el sentido de hacer de aquél una "institución destinada a servir intereses nacionales permanentes y que no puede, por ello, volverse, en caso alguno, un instrumento de acción para atender necesidades políticas o financieras extraordinarias del gobierno". En este contexto se le faculta para llevar a cabo:

- Incorporación de las reservas internacionales a su patrimonio; y
- Reajustes en el régimen de operaciones de crédito.

En el año de 1941, se expide una nueva Ley Orgánica del Banco de México que tiene por propósito dotar a éste de una mayor libertad de acción en cuanto al ejercicio de sus funciones regulatorias de la moneda, el crédito y cambios, manteniendo el régimen de la Ley anterior aplicable a su estructura orgánica y a las relaciones del propio Banco con el gobierno federal. Sus facultades estaban enfocadas a:

- Nueva estructura del sistema bancario; y
- Liberación del crédito, facilitando el financiamiento a los bancos.

Por otro lado, cuando en el año de 1982 tiene lugar la expropiación de la banca y el establecimiento de un régimen de control de cambios, se modifica la naturaleza jurídica del banco central que, de sociedad anónima pasa a ser organismo público descentralizado, cambiando con ello la estructura de su órgano de gobierno en términos que fortalecieron el control del gobierno federal sobre la institución. Tal naturaleza le fue conferida, según expresa la exposición de motivos del decreto modificatorio respectivo, atendiendo a que las funciones y facultades que la Ley había venido asignando al Banco de México, hacían conveniente dar a éste el citado carácter de organismo descentralizado del gobierno federal, naturaleza que, según afirma la propia exposición de motivos, tenía, entre otras, la ventaja de que: "... las normas de política crediticia quedan en manos y responsabilidad sólo del gobierno, el cual a través de dicho organismo, decidirá y ejecutará las acciones necesarias."

<sup>27</sup> En 1931 el Ministro de Hacienda Sr. Montes de Oca recordó que la facultad de crear billetes correspondía al Banco de México y no a la Secretaría de Hacienda. Ver: Lagunilla Iñarritu, Alfredo, *La Bolsa en el Mercado de Valores de México y su Ambiente Empresarial, 1895-1932*, T. I., Ed. Bolsa de Valores de México, S.A. de C.V., México, 1975, p. 163.

<sup>28</sup> Muñoz, Luis, *Derecho Bancario Mexicano*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1974, p. 78.

Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que entraron en vigor el cuatro de febrero de 1983 modificaron el artículo 28 del código fundamental elevando a rango constitucional el citado carácter de organismo público descentralizado.

La Ley vigente hasta 1984 presentaba deficiencias por los cambios del sistema financiero, principalmente en los siguientes aspectos:

- Monto del financiamiento que concede el Banco Central, no limita su cuantía adecuadamente, lo que provoca uso excesivo del crédito;
- Facultades para regular el crédito;
- Integración y competencia de órganos internos; y
- Operaciones del Banco.

Consecuente con la naturaleza jurídica asignada por la Constitución al Banco de México, la Ley Orgánica, que entró en vigor el primero de enero de 1985, establece que éste debe desempeñar sus funciones de conformidad con las directrices de política monetaria y crediticia que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, integrando su Junta de Gobierno con mayoría de personas que ocupan cargos en la administración pública federal.

## 2. Naturaleza Jurídica.

La Ley del 15 de diciembre de 1993, publicada en el D.O.F. el 23 del mismo mes y año, con vigencia a partir del 1º de abril de 1994, decretó la modificación de la naturaleza jurídica del Banco Central, el cual, de organismo público descentralizado, bajo el control del gobierno federal, pasa a ser una persona de derecho público que ejerce funciones inherentes al Estado sin estar comprendido en la administración pública federal, que corresponde al ámbito del Poder Ejecutivo<sup>29</sup> con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración. (Art. 1º).

En la exposición de motivos se señala:

*"...que para que se garantice cabalmente la posibilidad de que el Banco Central cumpla con la función que se le asigna éste no forma parte de la Administración Pública Federal, por lo que no queda comprendido en lo dispuesto en el artículo 90 constitucional, sino que será un organismo del Estado Mexicano con facultades autónomas en lo relativo al ejercicio de sus funciones y su administración."*

En esta línea de ideas, hubo lugar a reformar los artículos 28, 73 y 123 Apartado "B" fracción XIII Bis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobados por el Congreso de la Unión el veintidos de junio de 1993.

<sup>29</sup> Finalmente después de haber sido discutido ampliamente en el Pleno, el decreto de reforma constitucional fue votado el 10 de junio de 1993, siendo aprobado por un amplio margen de 385 votos a favor y 17 en contra. Una semana después el aludido decreto era aprobado en la cámara de senadores con tan sólo dos votos en contra y a los pocos días se envió a las legislaturas de todos los estados, las cuales también la aprobaron en su oportunidad. El decreto promulgatorio se publicó el veinte de agosto de 1993.

### Definición de Autonomía

En términos conceptuales, la *autonomía* es: En el ejercicio de sus funciones el banco central no reciba ni deba obedecer instrucciones del Ejecutivo o del Congreso. Esta condición puede satisfacerse en grados diversos y tiene que ver con los procedimientos que regulan la designación, remoción y extensión del período del gobernador del banco, los mecanismos para resolver conflictos entre el poder ejecutivo y el banco central y el grado de participación de éste en la formulación de la política monetaria y el proceso presupuestario, los objetivos que debe cumplir el banco central y las características de las restricciones legales impuestas al financiamiento que éste puede otorgar al sector público.<sup>30</sup>

Implica una transferencia del poder Ejecutivo al instituto emisor con el fin de que éste último aumente su eficacia para alcanzar ciertos objetivos económicos, en particular el de estabilidad de precios.

Además la autonomía que goza el banco central puede verse en los términos de la extensión y naturaleza de sus atribuciones para diseñar y ejecutar la política monetaria. Desde esta perspectiva, los bancos centrales más independientes son el Bundesbank, el Banco Nacional de Suiza, la Reserva Federal Norteamérica y el Banco de Chile.<sup>31</sup>

Por tanto; el Banco de México sólo podrá otorgar financiamiento al gobierno federal,<sup>32</sup> a las instituciones bancarias del país, a otros bancos centrales y autoridades financieras del exterior, a organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.

### 3. Objetivo.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial, consideró que el objetivo prioritario del banco central es consolidar y preservar la estabilidad de precios. Ahora bien, "con el fin de que el banco central esté en mejores condiciones de cumplir con este objetivo es

<sup>30</sup> Por otra parte, otro de los fines de darle autonomía al Banco de México era eliminar las presiones inflacionarias a través de la disminución del crédito al gobierno y que este tuviera más capacidad de maniobrar su política monetaria y regular la estabilidad del peso frente al dólar. Véase: Cfr. Arrigunaga Gómez del Campo, Javier, *Ámbito Internacional de la Autonomía de los Bancos Centrales*, en Autonomía del Banco de México y sus Perspectivas de la Intermediación Financiera. Cuadernos Constitucionales, México-Centroamérica, UNAM, México, 1994, p. 10 y ss., y Ortiz Martínez, Guillermo, *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria: Una visión de la Modernización de México*, FCE, México, 1994, p. 121 a 142.

<sup>31</sup> Cfr. Sandoval Espinosa, Elena, *La Autonomía del Banco Central*, en Perfil Económico, México, Núm. 2, julio-agosto de 1993, p. 5.

Por otro lado, es preciso señalar que a finales de 1992 existían en el mundo 166 bancos centrales en cuyo funcionamiento se aprecian diferencias, consecuencia de la diversidad de estructuras, raíces históricas y organización de los poderes públicos, entre otros factores.

<sup>32</sup> De acuerdo a su Ley, otorgará un monto limitado de crédito al Gobierno Federal promoviendo la norma: "El Banco de México goza de plena autonomía, quedando desligado del Gobierno y no responderá a las necesidades de política económica, sino a requerimientos que garanticen la estabilidad económica."

conveniente que se encuentre aislado de presiones, es decir, que sea *autónomo* en el ejercicio de sus funciones.”<sup>33</sup>

En este orden de ideas, el texto del artículo 28, párr. sexto, constitucional, quedó redactado en los siguientes términos:

"Art. 28. ....

*El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.*

....."

Por otra parte, las finalidades que se le asignaron a Banxico son las siguientes:

- Proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad, tendrá como objeto prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda;
- Promover el sano desarrollo del sistema financiero; y
- Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

#### 4. Facultades.

De conformidad con la Ley que lo rige y la LRAF, entre las principales facultades que le corresponden a nuestro instituto central se encuentran:

- Regular la emisión y la circulación de moneda y fijar los tipos de cambio en relación a divisas extranjeras;
- Emitir billetes y acuñar monedas;
- Operar como Banco de Reserva, acreditante de la última instancia y Cámara de Compensación;
- Constituir y manejar las reservas que se requieren para las funciones antes mencionadas;
- Prestar servicio de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero en operaciones de crédito tanto interno como externo;
- Representar al gobierno en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en todo organismo multinacional que agrupe a bancos centrales.

<sup>33</sup> Ortíz Martínez, Guillermo, *Idem.*, p. 121 y 122.

El ejercicio de estas funciones deberá efectuarse en concordancia con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de conformidad con las directrices de política monetaria y crediticia que señale la SHCP.

Todas las regulaciones que el banco emita en materia de servicios financieros deberán tener por motivo la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos y la protección de los intereses del público.

- Emitir su opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para:
  - Otorgar y revocar la autorización para la constitución y funcionamiento de los grupos financieros;
  - Aprobar los estatutos de la controladora así como el convenio de responsabilidades y sus respectivas modificaciones;
- Expedir las reglas de carácter general y autorizar a las Entidades Financieras para realizar operaciones con divisas y metales preciosos, a través de oficinas de otras Entidades cuando formen parte de un grupo financiero;
- Podrá imponer a las entidades financieras, sanciones que tengan como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la LBM;
- Imponer multas a los intermediarios financieros, bajo ciertos lineamientos como son los siguientes casos:
  - Por realizar operaciones activas, pasivas o de servicios en contravención a los dispuesto por la LBM o a las disposiciones que éste expida;
  - Por incurrir en faltantes, respecto de los recursos que deberán tener invertidos en depósitos en el propio Banco, en valores de amplio mercado o en ambos tipos de inversiones; y
  - Por transgredir las disposiciones que establezcan límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios.

Contra las sanciones impuestas, procederá el recurso de reconsideración ante la propia Gerencia Jurídica del Banco Central, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de tales resoluciones. Dicho recurso tendrá por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada.

El recurso citado deberá interponerse antes de acudir al Juicio de Amparo, y en contra de las resoluciones a dicho recurso, no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación. El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las multas que no hubieren sido cubiertas oportunamente a Banxico, podrá aplicarse por la SHCP o por el propio Banco.

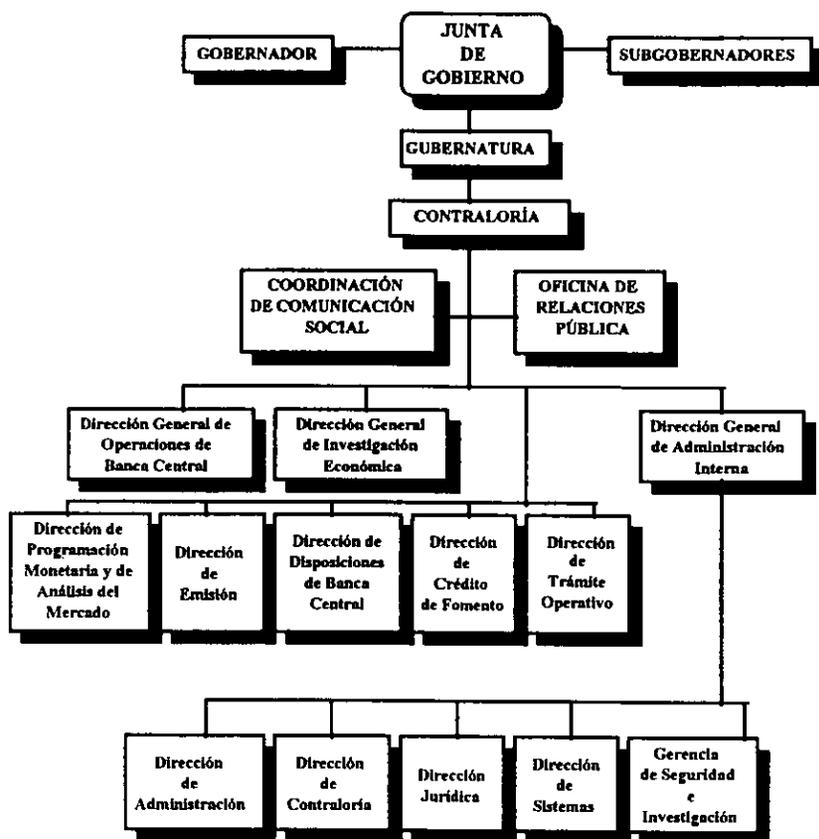
- Suspender parcial o totalmente las operaciones de los intermediarios financieros en los casos siguientes:
  - Cuando infrinjan la LBM o las disposiciones que de ella emanen; y
  - Cuando realicen operaciones con divisas, oro y plata contraviniendo las disposiciones

emitidas por Banxico; esta suspensión podrá ser hasta de seis meses, tomando en cuenta la gravedad de la contravención.

- Autorizar la emisión de obligaciones subordinadas de conversión forzosa a títulos representativos de su capital y de obtención de créditos a corto plazo, en tanto se realiza la colocación de acciones con motivo de la incorporación o fusión al mismo grupo;
- Emitir su opinión para el caso de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere autorizar:
  - La incorporación de una nueva sociedad a un grupo ya constituido, la fusión de dos o más grupos, así como la fusión de dos o más entidades participantes en un mismo grupo;
  - La separación de alguno o algunos de los integrantes de un grupo, así como la disolución y revocación de este último;
- Solicitar a los grupos financieros la información que en el ámbito de su competencia le corresponda.

Para el ejercicio de sus facultades, la administración del Banco de México está estructurado internamente de la siguiente manera:

## ESTRUCTURA ORGÁNICA



## C. Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

### 1. Antecedentes.

Los antecedentes de este organismo los encontramos en la Comisión Nacional Bancaria<sup>34</sup> y la Comisión Nacional de Valores<sup>35</sup> creadas, respectivamente, por Decretos del Ejecutivo Federal del veinticuatro de diciembre de 1924 y once de febrero de 1946, como órganos desconcentrados de la SHCP, para supervisar a las entidades del sector bancario y bursátil.

Por otra parte, el veintisiete de abril de 1995 y publicada al día siguiente (con vigencia a partir del primero de mayo de ese mismo año) se crea la CNBV, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de su propia Ley.

En la exposición de motivos de la iniciativa se establece:

*"...La nueva Comisión Nacional Bancaria y de Valores tendría por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.*

*Esta nueva Comisión aglutina las funciones y facultades que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores y comprende en su esfera de atribuciones a todas las instituciones del sistema financiero, excepción hecha de las correspondientes al sector asegurador y afianzador, que por sus particularidades y especialización es conveniente mantenerlas bajo la vigilancia de otro órgano supervisor..."*

### 2. Naturaleza jurídica.

La CNBV depende del Poder Ejecutivo a través de la SHCP, y por ende es un organismo desconcentrado de esta con autonomía técnica y facultades ejecutivas conforme al artículo 1º de la citada Ley.

La desconcentración administrativa por servicio, que en la generalidad de los países ha alcanzado gran desarrollo, jurídicamente se entiende como un fenómeno de desdoblamiento de la personalidad del Estado, mediante el cual éste desprende del ejercicio directo de funciones que de suyo le corresponden, para delegar su gestión en entidades autónomas que

<sup>34</sup> La Ley de Instituciones de Crédito establecía en su art. 123 que la Comisión es el órgano fiscalizador de las instituciones de crédito, ya que está a su cargo la inspección y vigilancia de aquéllas.

Esta disposición, así como el capítulo I del Título Séptimo de la Ley de Instituciones de Crédito, que se refería a la organización y al funcionamiento de la Comisión Nacional Bancaria, fue derogado por el artículo segundo transitorio de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, promulgada el veintisiete de abril de 1995.

<sup>35</sup> De acuerdo a lo establecido en el capítulo V de la LMV y sus disposiciones reglamentarias, tenía como objetivo el regular el mercado de valores y vigilar la debida observancia de dichos ordenamientos.

actúan como mandatarios de la voluntad del propio Estado a fin de facilitar su realización, propiciar su mayor eficacia y congruencia y sustraerlas de los inconvenientes del aparato burocrático.

Las notas que caracterizan al régimen de desconcentración las analiza el Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas expone que dicho régimen... "se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y dirigir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas que no los alejan de la administración. En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado y se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que los unen al poder central."<sup>36</sup>

"Ciertamente, la Comisión Nacional Bancaria tenía un grado considerable de subordinación a la SHCP, de acuerdo con la legislación que anteriormente regulaba su actividad. El art. 104 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (LRSPBC) establecía, igual que las leyes bancarias anteriores, que las recomendaciones y resoluciones de la CNB se comunicarían a la SHCP después de cada sesión, y serían firmes si ésta hacía presente su aprobación o no manifestaba su desaprobación dentro del término de diez días.

Esta norma desapareció por reforma que en el año de 1990 en la cual se promovió a dicha Ley Reglamentaria, desde cuya fecha las resoluciones de la CNBV no requieren ya de la aprobación de la SHCP, pues tampoco exigen las normas de la Ley de Instituciones de Crédito, ni las de la Ley de la CNBV. Creemos que a raíz de dicha modificación ya no existe subordinación funcional de la CNBV respecto a la SHCP, la que sólo conserva facultades de designación de los órganos de la propia Comisión."<sup>37</sup>

### 3. Objeto.

Tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto en protección de los intereses del público, así como de las personas físicas y de más personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero (art. 2º LCNBV).

### 4. Marco Jurídico.

El marco jurídico de la Comisión está compuesto por una gran cantidad de Leyes y reglamentos que pueden dividirse en dos grandes grupos. El primero abarcaría el cúmulo de disposiciones de donde se derivan funciones para el organismo en su carácter de autoridad en materia financiera, en tanto el segundo comprendería la legislación que le es aplicable

<sup>36</sup> Serra Rojas Beltri, Andrés, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, 17ª ed., Porrúa, México, 1996, p. 519.

<sup>37</sup> Herrejón Silva, Hermilo, *El Servicio de Banca y Crédito*. Academia Mexicana de Derecho Bursátil y de los Mercados Financieros, A.C., México, 1995, p. 118 a 121.

conforme a su naturaleza de órgano desconcentrado de la Administración Pública Centralizada.

Disposiciones legales y reglamentarias de donde se derivan funciones para la Comisión.

- La Ley de la CNBV que crea a dicho organismo le señala las facultades que le corresponden (art. 4 LCNBV);
- El Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria publicado en el D.O.F. el cuatro de agosto de 1993, el cual continuará en vigor en lo conducente, hasta en tanto se expidan los acuerdos delegatorios previstos en el antepenúltimo párrafo del art. 16 de la Ley de la CNBV, así como los acuerdos delegatorios expedidos por los órganos de gobierno de la CNBV (art. 7 transitorio LCNBV);
- El Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, publicado en el D.O.F. de veinticuatro de noviembre de 1988, continuará en vigor hasta que se expida el Reglamento a que se refiere el artículo 5 de la Ley de la CNBV (art. 8 transitorio LCNBV).

El marco legislativo que le otorga funciones a la Comisión no se agota en la ley únicamente citada y las disposiciones reglamentarias emanadas de la misma, pues existe gran cantidad de ordenamientos que le atribuyen funciones de diversa índole, entre los que destacan:

- Ley de Instituciones de Crédito;
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito;
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras;
- Las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros;
- Ley del Mercado de Valores;
- Ley de Sociedades de Inversión;
- Ley del Banco de México;
- Leyes Orgánicas de los Bancos de Desarrollo;
- Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional;
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros;
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;
- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis, Apartado "B", del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- Ley Federal de Derechos;
- Existen además diversas disposiciones reglamentarias emitidas por el Presidente de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, señalándose entre estas últimas, las disposiciones de carácter general (conocidas comúnmente como circulares) y oficios circulares.

## 5. Facultades.

Para cumplir con el objeto que tiene encomendado cuenta entre otras con las siguientes facultades:

- Supervisar a las entidades, personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público;
- Emitir de conformidad con lo que establezcan las Leyes relativas al sistema financiero, regulación prudencial orientada a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras; además, estudia y propone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tesis y criterios de aplicación general en materia de política financiera.

La prevención y corrección se llevarán a cabo mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso para las entidades financieras tendientes a eliminar irregularidades. Asimismo, dichos programas se establecerán cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia, o estabilidad, pudiendo en todo caso instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades.<sup>38</sup>

- Emite su opinión y consulta;
- Elaborar y publicar estadísticas relativas a las entidades y mercados financieros;
- Determinar los días en que las entidades deberán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones;
- Ordenar la suspensión de la publicidad que realice la sociedad controladora, cuando a su juicio implique inexactitud, obscuridad o competencia desleal o pueda inducir a error, respecto de sus operaciones o servicios;
- Emitir su opinión para la constitución y funcionamiento de los grupos financieros así como para aprobar los estatutos de la controladora y el convenio de responsabilidades y sus modificaciones;
- Autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo de aquellas entidades que señalen las leyes;
- Dictar las disposiciones conforme a las cuales deberán registrar las operaciones por cuenta de terceros que realicen las instituciones de crédito y las casa de bolsa que formen parte de un grupo, con las acciones de los demás integrantes del grupo, así como de las sociedades en cuyo capital participen éstos;
- Dictar las disposiciones para que las operaciones que una entidad financiera realice en oficinas de otras entidades sean documentadas en papel membretado de la entidad que actúa en las oficinas de otras entidades y registrarse en los libros de la entidad primeramente citada;

<sup>38</sup> CNBV, *Anuario Financiero de México 1994*, Vol. Quincuagésimo quinto, Ed. Asociación de Banqueros de México, México, 1995, p. 747 a 760.

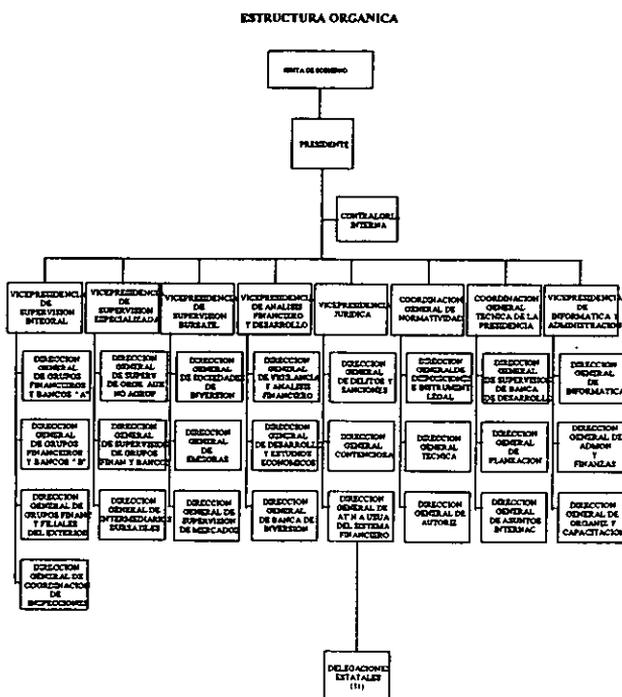
- Solicitar a la entidad a través de cuyas oficinas se realicen operaciones de otra entidad la documentación relacionada con tales operaciones;
- Fijar las reglas para la estimación de activos de la sociedad controladora;
- Autorizar el catálogo y las reglas bajo las que se ajustará la contabilidad de la controladora;
- Señalar las disposiciones uniformes mediante las cuales la sociedad controladora y las entidades financieras estarán obligadas a publicar sus estados financieros anuales dictaminados;
- Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarle periódicamente las entidades;
- Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes;
- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas;
- Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se imponga en contra de las sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;
- Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a las de la Comisión, así como participar en foros de consulta y organismos de supervisión y regulación financiera nacional e internacional;
- Proporcionar la asistencia que le soliciten las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países, para lo cual en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia, podrá recabar respecto de cualquier persona la información y documentación que sea objeto de la solicitud; siempre que se tengan celebrados convenios, considerándose el principio de reciprocidad como una de las bases que deben regir en el intercambio de la información;
- Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquéllas violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes.

La intervención administrativa es para constatar las irregularidades que ya previamente se habían detectado, y en sus caso normalizarlas.

Si las irregularidades afectan la estabilidad o solvencia de la institución de crédito y ponen en peligro los intereses del público o acreedores, el Presidente de la CNBV podrá de inmediato, con acuerdo de la Junta de Gobierno declarar la intervención con carácter de gerencia, de la institución de que se trate y designar al interventor-gerente.

- Emitir su opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para autorizar la separación de alguno o algunos de los integrantes de un grupo, así como la disolución y revocación de este último; y
- Solicitar a la sociedad controladora la información que en el ámbito de su competencia sea necesaria.

Para el cumplimiento de sus funciones la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuenta con una amplia estructura orgánica que nos permitimos presentar:



## D. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

### 1. Antecedentes.

Las primeras Leyes que regularon al seguro incluyendo la de 1892 "Ley sobre compañías de Seguros" y otras posteriores sólo prevenían que para operar se necesitaba autorización de Hacienda pero no hacían alusión a órgano alguno que vigilara o al menos inspeccionara sus actividades.

Sin embargo, en la Ley de 1935 se establece el primer sistema de inspección, publicidad y balance de las empresas de seguros por medio de un órgano que se denominó Comisión Nacional de Seguros.<sup>39</sup>

La vigilancia del estado sobre las operaciones de seguros se estableció entonces siguiendo tres sistemas hasta los años cincuentas: 1. Concesión, 2. Inspección, 3. Publicidad de balances.

La complejidad de la vida moderna ha hecho que el público tienda cada vez más a prever circunstancias derivadas del caso fortuito o fuerza mayor.

"Con el afán de prever la vigilancia e inspección de las instituciones de fianzas que se fueron aglutinando en forma repentina el once de marzo de 1925 se expide la primera Ley en la materia que recibe el nombre de "Ley Sobre Compañías de Fianzas" (publicada en el D.O.F. el ocho de abril del mismo año) y en su artículo 3º apunta que la vigilancia de éstas, correspondía a la Secretaría de Hacienda, la que ejercitaría facultad reglamentada a través de la Comisión Nacional Bancaria.

En 1942 siendo Presidente Constitucional Manuel Ávila Camacho y considerando tan importante ésta materia y los servicios que las mismas prestan y que fueron aumentando notoriamente, expide una nueva Ley que en su artículo 3º capítulo primero y segundo otorgan facultades de vigilancia e inspección a la Secretaría de Hacienda las cuales practicaría por lo menos una vez cada año, sin perjuicio de las demás que ordenara, de igual manera debían rendir la información que ésta les solicitara, y en caso de controversia entre una institución de fianzas y el fiado, el acreedor, podía acudir a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, aunque posteriormente dichas facultades se les retiran.

A los veintisiete días del mes de diciembre de 1950 y estando en turno constitucional Miguel Alemán, se expide nuevamente otra Ley de Instituciones de Fianzas y se reitera que la inspección y vigilancia de las instituciones de fianzas le corresponde en forma directa a la Secretaría de Hacienda pero sin hacer alusión de que se delegan facultades a órgano alguno."<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Cfr. Morales Franco, Salvador. *Control de Compañías y sus Relaciones con la Comisión Nacional de Seguros*. Mexicana de Seguros, Núm. 3, agosto México, 1952, p. 4 a 7.

<sup>40</sup> México, SHCP., *Legislación Sobre Fianzas*, s.e., México, 1958, p. 51, 120 y ss. y 251.

Posteriormente con reformas aplicadas a la Ley el veinticuatro de diciembre de 1968 se señala que la Secretaría de Hacienda por conducto de la Comisión Nacional Bancaria se constituye como autoridad competente para la inspección y vigilancia de las instituciones de fianzas así como de sus agentes y en diciembre de 1970 se le delegan facultades en la misma materia en el ramo asegurador y afianzador cambiando su denominación la Comisión Nacional Bancaria al de Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Finalmente en 1989 se amplían las facultades de la Comisión, "sin embargo tal parece que su función no fue eficiente y se tomó la decisión en 1990, de restablecer la existencia de lo que ahora se llama Comisión Nacional de Seguros y Fianzas con facultades en vigilancia e inspección respecto de las instituciones que tenía la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, es decir de Seguros, Fianzas y Sociedades Mutualistas de Seguros."<sup>41</sup>

Esto es, como se hizo evidente una serie de desequilibrios que afectaron a las empresas aseguradoras y afianzadoras y que repercutieron en el público usuario provocaron circunstancias que comprometían la estabilidad de estos sectores; aunado a la crisis económica de esa época.

Debido a estas causas este tipo de empresas presentaron deterioros en sus operaciones; sin embargo la situación se salvo al eliminar el cúmulo importante de disposiciones jurídicas y regulatorias y expedir la Ley General de Instituciones de Fianzas.

Con el propósito de modernización y desarrollo de los sectores asegurador y afianzador se crea un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargado de la regulación, inspección y vigilancia de estos sectores mediante decreto del tres de enero de 1990, surgiendo de este modo la escisión de la antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Para cumplimentar estos objetivos es entonces que el Presidente Constitucional manda a publicar el Reglamento Interior de la Comisión (catorce de enero de 1991) donde en forma clara y precisa se determinan su estructura, facultades y atribuciones.

## **2. Naturaleza Jurídica.**

De conformidad con el artículo 108 de la LGISMS la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

---

<sup>41</sup> Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*, 7ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 217.

### 3. Objeto.

El objetivo base de éste órgano es el garantizar al público usuario de los seguros y fianzas, que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan, se apeguen a derecho.

"Para cumplir con esta misión existen procedimientos y mecanismos que permiten a los asegurados confiar en la solvencia y liquidez de las compañías de seguros y fianzas, sin que la presencia del estado se convierta en un obstáculo para la autonomía de gestión de las empresas y tenga repercusiones negativas sobre el desarrollo del sector."<sup>42</sup>

Son sujetos a esta Comisión:

- Las instituciones de seguros.
- Las sociedades mutualistas de seguros.
- Las instituciones de fianzas; y
- Las demás personas y empresas sometidas a la Ley General de Instituciones de Seguros y Sociedades Mutualistas de Seguros; Ley Federal de Instituciones de Fianzas, así como otras que dispongan las Leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de la materia (art. 1º RCNSF).

### 4. Marco Jurídico.

Los principales ordenamientos de donde derivan un gran cúmulo de funciones para la CNSF son los siguientes:

- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (1935);
- Ley sobre el Contrato de Seguro (1935);
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas (1950);
- Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino (1980);
- Reglamento de la CNSF en materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad (1991);
- Acuerdo por el que la Junta de Gobierno de la CNSF delega en el Presidente, los Vicepresidentes y otros funcionarios, las facultades de imponer las sanciones de las Leyes que se indican (1998); y
- Reglamento Interior de la CNSF (1998).

---

<sup>42</sup> Fuente Rodríguez, Jesús De la, *Idem*, p. 182.

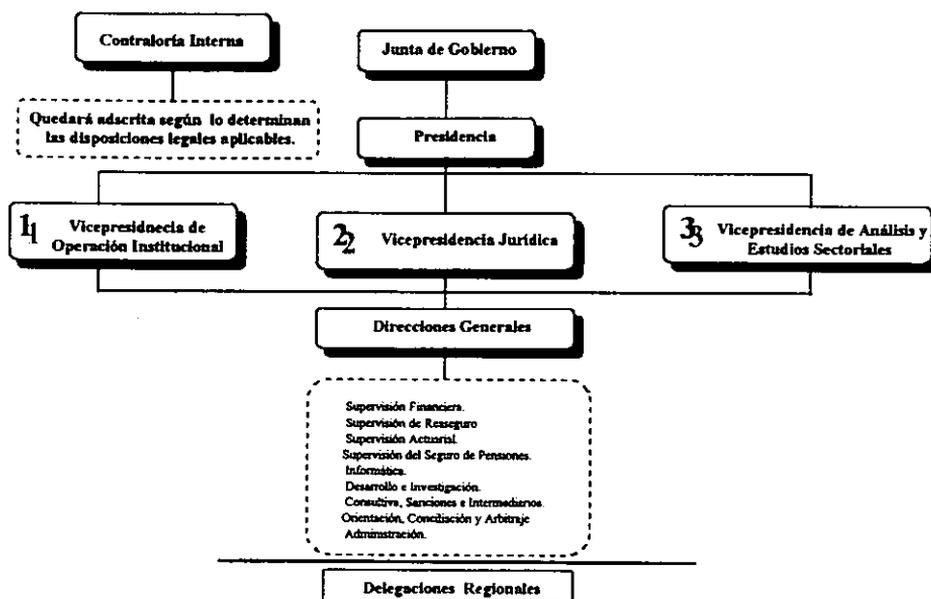
## 5. Facultades.

La Comisión de referencia, para que cumpla con el objeto para el cual fue creado, cuenta con una amplia gama de facultades que, entre las más importantes se encuentran:

- Inspección. La cual tiene por objeto revisar, verificar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio de las personas sujetas a la misma así como las operaciones, funcionamiento, sistema de control, y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los registros a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas en la materia. Estas inspecciones se practicaran a través de visitas (art. 8 RCNSF);
- Vigilancia. Ejercerá ésta facultad mediante la comprobación y evaluación sistemática del funcionamiento de servicios y operaciones de las instituciones y personas a que el reglamento se refiere considerándolas individualmente, por grupo de instituciones y a nivel de sistema para cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales que le son aplicables y prevenir situaciones que puedan afectar la estabilidad, solvencia, eficiencia y productividad;
- Órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del régimen asegurador y afianzador;
- Actuar como cuerpo de consulta de la misma;
- Intervenir en los términos y condiciones que la Ley General de Instituciones de Seguros y Sociedades Mutualistas de Seguros señala en la elaboración de reglamentos y reglas de carácter general a que la misma se refiere;
- Formular anualmente sus presupuestos que someterá a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Rendir el informe anual de sus labores a la Secretaría de despacho señalada en el punto anterior (art. 25 RCNSF);
- Emitir su opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar y revocar la autorización para la constitución y funcionamiento de los grupos financieros;
- Emitir su opinión para aprobar los estatutos de la controladora y el convenio de responsabilidades y sus modificaciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Emitir su opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para autorizar la separación de alguno o algunos de los integrantes de un grupo, así como la disolución de este último;
- Solicitar a la sociedad controladora la información que en el ámbito de su competencia sea necesaria.

Atento a lo dispuesto en el art. 108 de la Ley, cuenta con la estructura orgánica siguiente:

## ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CNSF



## **E. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro**

### **1. Antecedentes.**

Como señala el Doctor De la Fuente: "con base en la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, (DOF 22-julio-94) se crea un órgano especializado desconcentrado de la SHCP, denominado Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), que concentra las facultades de regulación, control y vigilancia de los sistemas indicados coordinando las acciones que en la materia tienen la SHCP, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Desarrollo Social y Banco de México, con la participación de organizaciones nacionales de trabajadores y de patrones.

El 14 de septiembre de 1994, dicha Comisión, promulgó el "Acuerdo por el que se establecen Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores sujetos a las Leyes de Seguro Social y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores" y, en los mismos términos, pero aplicable a los Trabajadores al Servicio del Estado, el "Acuerdo por el que se establecen Reglas Generales sobre el Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores sujetos a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado".

En ambos acuerdos, se establecen reglas generales que incluyen los mecanismos, criterios, procedimientos y documentación que deberán observar los obligados a cubrir las cuotas, así como las aportaciones para abono en las cuentas individuales, los descuentos para amortización de créditos para la vivienda y las cuotas para mantenimiento de conjuntos habitacionales.<sup>43</sup>

### **2. Naturaleza Jurídica.**

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro es un Órgano administrativo desconcentrado de la SHCP dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional en los términos de la LSAR e integrada por representantes de entidades del Gobierno Federal, los Institutos de Seguridad Social involucrados y de organizaciones nacionales de patrones y trabajadores.

### **3. Objeto.**

A fin de alcanzar una coordinación entre las Entidades e Institutos señalados en el punto anterior y las entidades financieras participantes en el SAR tiene como objetivos la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (art. 2° LSAR).

---

<sup>43</sup> Fuente Rodríguez, Jesús De la, *Idem*, p. 189 y 190.

#### 4. Marco Jurídico.

Existe una diversidad de ordenamientos que conforman su marco jurídico y del que se derivan funciones para la CONSAR los cuales son los siguientes:

- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (D.O.F. del 23 de mayo de 1996);
- Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (D.O.F. del 19 de Junio de 1997);
- Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (D.O.F. del 10 de Octubre de 1996);
- Ley del Seguro Social (arts. 10, 183-A a 183-5, 231 Bis, 240, fracc. XIV, 253, fraccs. I y X Bis, 271, 280 Bis y los Transitorios: Segundo al Noveno);
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (arts. 16, 29, fraccs. II y III, 35 al 38, 40, 43, 55, 59. Transitorios: Quinto, Séptimo al Décimo Segundo).

#### 5. Facultades.

En términos generales podemos decir que la CONSAR tiene similares facultades a las de la CNBV y CNSF.

A continuación señalamos algunas facultades de este organismo.

- Regular mediante disposiciones de carácter general todo lo concerniente a la operación del S.A.R., referente a la determinación de cuotas (IMSS), recepción y depósito (en cuentas individuales), su administración por las Afores la transmisión de recursos a Siefores e instituciones de seguros, constitución y funcionamiento de los participantes en el S.A.R., operación y pago de retiros programados;
- Otorgar y modificar las autorizaciones y concesiones a las Afores, Siefores y empresas operadoras de la Base de Datos Nacional; y
- Realizar la supervisión de los participantes en los Sistemas del Ahorro para el Retiro.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, se coordinarán para efectuar sus funciones de supervisión respecto del Sistema de Ahorro para el Retiro (S.A.R.).

- Administrar y operar la Base de Datos Nacional de S.A.R.;
- Imponer multas y sanciones;
- Actuar como órgano de consulta de las Dependencias públicas;
- Celebrar Convenios de Asistencia Técnica; y

- Rendir un informe semestral al Congreso de la Unión sobre la situación que guarda el S.A.R., entre otras facultades asignadas a dicha Comisión.

Para el desempeño de sus facultades cuenta con la siguiente estructura orgánica:

**ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO**



## F. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

### 1. Antecedentes.

Creado por la Ley de Protección al Ahorro Bancario publicada en el D.O.F. del 19 de enero de 1999.

"Dicho Instituto viene a sustituir al Fondo Bancario de Protección al Ahorro,<sup>44</sup> el cual, permanecerá en operación, con el único objeto de administrar las operaciones del programa conocido como de "capitalización y compra de cartera" y dar cumplimiento a lo relacionado con la conciliación de la auditoría ordenada por la Cámara de Diputados y las cuales deben concluir en un plazo de seis meses contado a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Conforme a este ordenamiento el IPAB deroga los artículos 122 de la Ley de Instituciones de Crédito y 89 de la Ley del Mercado de Valores en los términos del art. Décimo Octavo Transitorio."<sup>45</sup>

### 2. Naturaleza Jurídica.

El instituto conforme a la Ley de Protección al Ahorro Bancario es un organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con domicilio en el Distrito Federal (artículo 2º IPAB). El instituto tiene plena capacidad para el desarrollo de sus fines con sujeción a las normas reguladas para entidades paraestatales.

### 3. Objeto.

El instituto tiene por objeto conforme al artículo 67 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario:

- Proporcionar a las Instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a que se refiere el artículo 1º de esta Ley, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la presente Ley, a cargo de dichas Instituciones; y
- Administrar, en términos de esta Ley, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las Instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

<sup>44</sup> El antecedente inmediato era el Fondo que preveía la Segunda Ley Reglamentaria en su artículo 77, bajo el nombre de Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple y el inmediato el fideicomiso de protección de crédito que contempla el artículo 94 bis 7 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares adicionado en 1981. En relación al tema véase: Soto Sobreya y Silva, Ignacio, *Ley de Instituciones de Crédito. Antecedentes y Comentarios*, 8ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 185.

<sup>45</sup> Fuente Rodríguez, Jesús De la, *Idem.*, p. 201 y 202.

#### **4. Marco Jurídico.**

Los ordenamientos que norman su actividad son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley de Protección al Ahorro Bancario;
- Estatuto Orgánico del Instituto;
- Ley de Instituciones de Crédito;
- Ley Federal de Entidades Paraestatales;
- Código de Comercio; y
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Otros ordenamientos:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos;
- Ley Federal de Derechos; y
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

#### **5. Facultades.**

Dentro de las facultades que tienen el IPAB y de acuerdo con el art. 68 de su Ley le corresponden las siguientes:

- Asumir y pagar en su caso obligaciones garantizadas con los límites y condiciones que se establecen en la Ley;
- Recibir y aplicar recursos autorizados para pago de obligaciones;
- Suscribir y adquirir acciones ordinarias; obligaciones subordinadas convertibles en acciones y demás títulos de crédito emitidos por las Instituciones que apoye;
- Suscribir títulos de crédito, realizar operaciones de crédito, otorgar garantías, avales y asumir obligaciones, con motivo de apoyos preventivos y programas de saneamiento financiero, tanto en beneficio de las Instituciones como en las sociedades en cuyo capital participe directa o indirectamente el Instituto;
- Participar en sociedades, celebrar contratos de asociación en participación o constituir fideicomisos, así como en general realizar las operaciones y contratos de carácter mercantil o civil que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto;
- Adquirir de las Instituciones a las que el Instituto apoye conforme a lo previsto en esta Ley, Bienes distintos a los señalados;
- Contratar servicios de personas físicas y morales, de apoyo y complementarias a las operaciones que realice el Instituto;
- Coordinar y participar en procesos de fusión, escisión, transformación y liquidación de

Instituciones y sociedades o empresas en cuyo capital participe el Instituto;

- Realizar subastas, concursos y licitaciones para enajenar los Bienes o darlos en administración;
- Participar en la administración de sociedades o de empresas en cuyo capital o patrimonio participe el Instituto, directa o indirectamente;
- Obtener financiamientos;
- Fungir como liquidador o síndico de las instituciones;
- Llevar a cabo la administración cautelar de las Instituciones en términos del Capítulo V del Título Segundo de la LPAB;
- Ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competan, así como comprometerse en juicio arbitral;
- Denunciar o formular querrela ante el Ministerio Público de los hechos que conozca con motivo del desarrollo de sus funciones, que puedan ser constitutivos de delito y desistirse u otorgar el perdón, previa autorización de la Junta de Gobierno, cuando proceda;
- Comunicar a la Procuraduría Fiscal de la Federación irregularidades que por razón de su competencia le corresponda conocer a ésta, y sean detectadas por personal al servicio del Instituto con motivo del desarrollo de sus funciones;
- Realizar evaluaciones de manera permanente del desempeño que las Instituciones y los terceros especializados, en su caso, tengan con respecto a la recuperación, administración y enajenación de Bienes, de conformidad con lo que establece el artículo 62 de esta Ley; y
- Las demás que le otorguen esta Ley, así como otras leyes aplicables.

Para el cumplimiento de sus facultades el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario cuenta con la siguiente estructura orgánica:

- Junta de Gobierno (integrada por siete vocales);
- Secretario Ejecutivo; y
- Servidores Públicos que señale el Estatuto Orgánico del Instituto.

## **G. Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.**

### **1. Antecedentes.**

La Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSF) es: "un órgano creado por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada el 18 de enero de 1999 en el Diario Oficial de la Federación."<sup>46</sup>

"El Ombudsman del sector financiero comenzará a operar conforme al Artículo Primero Transitorio de dicha Ley, noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación o sea, el 18 de abril de 1999.

Parte de las funciones que, en materia de Protección a los Intereses del Público desarrollaban las Comisiones Nacionales: Bancaria y de Valores; Seguros y Fianzas y la del Sistema de Ahorro para el Retiro, respecto a:

- Conciliación y arbitraje para dirimir los conflictos que se presentan entre las entidades financieras y sus usuarios con motivo de sus operaciones; y
- Revisión de los contratos de adhesión que expiden los intermediarios financieros.

Por lo expuesto, se derogan los artículos 119 y 120 de la Ley de Instituciones de Crédito; 102 y 103 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; 87 y 88 de la Ley del Mercado de Valores; 45 de la Ley de Sociedades de Inversión; la fracción IX del artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; la fracción XII del artículo 5, 109 y 110 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y la fracción X del artículo 4º de la Ley de la CNBV.

Será un sólo organismo el que se encargue de la protección y defensa de los ahorradores y que las demás comisiones se concentren en sus actividades de supervisión y regulación de las entidades del sector financiero. En este sentido no habrá duplicidad de funciones entre las citadas Comisiones y se concentran en la nueva CONDUSEF la experiencia y conocimiento de cada sector que participará en la impartición de la justicia financiera. La protección y defensa tiene como finalidad otorgar a dichos usuarios elementos para fortalecer la seguridad en las operaciones que realicen y en las relaciones que entablen con instituciones financieras."<sup>47</sup>

### **2. Naturaleza Jurídica.**

Al igual que el IPAB, es un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica, patrimonio propio y domicilio en el Distrito Federal.

<sup>46</sup> Soto Sobreyra y Silva, Ignacio, *Idem.*, P. 203.

<sup>47</sup> Fuente Rodríguez, Jesús De la, *Idem.*, p. 203.

Cuenta con plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos, y facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en esta ley. (Artículo 10 LPDUSF).

Por tratarse de un Organismo con cobertura nacional, deberá contar con delegaciones regionales en toda la República Mexicana, que tendrán facultades específicas y competencia territorial para resolver sobre esta materia.

### **3. Objeto.**

Conforme al artículo 4 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, tiene como objeto prioritario para la protección y defensa que esta Ley le encomienda a la Comisión:

*"Art. 4. .... Procurar la equidad en las relaciones entre los Usuarios y las Instituciones Financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas."*

Por otra parte tiene como finalidad:

- Promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras; de operaciones de inversión, de cheques y de ahorro, contratos de crédito, cuentas de ahorro para el retiro, prima de seguro;
- Arbitrar sus diferencias de manera imparcial; y
- Proveer a la equidad en las relaciones entre estos.

### **4. Marco Jurídico.**

Su marco jurídico está integrado por:

- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros;
- Estatuto Orgánico de la Comisión y Reglamento Interior;
- En lo no previsto por la Ley citada anteriormente, se aplicará supletoriamente, para efectos de las notificaciones, el Código Fiscal de la Federación.

Esta disposición no será aplicable a las notificaciones y resoluciones dictadas dentro de procesos de conciliación y arbitraje seguidos conforme a lo previsto en esta Ley. (Art. 7° LPDUSF).

## 5. Facultades.

De conformidad con el artículo 11 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros la CONDUSEF, cuenta con las siguientes facultades:

- Atender y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre los asuntos que sean competencia de la Comisión Nacional; entre el Usuario y la Institución;
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, ya sea en forma individual o colectiva, entre los Usuarios y las Instituciones Financieras en los términos previstos en esta Ley, así como entre una Institución Financieras y varios Usuarios, exclusivamente en los casos en que éstos hayan contratado un mismo producto o servicio, mediante la celebración de un solo contrato;
- Actuar como árbitro en amigable composición y de pleno derecho, de conformidad con esta Ley, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los Usuarios, así como emitir dictámenes técnicos de conformidad con esta Ley;
- Prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los Usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado; así como respecto de prestatarios que no corresponden al sistema financiero, siempre y cuando se trate de conductas tipificadas como usura y se haya presentado denuncia penal;
- Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las Instituciones Financieras y los Usuarios, así como un sano desarrollo del sistema financiero mexicano;
- Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para coadyuvar al cumplimiento del objeto de esta Ley y al de la Comisión Nacional; Instituciones Financieras para alcanzar el cumplimiento del objeto de esta Ley y de la Comisión Nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano; y el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento al objeto de esta Ley y al de la Comisión Nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;
- Concertar y celebrar convenios con las Instituciones Financieras, así como con las autoridades federales y locales con objeto de dar cumplimiento a esta Ley; y con organismos participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las de la Comisión Nacional;
- Proporcionar información a los Usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las Instituciones Financieras, y elaborar programas de difusión con los diversos beneficios que se otorguen a los Usuarios;
- Analizar y, en su caso, autorizar, la información dirigida a los Usuarios sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las Instituciones Financieras, cuidando en todo momento que la publicidad que éstas utilicen sea dirigida en forma clara, para evitar que la misma pueda dar origen a error o inexactitud;

- Informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las Instituciones Financieras y sus niveles de atención, así como de aquéllas Instituciones Financieras que presentan los niveles más altos de reclamaciones por parte de los Usuarios;
- Orientar y asesorar a las Instituciones Financieras sobre las necesidades de los Usuarios;
- Revisar y, en su caso, proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por las Instituciones Financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios;
- Revisar y, en su caso, proponer a las Instituciones Financieras modificaciones a los documentos que se utilicen para informar a los Usuarios, sobre el estado que guardan las operaciones o servicios contratados;
- Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y de arbitraje a que se refiere esta Ley.

Para todos los efectos legales, la sola presentación de la reclamación por parte del Usuario, faculta a la Comisión Nacional para exigir la información relativa.

- Imponer las sanciones establecidas en esta Ley;
- Aplicar las medidas de apremio a que se refiere esta Ley;
- Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional;
- Determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías a que se refiere esta Ley; así como el monto que deberá registrarse como pasivo contingente por parte de las Instituciones Financieras en términos del artículo 68 fracción X;
- Llevar el Registro de Prestadores de Servicios Financieros y de la Información a los Usuarios;
- Condonar total o parcialmente las multas impuestas por el incumplimiento de esta Ley;
- Las demás que le sean conferidas por esta Ley o cualquier otro ordenamiento; y
- Emitir su opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito para autorizar y revocar la constitución y funcionamiento de los grupos financieros.

Para dar cabal cumplimiento a sus facultades cuenta con la estructura interna siguiente:

- Junta de Gobierno;
- Presidente;
- Vicepresidentes;
- Directores Generales;
- Delegaciones Regionales o, en su caso, estatales o locales (Unidades, desconcentrados y jerárquicamente subordinados a la administración central); y
- Demás funcionarios que determine el Reglamento Interior.

"Asimismo, como auxiliar de la citada Comisión funcionará un Consejo Consultivo Nacional para la Protección de los Intereses de los Usuarios, así como los demás Consejos

Consultivos Regionales, estatales o locales que, en su caso, consideren necesario la Junta de Gobierno (artículo 32 LPDUSF).

Por otra parte, para la vigilancia y control de la Comisión, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo designará un comisario público propietario y uno suplente, quienes actuarán ante la Junta, independientemente del órgano de control interno (artículo 39 LPDUSF).

En este contexto, la Comisión contará con un órgano de control interno que será parte integrante de su estructura orgánica. Las acciones que lleve a cabo dicho órgano de control, tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la Comisión (artículo 41 LPDUSF).<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Idem.*, p. 222.

## CAPÍTULO III

### SOCIEDAD CONTROLADORA Y ENTIDADES QUE CONFORMAN UN GRUPO FINANCIERO

SUMARIO: A. Sociedad Controladora. 1. Antecedentes Generales. 2. Concepto. 3. Objeto. 4. Obligaciones. B. Instituciones de Banca Múltiple. C. Sociedades Financieras de Objeto Limitado. D. Almacenes Generales de Depósito. E. Arrendadoras Financieras. F. Empresas de Factoraje Financiero. G. Casas de Cambio. H. Casas de Bolsa. I. Sociedades de Inversión y Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión. J. Instituciones de Seguros. K. Instituciones de Fianzas. L. Administradoras de Fondos para el Retiro.

#### Introducción.

Conforme al artículo 7º de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, las entidades financieras que pueden integrarse como agrupación financiera son: administradoras de fondos para el retiro, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casa de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades operadoras de sociedades de inversión; y una sociedad controladora.

Todas están autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público excepción hecha de las sociedades operadoras de sociedades de inversión ya que en este caso le corresponde a la CNBV y a las Afors que son autorizadas por la CONSAR para prestar los servicios que a cada una le corresponde conforme al objeto social de las mismas, con apego en particular a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley de Sociedades de Inversión, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, las Reglas Generales a que deberán sujetarse las Sociedades a que se refiere la fracción IV del Art. 103 de la Ley de Instituciones de Crédito. (D.O.F. del 14 de junio de 1993. Aclaración a dichas reglas: D.O.F. de junio 16 de 1993. Resolución que adiciona dichas reglas: D.O.F. del 14 de octubre de 1994) y, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras así como las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros. Por lo antes expuesto, procedemos a estudiarlas.

## A. Sociedad Controladora.

### I. Antecedentes Generales.

El fenómeno de la concentración de sociedades, a través del control de unas por otras, se ha discutido en donde surgió, pero sus antecedentes para un sector de la doctrina, son remotos, si se considera en su origen los acuerdos entre entes autónomos para orientar la producción y ventas de bienes y servicios en este sentido se orienta Ascarelli.

Sapori por su parte, indica que existieron coaliciones entre empresarios en forma embrionaria hacia el año 1385, en Italia; también afirma que en el siglo XIV los banqueros Médici, fueron dueños de numerosas compañías en que alguno de los Médici siempre aparecía como titular de una parte importante de la empresa y que también la banca Médici pudiera constituir un precedente de las sociedades *holding*, ya que tenía filiales en otras ciudades italianas y aún, en principados, en grandes electorados alemanes: Langle y Rubio, comenta la existencia de cárteles o monopolios del alumbre. O del cobre en el siglo XVI de iena, carbón y sal en el siglo XVII en España y otros países de Europa y que en Inglaterra hacia el siglo XVIII existía concentración de propietarios de carbón y en Francia sindicatos de productores de hulla que monopolizaban su venta.

Por otra parte, Pietro Guerra considera que el primer antecedente, lo constituyó un acuerdo de gobierno del Estado de Pensilvania, dictado en 1870, que autorizaba a un grupo de 40 sociedades para participar libremente en cualesquiera otra sociedad, sin limitación de porcentaje y clase.

Esta autorización trascendía, porque hasta esa fecha la legislación de los Estados Unidos establecía determinadas limitaciones a la participación en la suscripción de acciones de otras sociedades y a su porcentaje, este criterio fue evolucionando posteriormente hasta determinar la más amplia libertad para que participe una sociedad, en cualesquiera otra.<sup>49</sup>

Una ley promulgada en el año de 1889 por el Estado de Nueva Jersey, estableció por primera vez esta posibilidad de participación que permite a las sociedades constituirse con el propósito exclusivo de poseer las acciones de otras compañías y posteriormente las legislaciones de otros estados, siguieron este ejemplo, la sociedad *holding* surgió fundamentalmente para eludir algunas de las prohibiciones establecidas, por la legislación antimonopólica y para fines del siglo pasado, en opinión de la doctrina, la *holding* posiblemente la más importante, fue la Standard Oil Company (Nueva Jersey) organizada en 1899.

El Trust sirvió en un tiempo para el efecto de controlar, pero tenía algunas limitaciones, no siempre los accionistas tenían derecho a la gestión, a la administración de las sociedades.

<sup>49</sup> Cfr. González Guerrero, Norma Olivia, Perfil Jurídico de la Sociedad Controladora o Holding como una especie de la Sociedad Anónima, PEMEX-Lex Revista Jurídica Petróleos Mexicanos, Núm. 109-110 julio-agosto, México. 1997, p. 50.

De tal manera que, se recurrió a la *holding company*, para facilitar la concentración comercial e industrial de las empresas a través de obtener el control mediante el procedimiento de adquirir el porcentaje necesario de las acciones representativas de capital, para obtener la dirección o el nombramiento de la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, y han tenido un auge importante que se mantiene hasta nuestros días.<sup>50</sup>

"Un año después el decreto de Sherman de 1890 prohibía combinaciones o acuerdos desfavorables que condujeran a restringir el comercio dio impetu a las compañías dominatrices, así como a las empresas que realizaron diversas fusiones debido a que las compañías podrían hacer en forma de una compañía lo que se les prohibía hacer en términos del decreto en compañías separadas.

De este decreto, se inicia en los Estados Unidos de Norteamérica toda una nueva corriente, tanto administrativa como legal para el manejo de sociedades por sociedades, es decir, que una persona jurídica detenta al capital de otras personas jurídicas."<sup>51</sup>

Tal es la importancia, que han tenido las sociedades *holding* que para 1933 Rosset afirmó: El hecho de que las *holding* no hayan desaparecido a pesar de todas las prohibiciones, es prueba de que los hechos económicos poseen muchas veces una fuerza superior a los textos legales, y que además, si a veces suelen ser utilizadas con fines perjudiciales y, reprochables, otras veces responden a reales necesidades económicas y son fuente de importantes beneficios.<sup>52</sup>

"En nuestra opinión, un estudio clave para los trabajos jurídicos especializados en esta materia es el informe emitido en 1964 por P. Van Ommeslaghe: "Informe introductorio sobre la coordinación de las garantías exigidas de las sociedades, para proteger los intereses de los asociados y de terceros en materia de grupos de sociedades (artículo 54.3 del Tratado de Roma)", pues es a partir de este informe cuando se pone de manifiesto una gran preocupación de los juristas por el tema de los grupos de sociedades. Antes del informe de Ommeslaghe, existían también importantes trabajos, principalmente el libro de C. Chapud, "Le pouvoir de concentration de la société par actions" y el de M. Vanhaecke, "Les groupes des sociétés", ambos publicados en 1962, y basados en sus respectivas tesis doctorales."<sup>53</sup>

## 2. Concepto.

En España la regulación de este tipo de sociedades tiene una orientación preponderantemente fiscal y también una orientación de estímulo a la concentración para afrontar la competencia internacional, derivada del ingreso de España a la comunidad económica europea, por una parte y por la otra, para prepararse a la integración prevista a dicha comunidad, para 1992.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Johnson Okhunysen, Eduardo A., *Idem*, p. 17.

<sup>52</sup> González Guerrero, Norma Olivia, *Ibidem*.

<sup>53</sup> Citado por: Johnson Okhunysen, Eduardo A., *Idem*, p. 18.

En Francia, la ordenanza número 66-537 de 24 de julio de 1966, considera filial a la sociedad cuyas acciones del capital social detentan el más de 50% de otra sociedad (artículo 354), esta última la designa la Ley con el nombre de Sociedad Madre y para efectos fiscales el régimen de sociedades madres puede bajar hasta el 10% del capital social de otras sociedades, de acuerdo con esta ley (artículo 357), se obliga a los administradores de estas sociedades a presentar un balance consolidado de todas las empresas que reflejen sus cuentas y sus resultados.

En Inglaterra la *Companies Act de 1948*, prevé la existencia de *holding companies*, como controladoras y subsidiarias, *companies*, controladas, basándose fundamentalmente en el concepto de control, bien derivado de la titularidad de las acciones del capital social de las subsidiarias, bien el hecho de que la *holding* controle la integración de la mayoría de los miembros del Consejo de Administración de las subsidiarias, es importante hacer notar que para evitar los efectos de cruzamiento de capitales, la ley inglesa prohíbe la adquisición de acciones de la sociedad *holding* por las subsidiarias.

El Gran ducado de Luxemburgo promulgó una ley el 31 de julio de 1921, orientada, fundamentalmente para efectos fiscales en la que la sociedad *holding* no es una forma especial de sociedad que se distinga de la anónima.

Será considerada como sociedad *holding* una sociedad luxemburguesa que tenga por objeto exclusivo la participación, cualesquiera que sea la forma, en otras empresas luxemburgesas o extranjeras y la gestión, así como la puesta en valor de estas participaciones, de manera que ella no tenga actividad propia y tampoco un establecimiento comercial abierto al público.<sup>54</sup>

Para Eduardo Johnson el nombre que adoptamos: "de compañía dominatriz al tipo de empresas en estudio se deriva de la palabra en inglés "Holding Company", a la cual se le han dado diversas traducciones, entre las que encontramos las de empresa madre, empresa controladora, compañía dominatriz, ya que lo considero más adecuado debido a que encierro en este concepto la idea principal que surge como objetivo de estas sociedades, que es el de dominar por medio de un centro de decisiones los movimientos de sus empresas integrantes."<sup>55</sup>

Creo conveniente, como método previo a desarrollar la secuencia lógica de mi exposición el tratar de determinar conforme al lenguaje, qué se entiende por sociedad *holding* o controladora, desde luego, la palabra *holding* es una palabra no propia del idioma español, es evidente que se deriva del idioma inglés y su uso se ha familiarizado en otros idiomas, entre los que se encuentra el español, esta palabra es el gerundio del verbo *to-hold*, que expresa propiedad, posesión, tenencia, y desde luego, en ese estricto sentido no tiene el significado jurídico que la vida mercantil y de los monopolios le da actualmente, como participación, control o dominio de una sociedad sobre otras, en este sentido la doctrina no es unánime en

<sup>54</sup> Cfr. González Guerrero, Norma Olivia, *Idem.*, p. 51.

<sup>55</sup> Johnson Okhunysen, Eduardo A., *Ibidem.*

cuanto a la expresión *holding* y su significado tanto en idioma español como en otros idiomas.<sup>56</sup>

El Glosario de Términos Bursátiles define: "Holding Company (Compañía Dominatriz) Empresa que ejerce el control de un grupo de subsidiarios por tener en su propiedad una porción importante, normalmente mayoritaria, del capital de las sociedades que integran el conjunto."<sup>57</sup>

Gonzalo Ortega nos dice: "Holding. Compañía de inversión, que se forma con el propósito de tener el control de una o más compañías subsidiarias."<sup>58</sup>

La idea básica que apoya la creación de este tipo de Sociedad es el de conjuntar en un centro la decisión, el desarrollo y crecimiento de un grupo de empresas.

En México, la regulación a este tópico, es a partir del 1° de enero de 1982 en la Ley del Impuesto sobre la Renta en el capítulo IV denominado "De las Sociedades Mercantiles Controladoras", artículos 57A a 57P, que definen a estas sociedades como sigue:

- Aquellas que detenten más del 50% de las acciones con derecho a voto de otras sociedades, inclusive cuando dicha tenencia se tenga por conducto de otras sociedades que a su vez sean controladas por aquéllas. Se estima con igual carácter aquellas que aun cuando no tengan el mencionado porcentaje de acciones, tengan el control efectivo de sociedades que a su vez sean controladoras por aquéllas. Existe ese control, cuando:
  - ✓ La realización de las actividades mercantiles de una sociedad residente en el país se efectúa preponderadamente con las sociedades controladoras o controladas.
  - ✓ Estas sociedades tengan junto con otras personas físicas o morales vinculadas a ellas, una participación en el capital de la sociedad residente en el país superior al 50%; y
  - ✓ Tengan una inversión en una sociedad residente en el país de tal magnitud que de hecho y de derecho le permitan ejercer una influencia preponderadamente en las operaciones de la empresa.

La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, establece que las sociedades controladoras son sociedades anónimas cuyo objeto será adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del grupo financiero. (Que representen por lo menos el 51% del capital pagado de cada uno de los integrantes) En ningún caso la controladora podrá celebrar operaciones que sean propias de las entidades financieras integrantes del grupo (Arts. 15 y 16).

<sup>56</sup> Cfr. González Guerrero, Norma Olivia, *Ibidem*.

<sup>57</sup> Comisión Nacional de Valores, *Glosario de Términos Bursátiles*, Inglés-Español, México, 1987, p. 159.

<sup>58</sup> Cortina Ortega, Gonzalo, *Prontuario Bursátil y Financiero*, 3ª reimp., Trillas, México, 1990, p. 87.

Por su parte la Ley del Mercado de Valores establece que las sociedades controladoras son aquellas que realizan como actividad exclusiva o concurrente la inversión en acciones o partes sociales de otras sociedades que les permita, directa o indirectamente, ser titulares del 50% o más de su capital social o que por cualquier título tengan la facultad de determinar el manejo de las mismas, siempre que dicha inversión sea igual o superior al 20% del capital contable, según el último estado de posición financiera de la controladora. (Art. 14 fracc. V inciso C).

Por último en la Regla Segunda, fracción V, de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros se entiende por controladora:

*"Regla Segunda. Para efectos de estas reglas, se entenderá por:*

.....

*V. Controladora, a la Sociedad que de conformidad con el Título Tercero de la Ley, se constituya para la adquisición y administración de las acciones de las Entidades Financieras y de las Empresas."*

En base a lo anterior, podemos decir que la sociedad controladora es una sociedad anónima, de carácter mercantil, con duración indefinida y cuyo objeto es adquirir y administrar las acciones emitidas por los integrantes del grupo, que representen el 51% de su capital social pagado, para así formar con las entidades financieras un grupo financiero.

### **Ventajas.**

"Entre las ventajas de una sociedad controladora, tenemos:

- Lograr unidad de gobierno, objetivos y políticas;
- Consolidar en una sociedad las participaciones de distintos accionistas en distintas sociedades, sin perder la individualidad de éstas;
- Multiplicar el efecto de control de un grupo de empresas;
- Facilitar una tesorería centralizada y el mayor flujo de recursos a la sociedad accionista de diversas sociedades operadoras;
- Tener mayor facilidad y flexibilidad para el crecimiento y diversificación."<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Idem.*, p. 738 y 739.

### Características.

"Los rasgos característicos de la sociedad controladora son entre otros:

- Poseedora de una mayoría de acciones con derecho a voto suficiente para poder tener el mando directo del grupo financiero, para consecuentemente tener el control de las asambleas generales de accionistas y así ser el centro de la dirección financiera del grupo;
- Naturaleza jurídica de una sociedad anónima;
- Duración indefinida y domicilio social dentro del territorio nacional por disposición expresa del artículo 16, segundo párrafo de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras;
- Sociedad independiente de los integrantes del grupo;
- No pueden celebrar operaciones que sean propias de las entidades financieras;
- En su capital social ninguna persona física o moral podrá adquirir, directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de acciones de las series "O" por más del cinco por ciento del capital social de una sociedad controladora. La SHCP podrá autorizar, cuando a su juicio se justifique, un porcentaje mayor, sin exceder del veinte por ciento. (Art. 20 LRAF).

En este contexto, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras en el Capítulo II Título Tercero denominado "De las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior" (arts. 27-A a 27-N) contempla la posibilidad de que los intermediarios financieros del exterior autorizados para constituir una institución de banca múltiple o una casa de bolsa filial podrán constituir una sociedad controladora y formar un grupo financiero.

Las citadas filiales son sociedades constituidas en México, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y están sujetos a nuestra jurisdicción. La naturaleza jurídica de las filiales no es distinta de las de los intermediarios financieros de capital mayoritariamente mexicano, ambas son sociedades anónimas autorizadas para la prestación de determinados servicios financieros.<sup>60</sup>

Para los efectos anteriores, la Ley define:

*"Art. 27-A. Para efectos de esta Ley se entenderá por:*

*I. Filial: La sociedad mexicana autorizada para organizarse y operar conforme a la Ley correspondiente, como cualquiera de las entidades financieras que se mencionan en el primer párrafo del artículo 7° de la presente Ley;*

*II. Institución Financiera del Exterior: La entidad financiera constituida en un país con el que México haya celebrado un tratado o acuerdo internacional en virtud del cual se permita el establecimiento en territorio nacional de Filiales; y*

*III. Sociedad Controladora Filial: La sociedad mexicana autorizada para constituirse y funcionar como sociedad controladora de un grupo financiero en los términos de esta Ley. y*

<sup>60</sup> *Idem.*, p. 739 y 744.

*en cuyo capital participa una Institución Financiera del Exterior en los términos del presente capítulo."*

### 3. Objeto.

Atento a lo dispuesto por la LRAF y las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, "la sociedad controladora será una sociedad anónima encargada de adquirir y administrar las acciones emitidas por una entidad financiera, es decir organiza a varias sociedades que dependen de ella accionariamente para que éstas realicen su objetivo, ya sea la intermediación de dinero, la captación o la inversión de capitales u otras actividades.

Así tenemos que la controladora será poseedora en todo tiempo, de una mayoría de acciones con derecho a voto, representativas de por lo menos el 51% del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo para llevar el mando directivo de éste, y así mediante esa posesión de acciones tener el control de las asambleas generales de accionistas y consecuentemente la administración financiera del grupo.

No pueden celebrar operaciones que sean propias de las entidades debido a que la Ley limita su objeto a la adquisición y administración de las acciones de las emitidas por los integrantes del grupo, ya que la sociedad es un órgano administrativo."<sup>61</sup>

### 4. Obligaciones.

Las obligaciones de la sociedad controladora son de tipo administrativo respecto de las acciones emitidas por los integrantes del grupo financiero, por lo cual tiene funciones propias y por lo mismo, son diversas de las de los integrantes del grupo financiero. Entre las mismas obligaciones tenemos:

- Invertir su capital pagado y reservas de capital de conformidad con las disposiciones de carácter general que para ello expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo siguiente: Acciones emitidas por los demás integrantes del grupo. La controladora sólo podrá participar en el capital de sociedades distintas a las participantes del grupo, en caso de incorporación o fusión al mismo;

Cuando se trate de invertir en inmuebles, mobiliario y equipo, estrictamente indispensables para la realización de su objeto, y valores a cargo del Gobierno Federal, instrumentos de captación bancaria y otras inversiones que autorice la propia Secretaría. (LRAF art. 23 fracciones I, II y III).

- Contraer pasivos directos o contingentes, y dar en garantía sus propiedades cuando se trate del convenio de responsabilidades a que se refiere el Art. 28; de las operaciones con el IPAB previsto en la LIPAB y con autorización del Banco de México, tratándose de la

<sup>61</sup> Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Idem.*, p. 740.

emisión de obligaciones subordinadas de conversión forzosa a títulos representativos de su capital y de obtención de créditos a corto plazo, en tanto se realiza la colocación de acciones con motivo de la incorporación o fusión al mismo grupo.<sup>62</sup>(Art. 23 LRAF).

- Abstenerse de inscribir en el registro de acciones a que se refiere el artículo 128 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, las transmisiones que se efectúen en contravención de lo dispuesto en los artículos 18, 19, 20 y 20-Bis de la LRAF. (Art. 21 LRAF).
- A recibir las visitas de la Comisión competente<sup>63</sup> y a proporcionarle los informes en la forma y términos que la misma solicite, y la contabilidad que la controladora deba llevar se ajustará al catálogo y reglas que al efecto autorice la citada Comisión, quien además fijará las reglas para la estimación de sus activos. (LRAF Art. 30, párrafo II y III).
- A publicar sus estados financieros anuales dictaminados de conformidad con las disposiciones que señalen uniformemente los Organismos de inspección y vigilancia." (Reglas para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, Disposición Décima)."<sup>64</sup>
- La publicidad que realice la sociedad controladora, no debe implicar inexactitud, obscuridad o competencia desleal o pueda inducir a error, respecto de sus operaciones o servicios. (Art. 34 LRAF).
- Deberán proporcionar información que en el ámbito de sus respectivas competencias le solicite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y las Comisiones Nacionales. (Art. 32 LRAF).
- Las sociedades controladoras y entidades integrantes del grupo financiero podrán proporcionar información a sociedades de información crediticia, sobre operaciones activas. (Art. 33 LRAF).
- Con excepción de la información antes referida, las sociedades controladoras y filiales dependientes de esta y que conforman a las agrupaciones financieras, están obligadas a guardar el secreto bancario previsto en la LIC, en el Art. 117.

Lo anterior se traduce en que no podrán dar información alguna de las operaciones que celebren con el público inversionista, salvo que sea solicitada por el interesado o quien tenga un interés legítimo, o bien cuando dicha información sea solicitada por la autoridad judicial

<sup>62</sup> Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de junio de 1992, artículo 23.

<sup>63</sup> La inspección y vigilancia de la sociedad controladora estará a cargo de la Comisión que supervise a la entidad financiera integrante del grupo, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine como la preponderante dentro de la propia agrupación, tomando en cuenta el capital contable de las entidades de que se trate.

<sup>64</sup> Fuente Rodríguez, Jesús De la. *Idem.*, p. 743 y 744.

en virtud de providencia dictada en juicio en el que el usuario sea parte o acusado o se solicite por las autoridades hacendarias federales.

La violación al secreto bancario tiene como consecuencia la obligación de la sociedad controladora o de las entidades filiales a indemnizar al afectado de los daños y perjuicios que se le causen. (Art. 117 LIC).

Las anteriores disposiciones en el caso de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se encuentran previstas en las circulares 113-1, 13-1 bis, 13-2 bis, 13-3 emitidas por ésta.

Al detectar la Comisión competente irregularidades graves el Presidente dictará las medidas correspondientes para regularizar las actividades, señalándose un plazo, en el cual sino se regulariza la situación podrá declarar la intervención correspondiente.

También en caso de detectar una situación de estabilidad o solvencia que pongan en peligro los intereses del público o los acreedores, podrá decretar la intervención gerencial, debiendo contar con el acuerdo de la junta de gobierno, designando a un interventor-gerente que gozará de todas las facultades del consejo de administración. Esta intervención podrá también decretarse cuando se intervenga a una entidad integrante. El nombramiento del interventor deberá inscribirse en el Registro Público de Comercio del domicilio de la sociedad intervenida. (art. 30-B y 30-C LRAF).

- En caso de insolvencia de estas entidades, la LRAF únicamente regula la obligación que tienen de responder de las entidades financieras que dependen de ella, estableciendo que, siendo insuficiente su patrimonio, las obligaciones se cubrirán a prorrata.

"A mi entender al ser sociedades reguladas y no existir un régimen distinto al ya mencionado debemos entender que se les aplicará el régimen previsto por la LQSP."<sup>65</sup>

## **B. Instituciones de Banca Múltiple.**

Son aquellas sociedades anónimas de capital fijo autorizadas por la SHCP para prestar el servicio de banca y crédito.<sup>66</sup> Cabe aclarar en este sentido, que no se consideran servicios de banca y crédito, los servicios que presten con la debida autorización otros intermediarios financieros diferentes a los bancarios.<sup>67</sup> Y Sólo aquellas que se encuentran en los supuestos del art. 2º de la LIC, podrán realizar las operaciones (art. 46 de la LIC) siguientes:<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Hegewish Díaz Infante, Fernando, *Idem.*, p. 127.

<sup>66</sup> Conforme al art. 2º de la *Ley de Instituciones de Crédito*, se considera al servicio de banca y crédito: la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, a través de actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso los accesorios financieros de los recursos captados.

<sup>67</sup> Sobre el tema véase: Adame Garduño, Roberto Fernando, *Idem.*, p. 26.

<sup>68</sup> Ver: Villegas H., Eduardo/Ortega O., Rosa María, *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, 2ª ed., Pac, S.A. de C.V., México, 1994, p. 101.

- Recibir depósitos bancarios de dinero;
  - A la vista;
  - Retirables en días preestablecidos;
  - De ahorro, y
  - A Plazo o con previo aviso.
- Aceptar préstamos y créditos;
- Emitir bonos bancarios;
- Emitir obligaciones subordinadas;
- Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior;
- Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;
- Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;
- Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endosos o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito;
- Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley del Mercado de Valores;
- Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en términos de esta Ley;
- Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;
- Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;
- Prestar servicios de caja de seguridad;
- Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;
- Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;
- Recibir depósitos en administración o custodia, o garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;
- Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
- Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;
- Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;
- Desempeñar el cargo de albacea;
- Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;
- Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;
- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;
- Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto tales contratos;

La realización de las operaciones señaladas en el punto anterior, así como el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones de las partes, se sujetarán a lo previsto por esta Ley y, en lo que no se oponga a ella, por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y

- Las análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

### C. Sociedades Financieras de Objeto Limitado.

Son sociedades anónimas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la CNBV y del Banco de México, denominadas sociedades financieras de objeto limitado y conocidas en el gremio mexicano como "sofoles" y en el americano como "Bank no Bank".

Se encuentran reguladas por la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (Art. 7º); Ley de Inversión Extranjera (Art. 7º, Fracc. III, inciso k); y las Reglas Generales a que deberán sujetarse las Sociedades a que se refiere la fracción IV del Art. 103 de la Ley de Instituciones de Crédito. (D.O.F. del 14 de junio de 1993. Aclaración a dichas reglas: D.O.F. de junio 16 de 1993. Resolución que adiciona dichas reglas: D.O.F. del 14 de octubre de 1994) para:

- Captar recursos provenientes del público inversionista mediante la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, debidamente dictaminados por una empresa calificadora de valores y, otorguen créditos para determinada actividad o sector;<sup>69</sup>
- Obtener créditos de entidades financieras del país y del extranjero en los términos de las disposiciones legales aplicables;
- Otorgar créditos a la actividad o sector que se señale en la autorización correspondiente;
- Invertir sus recursos líquidos en instrumentos de captación de entidades financieras, así como en instrumentos de deuda de fácil realización;
- Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto; y
- Las análogas y conexas que autorice el Banco de México.

<sup>69</sup> En relación al tema se sugiere ver: Cfr. Muñoz Rivas, Bertha E., *Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)*, El Mercado de Valores/Nacional Financiera, Núm. 5, Mayo, Año L VII, México, 1997, p. 27.

## **D. Almacenes Generales de Depósito.**

Regulados por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los almacenes generales de depósito son sociedades anónimas autorizadas discrecionalmente por la SHCP, para realizar el almacenamiento, guarda o conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia o que se encuentren en tránsito, y el otorgamiento de financiamientos con garantía de los mismos, así como la transformación, reparación y ensamble de bienes o mercancías; y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda.

Entre las actividades que pueden llevar a cabo se mencionan las siguientes:

- Almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías;
- La expedición de certificados de depósito y bonos de prenda;
- Otorgar financiamientos con garantía de bienes o mercancías, almacenadas en bodegas de su propiedad o en bodegas arrendadas, que administren directamente y que estén amparadas con bonos de prenda, así como sobre mercancías en tránsito amparadas con certificados de depósito;
- Prestar servicios de depósito fiscal, así como cualquier otro expresamente autorizado a los almacenes generales de depósito en los términos de la Ley Aduanera; y
- La transformación de mercancías, sin variar esencialmente su naturaleza.

## **E. Arrendadoras Financieras.**

También regidas por la LGOAAC en sus arts. 24 a 38 y por las Reglas Básicas para la Operación de las Arrendadoras Financieras, emitidas por la SHCP y publicadas en el D.O.F. del 29 de agosto de 1990; las arrendadoras financieras son sociedades anónimas, que disfrutan de autorización discrecional otorgada por la SHCP para obligarse a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad en dinero determinada o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y a adoptar, al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales a que se refiere el art. 27 de la Ley.

A continuación se señalan las actividades que pueden realizar:

- Adquirir bienes para darlos en arrendamiento financiero;
- Otorgar créditos para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas, con el fin de financiar, principalmente activos fijos como maquinaria y equipos para: construcción, industrial, médico, hospitales y de transportación;
- Practicar las operaciones de lease-back; y
- Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito y de instituciones del seguro y bienes del país o de entidades extranjeras del exterior.

## F. Empresas de Factoraje Financiero.

De conformidad con el artículo 45-A de la LGOAAC<sup>70</sup> es una sociedad anónima que disfruta de autorización que le corresponde otorgar a la SHCP en la que mediante un contrato que celebre la empresa de factoraje financiero con sus clientes, personas morales o personas físicas que realicen actividades empresariales, la primera adquiera de los segundos derechos de crédito relacionados a proveduría de bienes, de servicios o de ambos, con recursos provenientes de las operaciones pasivas a que se refiere este artículo, así como:

- Celebrar contratos de factoraje financiero;
- Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior, destinados a la realización de las operaciones autorizadas o para cubrir necesidades de liquidez relacionadas con su objeto social;
- Emitir obligaciones subordinadas;
- 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 en entidades financieras del exterior, así como adquirir valores aprobados para tal efecto por la Comisión Nacional de Valores;
- Adquirir bienes muebles o inmuebles destinados a sus oficinas o necesarios para su operación;
- Adquirir acciones de sociedades que se organicen exclusivamente para prestarles servicios, así como para adquirir el dominio y administrar inmuebles en los cuales las empresas de factoraje financiero, tengan establecidas o establezcan su oficina principal, alguna sucursal o una agencia;
- Prestar servicios de administración y cobranza de derechos de crédito;
- Las demás que ésta u otras leyes les autoricen; y
- Las demás operaciones análogas y conexas que, mediante reglas de carácter general, autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México.

## G. Casas de Cambio.

Son las únicas sociedades anónimas autorizadas<sup>71</sup> discrecionalmente por la SHCP,<sup>72</sup> con cláusula de exclusión de extranjeros que realizan actividades auxiliares del crédito para

<sup>70</sup>Para regularlas, fue preciso que la LGOAAC fuera adicionada en un Capítulo III Bis el 3 de enero de 1990. Bajo estos lineamientos hubo lugar a dictar las Reglas Básicas para la Operación de las Empresas de Factoraje Financiero, publicadas en el D.O.F. el 16 de enero de 1991 y reformadas por acuerdo publicado el 7 de enero de 1993; así como también las Reglas del Banxico que autorizan la emisión de papel comercial, pagarés financieros y obligaciones subordinadas, expedidas el 30 de mayo y el 7 de junio de 1991; y Circulares y Oficios Circulares sobre aspectos específicos, emitidas de 1990 a la fecha, principalmente, por la CNBV.

<sup>71</sup> Las instituciones de crédito y las casas de bolsa, no requerirán de la autorización citada, debiendo sujetarse en sus operaciones con divisas a las disposiciones legales aplicables.

realizar en forma habitual y profesional, operaciones de compra, venta y cambio de divisas con el público dentro del territorio nacional.<sup>72</sup>

De conformidad con el artículo 82 de la LGOAAC su objeto social estriba en realizar en forma habitual y profesional:

- Compra o cobranzas de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras, sin límite por documento;
- Venta de documentos a la vista y pagaderos en moneda extranjera que las casas de cambio expidan a cargo de instituciones de crédito del país, sucursales y agencias en el exterior de estas últimas, o bancos del exterior;
- Compra y venta de divisas mediante transferencias de fondo sobre cuentas bancarias;
- Las señaladas en el Art. 81-A de esta Ley:
  - Compra y venta de billetes así como piezas acuñadas en metales comunes, con curso legal en el país de emisión;
  - Compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera;
  - Compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda; y
  - Compra de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera a cargo de entidades financieras hasta por un monto equivalente de diez mil dólares de los Estados Unidos de América por cada transacción. Estos documentos sólo podrán venderlos a las instituciones de crédito y casas de cambio;
  - Compra y venta de divisas mediante transferencias de fondos a través de instituciones de crédito; y
- Las demás que autorice el Banxico, mediante disposiciones de carácter general.

## H. Casas de Bolsa.

Reguladas en su actividad por la Ley del Mercado de Valores; Ley de Sociedades de Inversión; Ley del Impuesto Sobre la Renta; Ley de la CNBV; Disposiciones de carácter general emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Normas de Autoregulación: Reglamento General Interior de la Bolsa Mexicana de Valores; Reglamento Interior del Indeval; Reglamento Interior de la AMIB; y Código de Ética Profesional de la Comunidad Bursátil Mexicana; Ley del Banco de México y su Reglamento, las casas de bolsa, son sociedades anónimas de capital variable, inscritas en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y cuyo objeto

<sup>72</sup> La intermediación financiera que realizan esta sujeta a: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos art. 73, fracc. X; LGOAAC, Título Quinto, Capítulo Único y modificaciones del D.O.F. del 15 de julio de 1993 y 23 de diciembre de 1993 (arts. 81 a 87-A, LGOAAC); Circulares del Banxico; Circulares de la CNBV; Marco supletorio que establece el art. 10 de la LGOAAC; las leyes mercantiles; los usos mercantiles; y el derecho común.

<sup>73</sup> Para los efectos de la presente Ley, no se consideran actividades habituales y profesionales, las operaciones con divisas conexas a la prestación de servicios, ni la captación de divisas por venta de bienes, que realicen establecimientos ubicados en las franjas fronterizas y zonas libres del país, y demás empresas que por sus actividades normales celebren operaciones con extranjeros. (Art. 81 LGOAAC).

social esta dedicado a actuar como intermediarios<sup>74</sup> en la compraventa de valores registrados en la BMV, S.A. de C.V.<sup>75</sup>

Entre las actividades que el artículo 22 de la Ley del Mercado de Valores señala que podrán realizar encontramos las siguientes:

- Recibir Fondos por concepto de las operaciones con valores que se les encomienden. Cuando por cualquier circunstancia no puedan aplicar esos fondos al fin correspondiente, el mismo día de su recibo deberán, si persiste impedimento para su aplicación, depositarlos en institución de crédito a más tardar el día hábil siguiente, o bien adquirir acciones representativas del capital de alguna sociedad de inversión de renta fija, depositándolas en la cuenta del cliente respectivo. En ambos casos los fondos se registrarán en cuenta distinta de las que forman parte del activo de la casa de bolsa;
- Prestar asesoría en materia de valores;
- Con sujeción a las disposiciones de carácter general que dicte el Banco de México:
  - Recibir prestamos o créditos de instituciones de crédito o de organismos de apoyo al mercado de valores, para la realización de las actividades que les sean propias;
  - Conceder prestamos o créditos para la adquisición de valores con garantía de éstos;
  - Celebrar reportos y préstamos sobre valores;
  - Actuar como fiduciarias en negocios directamente vinculados con las actividades que les sean propias, sin que sea aplicable en este caso el primer párrafo del artículo 350 de la Ley General de Títulos de Crédito.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, oyendo la opinión del Banco de México, podrá ordenar a las casas de bolsa la suspensión de las operaciones que infrinjan las disposiciones a que se refiere este punto.
- De conformidad con las disposiciones de carácter general que dicte la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:
  - Realizar operaciones por cuenta propia;
  - Proporcionar servicio de Guarda y Administración de valores;
  - Realizar inversiones con cargo a su capital global, cuyo concepto será determinado en las citadas disposiciones;
  - Realizar operaciones con valores en los términos de esta Ley, con sus accionistas, miembros del consejo de administración, directivos y empleados;
  - Llevar a cabo actividades de las que les son propias a través de oficinas, sucursales o agencias de instituciones de crédito;
  - Invertir en acciones de otras sociedades que les presten servicios o cuyo objeto sea auxiliar o complementario de las actividades que realicen estas casas de bolsa, que señale la propia Comisión;
  - Actuar como especialistas bursátiles, sujetándose en la realización de las operaciones que efectúen con este carácter a lo dispuesto por el artículo 22 Bis 1 de esta Ley;

<sup>74</sup> La intermediación bursátil consiste en realizar habitualmente operaciones de correduría, de comisión, u otras tendientes a contactar la oferta y demanda de valores; operaciones por cuenta propia con valores emitidos o garantizados por terceros con los que se lleve a cabo oferta pública; y, administrar y manejar carteras de valores propiedad de terceros. Art. 4º de la LMV.

<sup>75</sup> Sobre el tema de intermediación bursátil se recomienda: Carvallo Yáñez, Erick, *Tratado de Derecho Bursátil*, 2ª ed., Porrúa, México, 1998, p. 65.

- Actuar como representantes comunes de obligacionistas y tenedores de otros títulos o documentos a que sea aplicable el régimen de la presente ley;
- Emitir obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a títulos representativos de su capital social, computables dentro de su capital global; y
- Las análogas o complementarias de las anteriores, que le sean autorizadas por la Secretaría de Hacienda Crédito Público, oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, mediante disposiciones de carácter general que podrán referirse a determinados tipos de operaciones.

## **I. Sociedades de Inversión y Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.**

### **• Sociedades de Inversión.**

Deben constituirse como sociedades anónimas, estar autorizadas discrecionalmente por la CNBV para la adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo al criterio de diversificación de riesgo, con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista y están reguladas por: la Ley de Sociedades de Inversión; Ley del Mercado de Valores; Circulares (SHCP), Circulares-Telefax (Banco de México), y Oficios o Circulares de las Comisiones.

En el art. 4º de la Ley de Sociedades de Inversión se reconocen tres tipos de sociedades de inversión:

√ Sociedades de inversión comunes. Sus operaciones las realizan con valores y documentos de renta variable y deuda, sujetándose a los límites que establezca la CNBV, mediante disposiciones de carácter general oyendo la opinión del Banco de México (art. 17 y 18 LSI).

√ Sociedades de inversión en instrumentos de deuda. Operan exclusivamente con valores y documentos de renta fija y la utilidad o pérdida neta se asignará diariamente entre los accionistas (art. 19 LSI).

√ Sociedades de inversión de capitales. Operan con valores y documentos emitidos por empresas que requieren recursos a largo plazo y cuyas actividades están relacionadas preferentemente con los objetivos de la Planeación Nacional del Desarrollo (art. 22 LSI).

### **• Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.**

Las sociedades operadoras de sociedades de inversión, son sociedades anónimas que requieren ser previamente autorizadas por la CNBV para la prestación de servicios de

administración a las sociedades de inversión, así como los de la distribución y recompra de sus acciones (art. 28 y 29 LSI).

La denominación de las operadoras debe ser distinta a la utilizada por sus socios y por las sociedades de inversión respectivas.

Las sociedades operadoras de sociedades de inversión, celebran un contrato con las sociedades de inversión y se comprometen a proporcionarles los servicios de administración y manejo de cartera de valores y promoción de sus acciones o planes de inversión.

## **J. Instituciones de Seguros.**

Son sociedades anónimas de capital fijo o variable reguladas por la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS); Ley sobre el Contrato de Seguro (LCS); Reglamentos derivados de los citados ordenamientos; y Circulares y oficios emitidos por las distintas autoridades y autorizadas discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 5 LGISMS) para que se obliguen mediante el pago de una prima, a resarcir un daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato, (funcionan como tenedoras de riesgo).

En este orden de ideas, los ramos de seguros son (art. 7º LGISMS):

- De vida;
- Accidentes y enfermedades;
- Daños; y
- Pensiones.

De conformidad con el art. 34 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros pueden prestar los siguientes servicios financieros:

- Practicar las operaciones de seguros, reaseguro y reafianzamiento a que se refiera la autorización que exige la Ley;
- Constituir e invertir las reservas previstas en la Ley;
- Administrar las sumas que por concepto de dividendos o indemnizaciones les confien los asegurados o sus beneficiarios;
- Administrar las reservas correspondientes a contratos de seguros que tengan como base de pensiones relacionados con la edad, jubilación o retiro de personas a que se refiere el segundo párrafo de la fracción I del artículo 8º de la Ley;
- Actuar como institución fiduciaria en el caso de fideicomisos de administración en que se afecten recursos relacionados con el pago de primas por los contratos de seguros que se celebren, como excepción de lo dispuesto en el artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;

- Las instituciones de seguros autorizadas para practicar operaciones de vida, también podrán ser fiduciarias en el caso de fideicomisos en que se afecten recursos relacionados con primas de antigüedad, fondos individuales de pensiones, rentas vitalicias, dividendos y sumas aseguradas, o con la administración de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establecen las leyes sobre seguridad social y de primas de antigüedad;
- La administración de dichas operaciones se realizará a través de contratos de fideicomiso, en los mismos términos que para las instituciones de crédito señalan los artículos 79 y 80 de la Ley de instituciones de Crédito;
- Administrar las reservas retenidas a instituciones del país y del extranjero, correspondientes a las operaciones de reaseguro y reafianzamiento;
- Dar en administración a las instituciones cedentes, del país o del extranjero, las reservas constituidas por primas retenidas correspondientes a operaciones de reaseguro o reafianzamiento;
- Efectuar inversiones en el extranjero por las reservas técnicas o en cumplimiento de otros requisitos necesarios, correspondientes a operaciones practicadas fuera del país;
- Constituir depósitos en instituciones de crédito y en bancos del extranjero en los términos de la Ley;
- Recibir títulos en descuento y redescuento a instituciones y organizaciones auxiliares del crédito y a fondos permanentes de fomento económico destinados en fideicomiso por el Gobierno Federal en instituciones de crédito;
- Otorgar préstamos o créditos;
- Emitir obligaciones subordinadas que deberán ser obligatoriamente convertibles a capital, hasta por un monto igual al capital pagado de la institución.

Este tipo de obligaciones y sus cupones serán títulos de crédito con los mismos requisitos y características que los bonos bancarios, salvo los previstos en la presente fracción;

En caso de liquidación de la emisora, el pago de las obligaciones subordinadas se hará a prorrata después de cubrir todas las demás deudas de la institución, pero antes de repartir a los titulares de las acciones el haber social. En el acta de emisión relativa y en los títulos que se expidan deberá hacerse costar en forma destacada, lo dispuesto en este párrafo;

Estos títulos podrán emitirse en moneda nacional o extranjera, mediante declaración unilateral de voluntad de la emisora, que se hará constar ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas;

La emisión de este tipo de obligaciones requerirá del correspondiente dictamen formulado por una sociedad calificadoras de valores;

En el acta de emisión podrá designarse un representante común de los tenedores de las obligaciones, en cuyo caso, se deberán indicar sus derechos y obligaciones, así como los términos y condiciones en que podrá procederse a su remoción y a la designación de un nuevo representante. No se aplicará a estos representantes, lo previsto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, para los representantes comunes de obligacionistas;

- Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley del Mercado de Valores;
- Emitir documentos que otorguen a sus titulares derechos de crédito conforme a la Ley del Mercado de Valores que puedan ser materia de oferta pública y de intermediación en el mercado de valores en términos de lo previsto en la citada ley y en las disposiciones de carácter general que expida la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para estos efectos, siempre y cuando tales emisiones no se ubiquen en los supuestos a que se refiere el artículo 62 de esta Ley;
- Operar con documentos mercantiles por cuenta propia, para la realización de su objeto social;
- Adquirir, construir y administrar viviendas de interés social e inmuebles urbanos de productos regulares;
- Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto social;
- Invertir en el capital de las administradoras de fondos para el retiro y en el de las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, en los términos de la legislación aplicable;
- Actuar como comisionista con representación de empresas extranjeras para efectos de lo previsto en el inciso 2) de la fracción III del artículo 3° de la Ley; y
- Efectuar, en los términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las operaciones análogas y conexas que autorice.

## **K. Instituciones de Fianzas.**

Se conceptualizan como sociedades anónimas de capital fijo o variable autorizadas por la SHCP, para otorgar fianzas a título oneroso y con ello garantizar el cumplimiento de ciertas obligaciones.

Las fianzas Se rigen por: la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; Contrato de Fianza; Ley del Mercado de Valores; y Disposiciones de carácter general que expida la CNSF y se dividen en cuatro ramos:

- Fianza de Fidelidad;
- Fianzas Judiciales;
- Fianzas Generales o Administrativas; y
- Fianzas de Crédito.

En el artículo 16 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas se señala como actividades propias a estas entidades financieras las siguientes:

- Practicar las operaciones de fianzas y de reafianzamiento;
- Constituir e invertir las reservas previstas en la Ley;

- Constituir depósitos en instituciones de crédito y en bancos del extranjero en los términos de la Ley;
- Operar con valores en los términos de la Ley y de la Ley del Mercado de Valores;
- Operar con valores con documentos mercantiles por cuenta propia para la realización de su objeto social;
- Adquirir acciones de sociedades que se organicen exclusivamente para adquirir el dominio y administración de bienes inmuebles destinados al establecimiento de las oficinas de la institución;
- Adquirir, construir y administrar viviendas de interés social e inmuebles urbanos de productos regulares;
- Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto social;
- Otorgar préstamos o créditos;
- Emitir obligaciones subordinadas que deberán ser obligatoriamente convertibles en capital, hasta por un monto igual al capital pagado de la institución;
- Realizar las demás operaciones previstas en la Ley; y
- Efectuar en los términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las operaciones análogas o conexas que autorice.

## L. Administradoras de Fondos para el Retiro.

Conocidas como Afores, y reguladas por la LSAR y su Reglamento; Ley del Seguro social; y Disposiciones de carácter general emitidas por la CONSAR son sociedades anónimas de capital variable autorizadas discrecionalmente por la CONSAR para que se dediquen de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las Leyes de Seguridad Social, así como administrar sociedades de inversión.<sup>76</sup>

El objeto social de las afores comprende:

- Abrir, administrar y operar las cuentas individuales de conformidad con las leyes de Seguridad Social. Tratándose de las subcuentas de vivienda, deberán individualizar las aportaciones y rendimientos correspondientes, con base en la información que les proporcionen los Institutos de Seguridad Social. La Canalización de los recursos de dichas subyacentes se hará en los términos previstos por las leyes de Seguridad Social;

<sup>76</sup> En el mismo sentido se expresan: Miranda Valenzuela, Patricio/Noriega Granados, Juan, *Entendiendo las Afores*, Ed. Sico, México, 1997, p. 62; Muñiz Rivas, Bertha E., *Administradoras para el Retiro (Afores)*, El Mercado de Valores/Nacional Financiera, Núm. 5. Año LVII, México, 1997, p. 24; Dávalos, José, *El trabajador y las Afores*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Núm. 91, Año XXXI, Enero-Abril, México, 1998, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 107; Zumárraga González, Eda Patricia, *Naturaleza de las Administradoras de Fondos para el Retiro*, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Núm. 18, México, 1998, p. 52 y 53; y Sosa Mansur, Francisco, *Estructura y Funcionamiento de las Afores*, Memoria del Seminario sobre el Régimen Jurídico de las Afores y Siefores, Academia Mexicana de Derecho Financiero, A.C., México, 1998, p. 9 y ss.

- Recibir de las Instituciones de Seguridad Social, así como de los trabajadores o patrones, las aportaciones voluntarias;
- Individualizar las cuotas y aportaciones de Seguridad Social, así como los rendimientos derivados de la inversión de las mismas;
- Enviar al domicilio que los trabajadores indiquen sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones, por lo menos una vez al año y atención al público;
- Prestar servicios de administración a las Sociedades de Inversión;
- Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del capital de las sociedades de inversión que administren;
- Operar y pagar, bajo las modalidades que la Comisión autorice, los retiros programados;
- Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales a los trabajadores, en los términos de las leyes de Seguridad Social;
- Entregar los recursos a la institución de seguros que el trabajador o sus beneficiarios hayan elegido, para la contratación de rentas vitalicias o del seguro de sobre vivencia; y
- Los análogos o conexos con los anteriores.

## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS DEL CONVENIO DE RESPONSABILIDADES EN LOS GRUPOS FINANCIEROS

**SUMARIO:** A. Antecedentes. B. Marco Legal. C. Definición del Convenio de Responsabilidades. D. Responsabilidades de la Sociedad Controladora. E. Cumplimiento de la Responsabilidad Subsidiaria e Ilimitada de la Sociedad Controladora por Obligaciones e Ilimitada por las Pérdidas. F. Contenido del Convenio de Responsabilidades.

#### Introducción.

El propósito de estudio en este capítulo es analizar el Convenio de Responsabilidades celebrado por la sociedad controladora y cada una de las entidades que integran un grupo financiero y, como consecuencia, la responsabilidad de la sociedad controladora con respecto a las obligaciones de las controladas, mismas que se regulan en las disposiciones del Título Cuarto de la Ley denominado "De la protección de los bienes del Público" y la Regla Décimo novena de las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros.

#### A. Antecedentes.

El artículo 13 de la Ley que Establece Requisitos para la Venta al Público de Acciones de Sociedades Anónimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre de 1940, a la letra decía:

*"Artículo 13. Las personas que controlen el funcionamiento de una Sociedad Anónima, ya sea que posean o no la mayoría de las acciones, tendrán obligación subsidiaria e ilimitada frente a terceros, por los actos ilícitos imputables a la compañía."*

Dicha disposición estuvo vigente por más de 37 años. Al ser abrogada dicha Ley en el mes de enero de 1988, parecía que se daba por terminada la excepción, o cualquier excepción, al principio de responsabilidad limitada de los accionistas de la Sociedad Anónima que, por consagración del artículo 89 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, tal sociedad lleva consigo.

No obstante lo anterior, apenas dos años habían transcurrido desde tal abrogación, cuando en el año de 1990 surgen dos nuevas excepciones a dicho principio: la primera, mediante la reforma que se efectúa al Código Fiscal de la Federación para entrar en vigor el 1° de enero de ese mismo año, mediante el cual se imputa responsabilidad solidaria y subsidiaria a los

accionistas de una Sociedad Anónima, cuando en determinados supuestos la sociedad dejó de pagar sus impuestos y, en segundo lugar, durante el propio mes de enero de 1990, aparece en diversas leyes de carácter financiero, entre las que se encuentran la Ley del Mercado de Valores y la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, una disposición mediante la cual las controladoras de los grupos financieros tendrán responsabilidad como accionistas de sus controladas más allá del pago de sus propias acciones.

Por lo anterior, nos encontramos ante dos nuevas excepciones al principio de responsabilidad limitada de los accionistas de una Sociedad Anónima.<sup>77</sup>

En este orden de ideas, es de singular importancia, para efectos de nuestro estudio, el texto que aún no hemos señalado y que aparece sistemáticamente en todas y cada una de las leyes que se refieren a los grupos financieros y que a la letra dice:

*"Art. 18. Las casas de bolsa no podrán utilizar denominaciones iguales o semejantes a las de otros intermediarios financieros, ni ostentarse de cualquier manera como integrantes de grupos financieros, salvo cuando éstos se encuentren constituidos y funcionen conforme a las bases siguientes:*

.....

*VII. La sociedad controladora y cada uno de los intermediarios financieros participantes deberán suscribir un convenio conforme al cual la primera responderá subsidiaria, solidaria e ilimitadamente por las pérdidas de todos y cada uno de dichos intermediarios financieros. La referida responsabilidad deberá estar prevista expresamente en los estatutos de la sociedad controladora.*

*En el convenio citado también deberá señalarse expresamente que cada uno de los intermediarios financieros del grupo no responderá por las pérdidas de la sociedad controladora, ni de los demás participantes del grupo.*

.....

*IX. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá las reglas generales que regulen, de conformidad con las bases señaladas en el presente artículo, la constitución y operación de grupos financieros no bancarios.*

*Al ejercer las facultades que le confiere este artículo, la propia Secretaría escuchará la previa opinión del Banco de México y de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Seguros y Fianzas y de Valores."*

Sorprendente e interesante resultó la aparición de este texto en las leyes respectivas, puesto que el legislador, una vez más, introducía una excepción al principio de responsabilidad limitada de los accionistas de una sociedad anónima, para ampliar tal responsabilidad, en este caso de la sociedad controladora, tratándose de grupos financieros, imponiéndoles la obligación de celebrar dicho convenio, conforme al cual la responsabilidad va más allá que de un simple accionista de una sociedad anónima.

<sup>77</sup> Cfr. Díaz de Rivera, Guillermo, *Idem.*, p. 73 y 74.

Ahora bien, una vez narrado el hecho, habiendo transcurrido lo plasmado en el Diario Oficial de la Federación el 3 y 4 de enero de 1990, a todas luces podemos observar que el contenido del texto a que se refiere este convenio de responsabilidad es, evidente, confuso e inoperante, de conformidad con el breve análisis que acerca de la forma de responsabilidad y el objeto de la misma a continuación efectuamos:

- Forma de responsabilidad.

El texto legal que comentamos, simplemente, dice que en el convenio que cada controladora celebre con sus subsidiarias, se obligará a responder subsidiaria, solidaria e ilimitadamente.....

√ Ilimitada.

Por lo que se refiere a la responsabilidad ilimitada, no nos cabe la menor duda al respecto, toda vez que efectivamente significa que la sociedad controladora responderá con todo su patrimonio por las obligaciones que serán objeto de esa responsabilidad ilimitada, una vez que se actualice el hecho generador de dicha responsabilidad.

√ Solidaridad y Subsidiaridad.

Los términos solidaridad y subsidiaridad que utiliza el legislador nos parece que son totalmente antagónicos y contradictorios, ya que jurídicamente son imposibles de aplicarse en forma conjunta. Es decir, mientras que la subsidiaridad significa que la sociedad controladora responderá de las obligaciones de la controlada, la solidaridad siempre implica que existe responsabilidad simultánea de las obligaciones de la controlada por parte de la controladora.

En la especie, nos parece adecuado que el precepto señale que la sociedad controladora responderá de manera subsidiaria e ilimitada, o sea, responderá con todo su patrimonio y una vez que se haya agotado el patrimonio de la sociedad controladora por aquellas obligaciones que de conformidad con el convenio y las disposiciones de la ley deba responder; sin embargo, es evidente que nos parece inadecuado el término de responsabilidad solidaria, toda vez que el mismo no es aplicable por diversas razones.<sup>78</sup>

El maestro Manuel Bejarano al respecto dice: "la solidaridad es una modalidad de las obligaciones, caracterizada por la existencia de sujetos múltiples que pueden exigir y/o deben cumplir la prestación en su integridad, sea por haberlo convenido así o porque la Ley se lo impone."<sup>79</sup>

<sup>78</sup> *Idem.*, p. 80.

<sup>79</sup> Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones Civiles*, 3ª ed., Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1984, p. 560.

Para Gutiérrez y González, se presenta: "cuando hay pluralidad de acreedores, de deudores, o de ambos, en una obligación, y cada acreedor puede exigir el todo del objeto, y cada tenedor debe pagar todo el objeto, no obstante que ese objeto es divisible, física o económicamente."<sup>80</sup>

Nuestro Código Civil vigente recoge en su Libro Cuarto, Primera Parte, Título Segundo, Capítulo Cuarto, el concepto de solidaridad o de obligación solidaria bajo el rubro "De las obligaciones mancomunadas" en su art. 1987 que a la letra dice:

*"Art. 1987. Además de la mancomunidad, habrá solidaridad activa cuando dos o más acreedores tienen derecho para exigir, cada uno por sí, el cumplimiento total de la obligación; y solidaridad pasiva cuando dos o más deudores reporten la obligación de prestar, cada uno de por sí, en su totalidad, la prestación debida."*

De lo anterior, se deduce que existe solidaridad, en este caso pasiva, cuando existe una sola obligación con una pluralidad de deudores y, en este sentido, podemos decir que "la función de la solidaridad pasiva consiste en un refuerzo de la garantía de una determinada deuda que tiene lugar por el hecho de poner a disposición del acreedor varios patrimonios, en vez de uno solo, con el fin de que sea satisfecho.

Es claro, que en la solidaridad existe una unidad de deuda y pluralidad de garantías (unum debitum et plures obliationes); por lo tanto, el acreedor en cualquier momento puede ejercer su derecho en contra de cualquiera de los obligados solidariamente, cuestión que no se da en el caso de la controladora y controlada, toda vez que los acreedores de ésta última sólo podrán ejercer su derecho contra la controladora en forma subsidiaria, esto es, una vez que se haya agotado en su totalidad el patrimonio de la controlada.

Quizá el legislador tomó el concepto, incluido en la disposición que comentamos, del artículo 25 de la Ley General de Sociedades Mercantiles que, refiriéndose a los socios de la sociedad colectiva, dispone:

*"Art. 25. Sociedad en nombre colectivo es aquella que existe bajo una razón social y en la que todos los socios responden, de modo subsidiario, ilimitada y solidariamente de las obligaciones sociales."*

A pesar de que pareciera igual la disposición que comentamos, en el caso de los socios de una sociedad colectiva sí se aplica la subsidiaridad como la solidaridad, toda vez que, agotado el patrimonio de la sociedad, todos los socios responderán solidariamente por aquellas obligaciones que hayan quedado incumplidas por parte de la sociedad, esto es, la solidaridad se actualiza en una pluralidad de deudores entre los propios socios, de una sociedad y cada uno de sus socios. En otras palabras, refiriéndose al caso de la sociedad colectiva, una vez actualizada la subsidiaridad, esto es, que la sociedad ya no haya cumplido

<sup>80</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, 9ª ed., Porrúa, México, 1993, p. 917.

y no tenga bienes con que cumplir, los socios lo harán en forma solidaria, siendo esa precisamente su obligación y la única obligación, pero teniendo el acreedor de la sociedad una pluralidad de patrimonios en forma de garantía, los cuales corresponderán a cada uno de los socios de dicha sociedad colectiva.<sup>81</sup>

- *Objeto de la responsabilidad.*

El propio texto que comentamos de los diversos artículos que aparecieron en las leyes, comúnmente llamadas financieras, prescribe que la controladora responderá por todas las pérdidas de todos y cada uno de los intermediarios financieros, lo cual desde nuestro punto de vista también es vago y confuso.

El propio texto señalaba, en su última parte que, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá las reglas que regulen, de conformidad con las bases señaladas en el presente artículo, la constitución y operación de grupos financieros no bancarios. Sin embargo, esta circunstancia nunca se llegó a dar por los hechos que detallaremos más adelante; no obstante, es menester comentar que dichas reglas en ningún momento podrán ir más allá de lo establecido por la ley y, en este caso, al hablar solamente de las pérdidas, nos parece que la disposición era confusa, inadecuada e, incluso, errónea.

- √ En primer lugar, la disposición no se refería de manera alguna a un periodo en el que ocurriera la pérdida, esto es, una sociedad controlada en cualquier operación podía perder y tal pérdida podía suceder día a día u operación por operación; asimismo, las pérdidas podían resultar del cierre mensual de sus balances y estados financieros o al cierre del ejercicio anual de operaciones.
- √ Tampoco la disposición contenía precisión respecto a cuál será la responsabilidad por las pérdidas, si la controladora debía pagar dichas pérdidas en el momento en que ocurriera, si tenía derecho a reducir el capital para resarcirlas, ni mucho menos se señalaba el sistema para determinarlas o, bien, si éstas eran fiscales, contables, financieras o de qué naturaleza.
- √ Por otra parte, era necesario considerar que en una sociedad controladora es posible que no pudiera hacer frente a sus obligaciones; más no necesariamente tenía que sufrir una pérdida, sino que alguna situación de insolvencia o de falta de liquidez pudiera originarse, perjudicando al público inversionista, sin que necesariamente tuviera que darse una pérdida, como ya lo mencionamos.
- √ Nos imaginamos que, para responder por las pérdidas, la sociedad controladora debía aportar el capital necesario para ello y si, la sociedad controladora únicamente tenía el cincuenta y uno por ciento de las acciones de tal sociedad controlada, la Ley de ninguna manera señalaba en qué forma se protegían los derechos de los accionistas minoritarios, que pudiera tener dicha sociedad para conservar su porcentaje de participación, imponiéndoles en cierta forma una

<sup>81</sup> Cfr. Díaz de Rivera, Guillermo, *Idem.*, p. 81 y 82.

obligación adicional al pago de sus aportaciones, que en forma simple y llana señala la Ley General de Sociedades Mercantiles.<sup>82</sup>

Vida efímera tuvieron los artículos que comentamos y que fueron publicados el día 3 y 4 del mes de enero de 1990, al publicarse la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio del mismo año y que en el artículo segundo transitorio de dicha ley se expresa:

*"ARTÍCULO SEGUNDO. Se derogan todas aquellas disposiciones que se opongan al presente decreto."*

En este orden de ideas, se deroga expresamente los artículos 15 bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, 29 bis de la Ley General de Instituciones de Seguros, 49 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, así como el artículo 18 de la Ley del Mercado de Valores.

## **B. Marco Legal.**

- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, artículo 28;
- Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, Regla Décimo Novena; y
- Estatutos de la sociedad controladora.

## **C. Definición del Convenio de Responsabilidades.**

La materia de protección de los intereses del público inversionista, se encuentra regulada por la LRAF, en el Título Cuarto que se denomina "De la protección de los bienes del público", terminología que se debe a que el usuario del sistema financiero no contrata ni realiza operaciones con la sociedad controladora, lo que ésta tiene prohibido, sino el que el inversionista entraña con sus entidades financieras.

El mecanismo de protección consiste en que la controladora responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones asumidas por las entidades financieras integrantes del grupo, así como de las pérdidas de todas y cada una de sus entidades.

La mecánica a través de la cual se deberá implementar la asunción de obligaciones por la controladora, es lo que se le ha venido denominando: "Convenio de Responsabilidad", y que

---

<sup>82</sup> *Idem.*, p. 82 y 83.

es regulado por el artículo 28 de la LRAF y la Regla Décima Novena de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros.

Sobre el particular, para Hegewish Díaz Infante, el Convenio Único de Responsabilidades es: "el acto jurídico celebrado por la sociedad controladora y sus subsidiarias en el que la primera contrae la obligación de responder subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones y de las pérdidas generadas con motivo de las actividades de las segundas como entidades financieras que integran al grupo financiero.

Si el patrimonio de la controladora no fuere suficiente para hacer frente a las obligaciones de dos o más entidades financieras, las obligaciones o pérdidas se cubrirán a prorrata, hasta agotar el patrimonio de la controladora, tomando en cuenta la relación que exista entre los por cientos que representan en el capital de la controladora, y la participación de la misma en el capital de las entidades de que se trate. Lo anterior deberá preverse expresamente en los estatutos sociales de la controladora.

Asimismo en el convenio, se pactará que cada una de las entidades financieras del grupo no responderá por las pérdidas de la controladora, ni por las de los demás participantes del grupo."<sup>83</sup>

En este contexto, nos permitimos delimitar algunos conceptos básicos como son los siguientes para proceder inmediatamente a dar un concepto propio.

### **Convenio.**

El Diccionario Jurídico Mexicano define al convenio como: "I. (De *convenir* y éste del latín *convenire* ser de un mismo parecer, ajuste o concierto entre dos o más personas).

II. Es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones (a. 1972 CC). Es pues, un género particular de actos jurídicos en el que el acuerdo de voluntades tiene por objeto un interés jurídico referido a la transmisión, modificación, creación o extinción de derechos y obligaciones. Los contratos son una especie de este género."<sup>84</sup>

Para el maestro Rojina Villegas, dentro de la terminología jurídica el convenio es: "un acuerdo de voluntades para crear, transmitir, modificar o extinguir obligaciones y derechos reales o personales; por lo tanto, el convenio tienen dos funciones: Una positiva que es crear o transmitir obligaciones y derechos, y otra negativa: modificarlos o extinguirlos y considera que al convenio en sentido estricto, le corresponde la función negativa, de modificar o extinguir derechos y obligaciones."<sup>85</sup>

<sup>83</sup> Hegewish Díaz Infante, *Idem.*, p. 128.

<sup>84</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, *Idem.*, p. 739.

<sup>85</sup> Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil, Contratos*, 19ª ed., Porrúa, México, 1988, p. 7.

Sobre el particular, Zamora y Valencia nos dice: "En el derecho positivo mexicano, existe una distinción entre el convenio y contrato, considerándose al primero como el género y al segundo como la especie, sin perder de vista que ambos son a su vez, especies de actos jurídicos y que aun cuando como especies de un mismo género, que es el de acto jurídico, todas las disposiciones jurídicas aplicables lo serán a los convenios.

Continúa diciendo el maestro Zamora: "..... el convenio en su sentido amplio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones. Como consecuencia del desprendimiento del contrato de su género, el convenio en sentido restringido, queda reducido al acuerdo de dos o más personas para modificar o extinguir derechos y obligaciones."<sup>86</sup>

El maestro Joel Chirino define: "El convenio en sentido general es el acuerdo de dos o más voluntades y que se manifiesta en forma exterior para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones. Dentro de la definición del convenio en sentido general se encuentran implícitas las concepciones jurídicas del contrato y convenio en sentido especial. El contrato es el acuerdo entre dos o más personas para crear o transmitir derechos y obligaciones. El convenio en sentido especial es el acuerdo que modifica o extingue derechos y obligaciones."<sup>87</sup>

Por su parte el Código Civil señala lo siguiente:

*"Art. 1792. Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones."*

*"Art. 1793. Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos."*

En este tenor, siendo un acto jurídico, se le aplican las mismas disposiciones que a los contratos pues así lo dispone el artículo 1859 del Código Civil que a la letra dice:

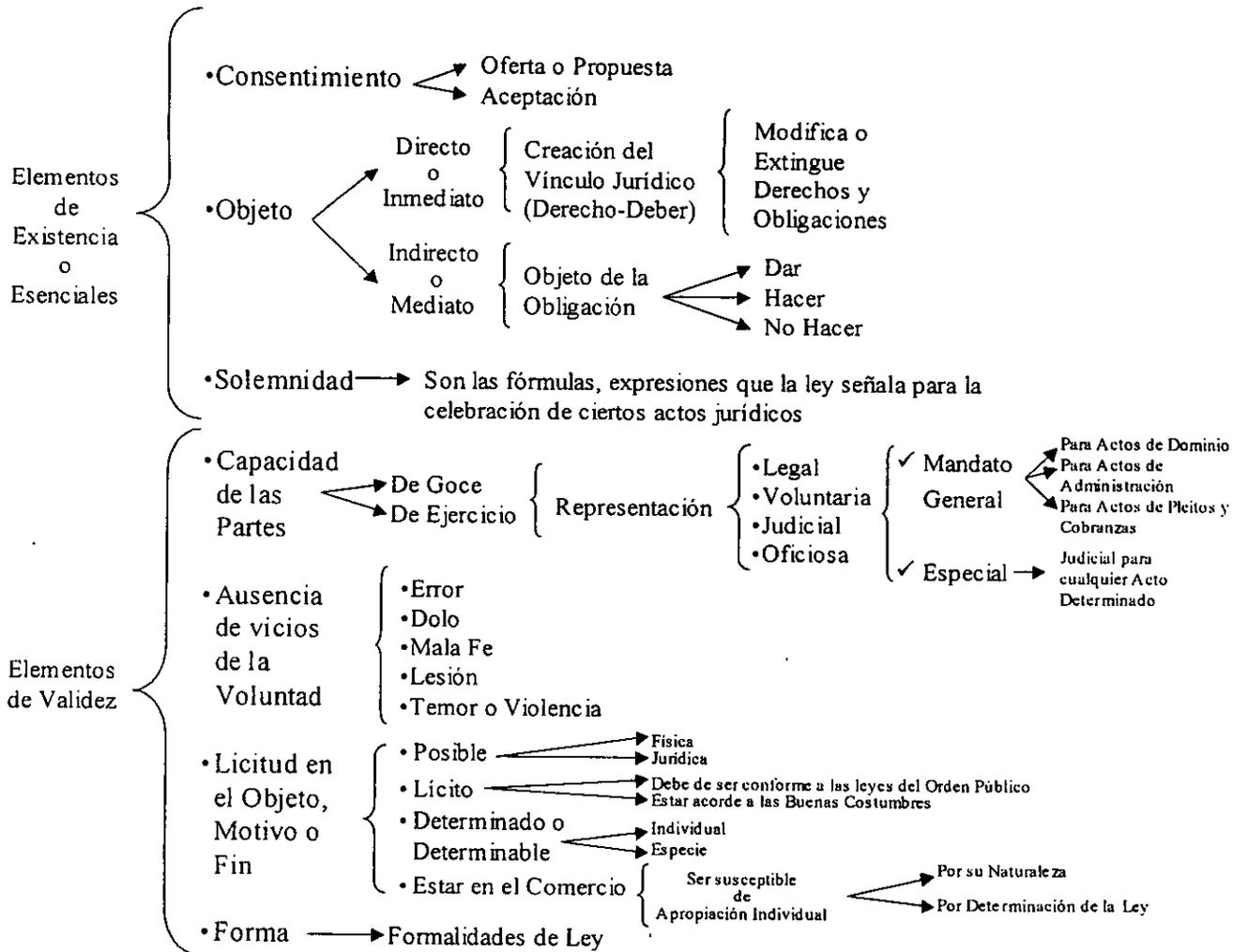
*"Art. 1859. Las disposiciones legales sobre contratos serán aplicables a todos los convenios y a otros actos jurídicos en lo que no se opongan a la naturaleza de éste o a disposiciones especiales de la ley sobre los mismos."*

De esta manera cuenta, con los elementos de existencia o esenciales y de validez que a continuación se mencionan:

<sup>86</sup> Zamora y Valencia, Miguel Ángel, *Contratos Civiles*, 3ª ed., Porrúa, México, 1989, p. 19.

<sup>87</sup> Chirino Castillo, Joel, *Derecho Civil III, Contratos Civiles*, 2ª ed., McGraw Hill, México, 1996, p. 4.

# CONVENIO



Conforme al cuadro sinóptico anterior, se analizan brevemente los citados elementos en el convenio de responsabilidades materia de nuestro análisis:

- Consentimiento. Se exterioriza el acuerdo plurilateral de voluntades al suscribir el citado convenio, el cual tiene como propósito establecer un vínculo obligatorio entre la controladora y las entidades, mismo que es reconocido por la Ley en su artículo 28 así como en la regla 19ª de las Reglas Generales y previsto en los Estatutos de la Sociedad Controladora.
- Objeto. Al tratarse de un acto jurídico especial, tiene como objetivo la sociedad controladora, modificar y extinguir derechos y obligaciones consistentes en:
  - √ Obligación de dar. Pagar las pérdidas del capital contable y capital o reservas (detalladas en la fracción II de la Regla 19ª) y/o cumplir una obligación que deo de realizar alguna de las entidades.
  - √ Obligación de hacer. Suscribir en su caso, acciones para efectuar aumentos de capital que tendrán como destino cubrir las pérdidas antes mencionadas y/o hacer frente al incumplimiento de una obligación a cargo de uno de los integrantes del grupo.

Por otro lado, dicho objeto, motivo o fin tiene como características:

- √ Estar determinado;
  - √ Se encuentra en el comercio;
  - √ Es jurídica y físicamente posible; y
  - √ Su licitud deriva de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (art. 28) y, de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros (regla 19ª).
- La capacidad de ejercicio. Se verifica a través de los poderes otorgados a los representantes de cada entidad que integran el grupo.
  - Forma. Se manifiesta el acuerdo plurilateral de voluntades del acto jurídico en cuestión, de manera escrita, en otras palabras; es un documento pasado ante la fe de un notario público por medio del cual se comprueba la:
    - √ Existencia real y cierta de la voluntad; y
    - √ Sirve como elemento de existencia del acto.

## Responsabilidad.

El Diccionario Básico Jurídico dice que responsabilidad es: "el deber jurídico que incumbe al individuo de responder del hecho realizado y de sufrir sus consecuencias jurídicas."<sup>88</sup>

La responsabilidad es considerada por el magistrado Bejarano como: "..... la consecuencia del hecho ilícito y consiste, en la obligación de reparar los daños y perjuicios causados, se clasifica tradicionalmente en extracontractual y contractual. Se dice que hay responsabilidad extracontractual cuando el carácter de la norma transgredida es una norma de observancia general. Si alguien viola la Ley culpablemente y causa daño, incurre en responsabilidad extracontractual; a su cargo surge la necesidad de reparar los daños y perjuicio. El origen de esta obligación es la violación de una Ley y no de un contrato. Inversamente, responsabilidad contractual es la proveniente de la transgresión de un contrato u otro acto jurídico de derecho privado."<sup>89</sup>

Nuestro Código Civil define:

*"Art. 2104. El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios en los términos siguientes: .*

*I. Si la obligación fuere a plazo, comenzará la responsabilidad desde el vencimiento de éste;*

*II. Si la obligación no dependiere de plazo cierto, se observará lo dispuesto en la parte final del artículo 2080.*

*El que contraviniere una obligación de no hacer pagará daños y perjuicios por el solo hecho de la contravención."*

*"Art. 2105. En las obligaciones de dar que tengan plazo fijo, se observará lo dispuesto en la fracción I del artículo anterior.*

*Si no hubiere plazo cierto, se aplicará lo prevenido en el artículo 2080 parte primera."*

Es necesario señalar que la responsabilidad no solo puede provenir de la ley sino que puede ser pactada entre las partes.

*"Art. 2117. La responsabilidad civil puede ser regulada por convenio de las partes, salvo aquellos casos en que la ley disponga expresamente otra cosa*

*Si la prestación consistiere en el pago de cierta cantidad de dinero, los daños y perjuicios que resulten de la falta de cumplimiento no podrán exceder del interés legal, salvo convenio en contrario."*

<sup>88</sup> García Torres, Alejandro, *Diccionario Básico Jurídico*, 3ª ed., Comares, Granada, 1991, p. 356.

<sup>89</sup> Bejarano Sánchez, Manuel, *Idem.*, p. 230 y 231.

### **Responsabilidad subsidiaria.**

Responsabilidad subsidiaria nos dice Rodríguez y Rodríguez es: "cuando ningún socio podrá ser obligado al pago de sus deudas sociales, en tanto que todo el patrimonio de la sociedad no haya sido dedicado íntegramente a dicho menester."<sup>90</sup>

La Ley General de Sociedades Mercantiles en sus artículos 13, 14 y 24 establece:

*"Art. 13. El nuevo socio de una sociedad ya constituida responde de todas las obligaciones sociales contraída antes de su admisión, aun cuando se modifique la razón social o la denominación. El pacto en contrario no producirá efecto en perjuicio de terceros."*

*"Art. 14. El socio que se separe o fuere excluido de una sociedad, quedará responsable para con los terceros de todas las operaciones pendientes en el momento de la separación o exclusión. El pacto en contrario no producirá efectos en perjuicio de terceros."*

*"Art. 24. Cuando la obligación de los socios se limite al pago de sus operaciones, la ejecución de sentencia se reducirá al monto insoluto exigible."*

### **Obligación.**

La obligación la define Borja Soriano como: "la relación jurídica entre dos personas en virtud de la cual una de ellas llamada deudor, queda sujeta para con otra, llamada acreedor, a una prestación o a una abstención de carácter patrimonial, que el acreedor puede exigir al deudor."<sup>91</sup>

El maestro Pallares considera que la obligación es: "sinónimo de deber jurídico. Se la define como el estado de necesidad jurídica en que se encuentra una persona o un conjunto de personas, de hacer o de no hacer algo ..... En una de sus acepciones significa la relación jurídica que se establece entre el acreedor de la obligación y el deudor de la misma."<sup>92</sup>

Por otra parte, es de considerarse lo dispuesto en los artículos siguientes del Código Civil:

*"Art. 1961. El que se ha obligado a diversas cosas o hechos conjuntamente, debe dar todas las primeras y prestar todos los segundos."*

<sup>90</sup> Rodríguez y Rodríguez, Joaquín, *Idem.*, p. 64.

<sup>91</sup> Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, 11ª ed., Porrúa, México, 1989, p. 71.

<sup>92</sup> Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 2ª ed., Porrúa, México, 1996, p. 584 y 585.

*"Art. 1962. Si el deudor se ha obligado a uno de dos hechos, o a una de dos cosas, o a un hecho o a una cosa, cumple prestando cualquiera de esos hechos o cosas; más no puede, contra la voluntad del acreedor, prestar parte de una cosa y parte de otra, o ejecutar en parte un hecho."*

Por lo antes expuesto, en mi concepto el convenio de responsabilidades se define como el acto jurídico que deriva de la Ley, de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, y del acuerdo plurilateral de voluntades por parte de los integrantes de un grupo financiero previsto en los Estatutos de la Sociedad Controladora, consistente en la obligación de esta para responder de manera subsidiaria e ilimitada por las obligaciones de las entidades financieras y por las pérdidas de forma ilimitada en los términos y plazos que señala el artículo 28 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y en la Décima novena de las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros.

#### **D. Responsabilidades de la Sociedad Controladora.**

Para dar cumplimiento al Título Cuarto "De la Protección a los Bienes del Público", la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras establece que la sociedad controladora y cada una de las entidades financieras integrantes de un grupo financiero, para dar protección a los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de dichos grupos, suscribirán un convenio que deberá contener las estipulaciones que la propia Ley establezca, y en el cual se establecerá lo que previene el artículo 28 que a la letra dice:

*"Artículo 28. La controladora y cada una de las entidades financieras integrantes del grupo suscribirán un convenio conforme al cual:*

*I. La controladora responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo, correspondientes a las actividades que, conforme a las disposiciones aplicables, le sean propias a cada una de ellas, aun respecto de aquéllas contraídas por dichas entidades con anterioridad a su integración al grupo, y,*

*II. La controladora responderá ilimitadamente por las pérdidas de todas y cada una de dichas entidades. En el evento de que el patrimonio de la controladora no fuere suficiente para hacer efectivas las responsabilidades que respecto de dos o más entidades financieras integrantes del grupo se presenten de manera simultánea, dichas responsabilidades se cubrirán a prorrata hasta agotar el patrimonio de la controladora. Al efecto, se considerará la relación que exista entre los porcentos que representan, en el capital de las controladoras, la participación de la misma en el capital de las entidades de que se trate.*

*Las referidas responsabilidades estarán previstas expresamente en los estatutos de la controladora.*

*En el convenio citado también deberá señalarse expresamente que cada una de las entidades financieras del grupo no responderá por las pérdidas de la controladora, ni por las de los demás participantes del grupo."*

Como es de notarse, por lo que se refiere a la responsabilidad que la controladora tiene con respecto a las controladas, se elimina el término solidaridad, por las razones expuestas.

Por otra parte, el objeto de la responsabilidad no solamente se refiere a las pérdidas, sino que se incluye el cumplimiento de las obligaciones a cargo de cada una de las entidades financieras integrantes del grupo.

Con fecha 23 de enero de 1991, en el Diario Oficial de Federación, se publicaron las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros y es, precisamente, la Regla Decimanovena, dentro del Capítulo Cuarto, referente a "Del Convenio de Responsabilidades", en donde se refieren dichas disposiciones a la forma en que responderá la sociedad controladora, tanto por las obligaciones, así como por las pérdidas de las sociedades controladas.

*"Regla 19ª. El convenio único de responsabilidades que suscriban la Controladora y cada Entidad, adicionalmente a lo establecido en el artículo 28 de la Ley, deberá especificar que:*

*I. La Controladora responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las Entidades Financieras, correspondientes a las actividades que conforme a las disposiciones aplicables le sean propias a cada una de ellas, aún respecto de aquellas contraídas por dichas Entidades con anterioridad a su integración al Grupo. El cumplimiento de dichas obligaciones se cubrirá hasta por el límite del patrimonio de la propia Controladora.*

*La Controladora deberá responder por las obligaciones de una Entidad Financiera, cuando esta última no haya dado cumplimiento a una obligación que, a juicio del Organismo al que compete su inspección y vigilancia, sea exigible. Dicho Organismo deberá comunicarlo a la Comisión y ésta a su vez lo hará del conocimiento de la Controladora.*

*II. La Controladora responderá ilimitadamente por las pérdidas de las Entidades Financieras y hasta el límite de su patrimonio. Se entenderá que una Entidad Financiera tiene pérdidas cuando se presente cualquiera de los supuestos siguientes:*

- a) Cuando su capital contable sea inferior al capital mínimo pagado con que deba contar el tipo de Entidad Financiera de que se trate, de conformidad con las disposiciones que lo regulan;*
- b) Cuando su capital o reservas sean inferiores a los exigidos por las disposiciones que les sean aplicables; o*
- c) Cuando a juicio del Organismo encargado de supervisar a la Entidad Financiera, se prevea que ésta sea insolvente para cumplir sus obligaciones.*

*III. La Controladora deberá responder por las obligaciones referidas en la fracción I, en un plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que la Comisión le haya notificado su exigibilidad.*

*IV. Tratándose de aportaciones que deba realizar por las pérdidas referidas en los incisos a) y b) de la fracción II, la Controladora estará obligada a efectuarlas en un plazo de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que se presenten tales pérdidas.*

*La responsabilidad de la Controladora prevista en el párrafo anterior, se establece sin perjuicio de los plazos y términos conforme a los cuales deban cubrirse las pérdidas que afecten al capital y reservas de una Entidad Financiera, de conformidad con las disposiciones que le sean aplicables.*

*En el supuesto a que se refiere el inciso c) de la fracción II, el Organismo que inspeccione y vigile a la Entidad Financiera de que se trate, determinará el monto de las aportaciones y el plazo en que deban efectuarse y lo notificará a la Controladora.*

*Las aportaciones para cubrir las pérdidas antes referidas, se efectuarán a través de aumentos de capital social de la Entidad Financiera que presente pérdidas, por una suma equivalente al monto total de las mismas. En el evento de que los accionistas de la Entidad Financiera, distintos a la Controladora, no suscriban las acciones que les correspondan en ejercicio de su derecho del tanto, la Controladora estará obligada a suscribir las acciones necesarias para cubrir el total de las pérdidas de que se trate, en los términos previstos en esta fracción.*

*V. En todo caso, la Entidad Financiera deberá informar al Organismo que la supervise y a la Controladora, respecto de la eventual obligación o pérdida por la que esta última deba responder o garantizar, tan pronto como se prevea; y*

*VI. Los convenios respectivos podrán incluir además de los aspectos a que se refieren las fracciones anteriores, las estipulaciones que las partes estimen convenientes, siempre que éstas no alteren o contravengan lo dispuesto en la Ley, las presentes reglas y demás disposiciones aplicables."*

Como se puede apreciar, en lo relativo a la responsabilidad subsidiaria e ilimitada, las Reglas disponen que la controladora deberá de responder por las obligaciones de una entidad financiera, cuando ésta última no haya dado cumplimiento a una obligación que, a juicio del Organismo al que le compete su inspección y vigilancia, sea exigible, haciendo mención a este respecto, que dicho Organismo lo hará del conocimiento de la controladora, quien deberá responder por tales obligaciones en un plazo de quince días hábiles, contados a partir de la fecha en que la Comisión le haya notificado su exigibilidad. Lo anterior, en el entendido de que por Comisión entendemos a la que inspeccione, supervise y vigile a la entidad financiera controlada, que en este caso haya incumplido con una obligación.

Un ejemplo al párrafo segundo de la fracción I, regla 19ª antes mencionada, en el que la sociedad controladora deba cumplir por una obligación, considero el previsto en los artículos 68, 70, 72 y demás relativos a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. (Siempre y cuando a juicio de la Comisión correspondiente, deba hacerse del conocimiento a la sociedad controladora el incumplimiento que derive de una reclamación en el procedimiento de Conciliación y Arbitraje).

Por lo que hace a la responsabilidad que tiene la controladora por las pérdidas de todas y cada una de las entidades financieras que controla, las Reglas que comentamos definen que existen pérdidas cuando se presente cualquiera de los supuestos de los señalados en los incisos de la fracción II de la Regla Décimo novena antes transcrita.

En los casos de los incisos antes mencionados, la controladora estará obligada a efectuar, en un plazo de treinta días hábiles contados a partir de la fecha en que se presenten tales pérdidas, las aportaciones necesarias, tratándose de los casos referidos en los puntos a) y b).

Y en el caso del supuesto marcado con la letra c), el organismo que inspeccione y vigile la entidad financiera de que se trate determinará el monto de las aportaciones y el plazo en que deban efectuarse y lo notificará a la controladora.

En relación a los accionistas minoritarios que pudiere tener tal entidad financiera, se precisa que en el evento de que tales accionistas, distintos a la controladora, no suscriban las acciones que les correspondan en ejercicio de su derecho del tanto (debiendo decir derecho de preferencia), la controladora estará obligada a suscribir las acciones necesarias para cubrir el total de las pérdidas de que se trate.

### **E. Cumplimiento de la Responsabilidad Subsidiaria e Ilimitada de la Sociedad Controladora por Obligaciones e Ilimitada por las Pérdidas.**

Hasta aquí, hemos analizado cuáles son las disposiciones vigentes que, tanto en la Ley de Agrupaciones Financieras como las Reglas correspondientes, se han expedido con relación a la responsabilidad que tiene la controladora en las obligaciones y por las pérdidas de sus integrantes. Sin embargo, consideramos que el legislador, al expedir la ley, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al emitir las Reglas correspondientes, de ninguna manera midieron los alcances que en la práctica pudieren tener tales normas, supuestamente protectoras de los intereses del público inversionista, toda vez que podría darse el caso de que tales normas fueran inaplicables y, otras veces, trajeran consecuencias jurídicas inmesurables o desequilibradas, de conformidad con el análisis que hacemos a continuación.

La controladora será propietaria del cincuenta y uno por ciento del capital pagado de cada entidad que integre al grupo financiero, de conformidad con el párrafo segundo, artículo 15 de la Ley aplicable que a la letra dice:

*"Art. 15. ....*

*Dicha controladora será propietaria en todo tiempo, de acciones con derecho a voto que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo*

*..... "*

Si la sociedad controladora responde ilimitadamente, luego entonces responden indirectamente las entidades financieras, al conformar con un porcentaje determinado de su capital a la controladora, es decir; que en caso de pérdidas por parte de alguna entidad financiera, se va a afectar el desarrollo de las demás dentro del grupo.

El hecho de que la sociedad controladora responde ilimitadamente por las pérdidas de cada entidad financiera, hasta por el monto de su patrimonio, provoca una inestabilidad dentro del grupo, ya que las entidades responden de manera indirecta aunque la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras disponga que no deben hacerlo, puesto que esta manera de responder de la sociedad controladora hace que las demás entidades financieras se vean afectadas en su propio patrimonio por las pérdidas de las demás. Creemos que se necesita una regulación más específica acerca del convenio de responsabilidades, puesto que uno de los objetivos de la apertura financiera es proporcionar credibilidad en el sistema financiero del país y confianza en los inversionistas.

Por otra parte, el artículo 23 de la propia Ley señala aquellos rubros en que puede estar invertido, en forma limitativa, el capital pagado y reservas de capital de la sociedad controladora.

*"Art. 23. El capital pagado y reservas de capital de la controladora se invertirá de conformidad con las disposiciones de carácter general que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo siguiente:*

*I. Acciones emitidas por los demás integrantes del grupo. La controladora sólo podrá participar en el capital de sociedades distintas a las participantes del grupo, en casos de incorporación o fusión conforme a lo previsto en el artículo 10 de esta Ley.*

*II. Inmuebles, mobiliario y equipo, estrictamente indispensables para la realización de su objeto, y*

*III. Valores a cargo del Gobierno Federal, instrumentos de captación bancaria y otras inversiones que autorice la referida Secretaría.*

*IV. Títulos representativos de cuando menos el cincuenta y uno por ciento del capital ordinario de entidades financieras del exterior, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos y proporciones que dicha Secretaría señale.*

*La controladora sólo podrá contraer pasivos directos y contingentes, y dar en garantía sus propiedades cuando se trate del convenio de responsabilidades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley; de las operaciones con el Instituto de Protección al Ahorro Bancario previsto en la Ley del Mercado de Valores, y con autorización del Banco de México, tratándose de la emisión de obligaciones subordinadas de conversión forzosa a títulos representativos de su capital y de obtención de créditos a corto plazo, en tanto se realiza la colocación de acciones con motivo de la incorporación o fusión a que se refiere el artículo 10 de esta Ley.*

*La emisión de obligaciones subordinadas se sujetará a lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley de Instituciones de Crédito."*

El propio artículo señala que la controladora no podrá contraer pasivos directos o contingentes, ni dar en garantía sus propiedades, salvo en el caso del convenio de responsabilidad a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, así como de operaciones con el Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

En este tenor, "la controladora debe constituir las garantías suficientes en favor del Instituto de Protección al Ahorro Bancario y ajustarse a lo previsto en el artículo 23, fracción IV, segundo párrafo de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y Décima Sexta, párrafo segundo, de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros. Los términos, condiciones y excepciones establecidos en las Reglas de operación del Instituto, serán aplicables al presente Convenio.

Los compromisos y responsabilidades serán independientes de los que, en su caso, correspondan a los demás accionistas de cada entidad financiera y de la propia Controladora, en los términos de los artículos 2º, primer párrafo y 87 de la Ley General de Sociedades Mercantiles."<sup>93</sup>

De conformidad con las disposiciones transcritas, es factible y puede darse el caso, en que una sociedad controladora únicamente se limite a ser tenedora de las acciones emitidas cuando menos por tres entidades financieras, susceptibles de ser controladas, de conformidad con la ley. En este caso, ante el incumplimiento o pérdida por parte de una o varias entidades que controla, la propia controladora únicamente tiene en su patrimonio las mencionadas acciones de las controladas para lo cual se cubrirán a prorrata, hasta agotar el patrimonio de la controladora.

Para tal efecto, se considerará la relación que exista entre los porcentajes que representan en el capital de la controladora, las participaciones de la misma en el capital de las entidades financieras que se encuentren bajo dicho supuesto.

Al respecto, consideramos que la sociedad controladora debiera responder por las pérdidas o insolvencia de la entidad financiera de que se trate de manera parcial, es decir, solamente con el por ciento que represente la entidad dentro del patrimonio de la sociedad controladora, ya que de esta manera se protege a los demás integrantes del grupo financiero.

Así, también en el caso que tenga que responder conforme a la Ley y a las Reglas, sería mediante el incremento de capital en la o las sociedades controladas que han sufrido pérdidas, de conformidad con lo anterior. Es decir, "las aportaciones para cubrir las pérdidas antes referidas, se efectuarán a través de aumentos en el capital social de la entidad financiera que presente pérdidas por una suma equivalente al monto total de las mismas.

"En el evento de que los accionistas de la entidad financiera, distintos a la controladora, no suscriban las acciones que les correspondan en ejercicio de su derecho del tanto, la controladora estará obligada a suscribir las acciones necesarias para cubrir el total de las pérdidas de que se trate. En todo caso, la entidad financiera, de que se trate, deberá informar a la Comisión que la inspeccione y vigile a la controladora, respecto de la eventual obligación o pérdida por la que esta última deba responder o que deba garantizar, tan pronto como se presente o se prevenga."<sup>94</sup>

<sup>93</sup> Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Idem.*, p. 1044.

<sup>94</sup> *Idem.*, p. 1046.

"A efecto de determinar la situación financiera de cada entidad financiera y evaluar su posición con el fin de evitar que ésta incurra en pérdidas, la controladora tendrá derecho:

- A nombrar un auditor para revisar toda la documentación contable de cada entidad financiera, obligándose éstas a proporcionar cualquier informe o documento que le fuera requerido por dicho auditor.
- Cada una de las entidades financieras se obliga a proporcionar, dentro de los diez días siguientes al final de cada mes, un informe que contenga, cuando menos, la siguiente información:
  - Actividades y/u operaciones realizadas durante el mes,
  - Reporte de evaluación de las mismas, incluyendo su impacto en los estados financieros de la sociedad; y
  - Operaciones realizadas con anterioridad que representen un posible riesgo para la Entidad Financiera de que se trate, bien sea por incumplimiento, cambio de situaciones económicas o por causas similares."<sup>95</sup>

Ahora bien, si la sociedad controladora se encuentra en la situación de pagar el importe del aumento del capital social de la o las controladas; el importe de dichas aportaciones, desde nuestro punto de vista, podrá obtenerse de las siguientes fuentes:

- Mediante la obtención de un préstamo y, por lo tanto, la adquisición de un pasivo directo o contingente por parte de la controladora; sin embargo, tampoco, existe ninguna obligación por parte de terceros de financiar a tal controladora, a efecto de que se lleve a cabo las aportaciones y pago del aumento de capital que forzosamente deberán decretar su o sus controladas.
- Mediante la venta de parte de sus activos, lo cual es una especie, esto es, cuando una sociedad controladora tiene únicamente tres entidades financieras controladas, lleva consigo la disolución y desaparición del grupo financiero, toda vez que la sociedad controladora tendrá que enajenar las acciones de una de sus controladas, a efecto de cumplir con el aumento de capital en la o las otras. Lo anterior, sin perjuicio de que pudiera existir la posibilidad de que nadie se encuentre interesado en la posibilidad de adquirir tales acciones patrimonio de la sociedad controladora. Además, de conformidad con la Ley de Agrupaciones Financieras, para la separación de una entidad controlada y, por lo tanto, para la venta de las acciones que signifiquen la pérdida del control se requiere permiso previo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en cuenta que será necesaria una serie de gestiones y trámites, que hará prácticamente imposible que el periodo fijado por las Reglas Generales, para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, la controladora pueda hacer efectivo el aumento de capital.

---

<sup>95</sup> Fuente Rodríguez, Jesús De la, *Idem.*, p. 1046 y 1047.

Las Reglas son claras en cuanto a que en el caso de la pérdida por parte de alguna de las controladas, la controladora deberá aportar, por vía de aumento de capital, las cantidades que fueren necesarias; sin embargo, en el caso de incumplimiento de alguna de las obligaciones de las entidades financieras, simplemente se establece la obligación a la controladora, previos los requisitos antes mencionados, de pagar, no estableciéndose la forma en que tal pago quedará a favor de la sociedad controladora y si el mismo será capitalizado o no, si la entidad financiera deberá reintegrarlo posteriormente a la controladora, ni mucho menos las reglas que abarcaran, cuáles serán los derechos de las minorías y las obligaciones de los accionistas minoritarios a cargo de la controlada.<sup>96</sup>

Cabe resaltar que un caso de excepción es el previsto en la Regla Décimo tercera, fracc. I., de las ya citadas Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros que establecen:

*"Regla Décimo tercera. Las operaciones que una Entidad Financiera realice en oficinas de otras Entidades, deberán ajustarse a las siguientes disposiciones:*

*1. La Entidad Financiera que pretenda realizar operaciones a través de las oficinas de otras Entidades, deberá notificarlo al Organismo que la supervise, por escrito y cuando menos con diez días hábiles de anticipación a la fecha programada para el inicio de tales operaciones.*

....."

Cuando una entidad financiera no cumpla con la reglamentación citada y se lleguen a realizar operaciones propias de una entidad en las oficinas de otra, tal incumplimiento puede conllevar a una consecuencia de carácter económico, para la entidad que actúa.

Por otra parte, la Ley establece como dice el Dr. De la Fuente: "en caso de disolución total de un grupo financiero o de la separación de uno de sus integrantes, la responsabilidad de la controladora subsistirá hasta en tanto se cumplan las obligaciones contraídas por el o los integrantes del grupo, mientras hayan sido miembros de éste.

En el supuesto de separación de una Entidad Financiera y que ésta posteriormente se integre a otro grupo financiero, cesarán las obligaciones de la controladora del grupo anterior a partir de la fecha en que se autorice la incorporación de la entidad financiera al nuevo grupo, de acuerdo con lo señalado por el artículo 11 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Las entidades financieras deberán informar a la controladora respecto de cualquier situación contemplada en el Convenio, por la que deba responder o que deban garantizar tan pronto como se presente o se prevea. Para lo anterior, los comisarios de las sociedades participantes deberán establecer programas permanentes y sistemas que permitan la detección y

<sup>96</sup> Cfr., Díaz de Rivera, Guillermo, *Idem.*, p. 86 a 88.

corrección oportuna de las obligaciones previstas en este Convenio, debiendo informar al Consejo de Administración correspondiente."<sup>97</sup>

Por último, nos resulta interesante que el artículo 3° de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, establezca que:

"Art. 3°.....

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, las entidades financieras y sus filiales, podrán utilizar denominaciones iguales o semejantes, actuar de manera conjunta y ofrecer servicios complementarios, cuando así lo prevean las leyes especiales que los rijan y con sujeción a las disposiciones contenidas en dichos ordenamientos".*

En otras palabras, la Ley está autorizando a dichas instituciones para que, puedan actuar como agrupaciones financieras, teniendo además de la naturaleza propia de instituciones en forma adicional, el carácter de controladoras de un grupo financiero. Sin embargo, en ningún momento se establece que la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras les será aplicable y, por ende, que tengan la obligación de responder en ninguna forma por las obligaciones de sus subsidiarias, ya que el artículo 28 de la mencionada Ley no se aplicará a tales agrupaciones, lo cual, desde nuestro punto de vista, podría resultar ilógico, hasta cierto punto injusto, y una falta de sistematización legislativa evidente.

Como se desprende del breve análisis anterior, pueden existir diversos casos en que sea impráctico o imposible que la sociedad controladora pueda responder por las obligaciones o pérdidas de alguna de sus controladas, toda vez que su patrimonio es limitado, con una cantidad tal de regulaciones sobre el mismo, que es probable que tal responsabilidad se haga inoperante. Asimismo, puede suceder que las obligaciones incumplidas o las pérdidas de algunas de las controladas sean superiores al patrimonio de la propia sociedad controladora, que puede tener otras entidades financieras de menor valor y que, incluso, con la totalidad de dicho patrimonio no se alcance a cubrir el importe de la obligación incumplida o la pérdida sufrida, haciendo de ésta forma nugatoria la intención del legislador de proteger los intereses del público.

Ante los hechos del pasado, es loable que el legislador se preocupe por salvaguardar los intereses del público inversionista y el que las relaciones del público, en general, con las entidades financieras cada vez más tengan cohesión, consistencia y claridad, de tal forma que los inversionistas resulten cada vez menos defraudados, y se tienda al crecimiento y maduración de los mercados financieros en México y, así, ver con buenos ojos el surgimiento de estas instituciones, que indudablemente con la práctica y con el tiempo deberá consolidar el carácter de institución, útil a la sociedad y con una juridicidad irreprochable.

<sup>97</sup> Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Idem.*, p. 1044 a 1046.

## F. Contenido del Convenio de Responsabilidades.

En el "Convenio Único de responsabilidades", se debe especificar entre otros aspectos:

- **DECLARACIONES.**

En el mismo contempla lo relativo a los datos generales de la sociedad controladora, tales como:

- Escritura;
- Registro Público de Comercio;
- Oficio de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para operar como sociedad controladora;
- Objeto principal, que es la de adquirir y administrar las acciones emitidas por las entidades integrantes del grupo financiero;
- Que es propietaria de acciones representativas del capital social de las entidades que integran el grupo, especificando el porcentaje.

Lo expuesto anteriormente quedaría en los términos siguientes:

I. La sociedad controladora es una sociedad debidamente constituida y existente de conformidad con las leyes de la República Mexicana mediante la escritura No. \_\_\_\_\_ de fecha \_\_\_\_\_, otorgada ante la fe del Lic. \_\_\_\_\_, Notario Público No. \_\_\_\_\_ de la ciudad de México, D.F., inscrita en el Registro Público de Comercio del Distrito Federal bajo el folio mercantil No. \_\_\_\_\_, el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_\_. B) Que está autorizada para operar como Controlador del Grupo Financiero denominado \_\_\_\_\_, de acuerdo con el oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público \_\_\_\_\_ de fecha \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 19\_\_, el cual está integrado actualmente por las entidades financieras siguientes:

Asimismo se precisa el objeto principal de la sociedad controladora el cual es adquirir y administrar acciones emitidas por las sociedades integrantes del Grupo Financiero, y que es propietaria de acciones representativas del capital social pagado de las entidades financieras mencionadas anteriormente en los siguientes porcentajes:

Que, como se desprende de la escritura pública mencionada, goza de poderes amplios y suficientes para comparecer a la firma del presente convenio en representación de la controladora, mismos que no le han sido revocados ni limitados en forma alguna.

II. Declaran los representantes de las entidades financieras: Expuesto lo anterior, los interesados otorgan las siguientes:

□ **DE LAS CLÁUSULAS:**

Se debe contemplar lo relativo a: definiciones; la responsabilidad de la controladora; del cumplimiento de la responsabilidad; duración; domicilios; de la supletoriedad; y jurisdicción.

Lo anterior quedaría en los términos siguientes:

**DEFINICIONES.** Para los efectos del presente Convenio, los siguientes términos tendrán los significados que se les da a continuación:

- \* Comisión, significa la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que es la encargada de inspeccionar y vigilar a la controladora.
- \* Grupo Financiero o Grupo, significa el grupo que forma la controladora y las entidades financieras partes del presente Convenio.
- \* Obligaciones, significan los compromisos de cualquier naturaleza derivados de derechos o pasivos frente a terceros originados por las actividades propias de las entidades financieras, incluyendo sin limitación aquellas contraídas con antelación a su integración al grupo financiero.
- \* Pérdidas, significa la afectación del capital contable de las entidades financieras de que se trate en deterioro de su estabilidad financiera, reduciéndola a niveles inferiores al capital mínimo obligatorio o necesario para soportar el volumen de las operaciones de acuerdo con las disposiciones aplicables.

Se entenderá que cualquiera de las entidades financieras tiene pérdidas cuando se presente cualquiera de los supuestos siguientes:

- Cuando su capital contable sea inferior al capital mínimo pagado con que debe contar el tipo de entidad financiera de que se trate, de conformidad con las disposiciones que la regulan; o
- Cuando su capital o reservas sean inferiores a los exigidos por las disposiciones que les sean aplicables; o
- Cuando, a juicio de la Comisión encargada de supervisar a la entidad financiera de que se trate, se prevea que ésta sea insolvente para cumplir con sus obligaciones.

Todos los términos que se definen bajo el presente Convenio tendrán el significado que se les asigna bajo el mismo, o en cualesquiera otros informes y demás documentos hechos o entregados conforme al mismo, a no ser que se les asigne una definición diferente bajo dichos documentos.

Todo término de contabilidad no definido expresamente bajo el presente Convenio y toda información financiera que se menciona en el mismo, se interpretará y preparará, respectivamente, de conformidad con los principios de contabilidad generalmente aceptados en México.

**De la responsabilidad de la controladora.** La controladora responderá, subsidiaria e ilimitadamente por las obligaciones, e ilimitadamente por las pérdidas, derivadas del cumplimiento de las actividades que le sean propias a todas y cada una de las entidades financieras que forman parte del grupo, aun respecto de aquellas contraídas con entidades financieras con anterioridad a su integración al grupo financiero. La controladora deberá responder por las obligaciones de una entidad financiera, cuando esta última no haya dado cumplimiento a una obligación que, a juicio de la Comisión a la que compete la inspección y vigilancia de dicha entidad financiera, sea exigible.

La Controladora se compromete a responder, en todo tiempo, por las pérdidas de cada una de las entidades financieras integrantes del grupo financiero, cuando por cualquier razón no pueda cumplir con sus obligaciones pecuniarias frente a terceros, o sea declarada insolvente por un tribunal competente, o bien presente un deterioro financiero que le impida cubrir los capitales exigidos por las disposiciones aplicables.

El monto de las aportaciones de la Controladora será hasta por las cantidades necesarias para cumplir con estas obligaciones y hasta el límite de su patrimonio. Ninguna entidad financiera integrante del grupo financiero, responderá por las Pérdidas de la Controladora, ni por ninguna de las demás participantes del grupo financiero.

**Duración.** El presente Convenio tendrá una duración indefinida. Cualquier modificación al mismo deberá someterse a la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la otorgará o negará oyendo la opinión del Banco de México y, según corresponda, de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores y de Seguros y Fianzas, e inscribirse en el Registro Público de Comercio sin necesidad de mandamiento judicial.

**Otras cláusulas.** Las partes, además de las presentes cláusulas, podrán establecer otras que convengan, siempre que no afecten o contravengan las obligaciones establecidas en este Convenio o en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y demás leyes aplicables. Entre dichas estipulaciones, se podrán pactar las obligaciones de los socios de las entidades financieras participantes, distintos de la Controladora, así como los términos y condiciones para que en su caso, la controladora pueda ejercitar las acciones y privilegios contra las sociedades participantes.

**Domicilios.** Las partes señalan como sus domicilios convencionales para los avisos y notificaciones que deban darse en relación con este Convenio, los siguientes:

La controladora: \_\_\_\_\_

Las entidades financieras: \_\_\_\_\_

**De la supletoriedad.** En todo lo no previsto en el presente Convenio, se estará a lo dispuesto en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y en las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros.

**Jurisdicción.** Para todo lo relativo a la interpretación, cumplimiento y ejecución del presente Convenio, las partes se someten expresamente a la jurisdicción de los tribunales competentes de la ciudad de México, Distrito Federal, renunciando al fuero que pudiera corresponderles por su domicilio presente o futuro o por cualquier otra razón.

Leído que fue el presente Convenio por las partes, enteradas del alcance así como del contenido de todas las Declaraciones y Cláusulas que anteceden, y al no existir vicios del conocimiento, lo suscriben en la Ciudad de México, Distrito Federal a los \_\_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_ de mil novecientos noventa y \_\_\_\_\_, conservando cada uno de los signatarios un ejemplar con firmas autógrafas.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Por ser una obra vanguardista, actualizada y al no contar con material para elaborar este punto; el contenido fue tomado de modo íntegro del Libro del Dr. Fuente Rodríguez, *Jesús De la, Idem.*, p. 1046 a 1049.

## C O N C L U S I O N E S

**PRIMERA.** El legislador durante muchos años no consideró la posibilidad de crear una base legal sobre conceptos jurídicos relativos a los grupos financieros y mucho menos por los efectos económicos resultantes de estos.

La consecuencia de esta situación jurídica (laguna legal), puede considerarse como una medida inadecuada para prevenir situaciones negativas o positivas que en ciertos casos resulten de dichos grupos.

**SEGUNDA.** El origen de los grupos financieros, obedeció primordialmente al crecimiento de la demanda de productos y servicios, la adquisición e implementación de nueva tecnología, buscar una mejor posición en los mercados financieros, crear nuevos productos o servicios; y conjuntamente para poder enfrentar condiciones antagónicas, canalizar sus excedentes de recursos en inversiones atractivas que les signifiquen beneficios económicos y ventajas.

Con la expedición de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras del 18 de julio de 1990 y las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros del 23 de enero de 1991, se busco que la conformación de grupos financieros responda a esta necesidad y persiga brindar mayor solidez al sistema financiero fortaleciendo a todos y cada uno de sus integrantes, facilitando la generación de economías de escala, abatiendo costos de operación y administración y proporcionando un mejor servicio al público al quedar sus integrantes autorizados a ofrecer los servicios que prestan los demás agrupados.

**TERCERA.** Los grupos financieros se definen como aquellos que se integran previa autorización discrecional e intransmisible que corresponde otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo al Banco de México y a la Comisión de supervisión que corresponda.

Además, deberán cumplir con los requisitos que se indican en la Regla Tercera de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, y artículo 9º de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

**CUARTA.** Las agrupaciones financieras se integran mediante alguna de las dos formas que a continuación se señalan:

- ◆ Una sociedad controladora y, cuando menos por tres tipos diferentes de algunas de las siguientes entidades financieras: administradoras de fondos para el retiro, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casa de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, y sociedades operadoras de sociedades de inversión; y

- ◆ Una sociedad controladora y, cuando menos por dos tipos diferentes de algunas de las siguientes entidades financieras: casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, e instituciones de seguros.

En ambos casos, la participación como integrante de la sociedad controladora es imprescindible; sin embargo, cabe aclarar que a pesar que en la primera forma de constitución se menciona dentro de las entidades financieras integrantes a las sociedades operadoras de sociedades de inversión y a las administradoras de fondos para el retiro, éstas no se consideran para los efectos del mínimo de tres tipos diferentes de entidades.

**QUINTA.** Los ordenamientos que regulan a los grupos financieros son: La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, las leyes que rigen en lo individual a cada entidad integrante, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y supletoriamente la legislación mercantil, los usos y prácticas mercantiles, Código Civil para el Distrito Federal y Código Fiscal de la Federación para efectos del recurso de remoción a que se refiere el artículo 27 de la Ley de la materia.

**SEXTA.** Las característica de los grupos financieros como quedó asentado en el texto del presente trabajo de investigación son las siguientes:

- ◆ Son encabezados por una sociedad controladora;
- ◆ Se integran por la mayoría de las entidades financieras, salvo sociedades de ahorro y préstamo y uniones de crédito;
- ◆ Requieren autorización discrecional de la SHCP para que puedan constituirse y funcionar; y
- ◆ Pueden actuar de manera conjunta; ofrecer servicios complementarios y en general para ostentarse como integrantes del grupo.

**SÉPTIMA.** Los grupos podrán realizar las actividades previstas en el artículo 8° de la Ley que rige a las agrupaciones consistentes en:

- ◆ Actuar de manera conjunta frente al público, ofrecer servicios complementarios y ostentarse como integrantes del grupo que se trate;
- ◆ Usar denominaciones iguales o semejantes que los identifiquen frente al público como integrantes de un mismo grupo, o bien, conservar la denominación que tenían antes de formar parte de dicho grupo, en todo caso deberán añadirle las palabras "Grupo Financiero" y la denominación del mismo; y
- ◆ Llevar a cabo operaciones de las que le son propias a través de oficinas y sucursales de atención al público de otras entidades financieras integrantes del grupo, de conformidad con las reglas generales que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**OCTAVA.** De conformidad con los artículos 10, 11 y 12 de la Ley de la materia, tendrá lugar la incorporación, fusión, separación, disolución y revocación en los casos siguientes:

- ◆ La incorporación de una entidad ya constituida al grupo;
- ◆ La fusión de dos o más grupos así como la fusión de dos o más entidades participantes en un mismo grupo;
- ◆ La separación de algunas entidades, y
- ◆ La disolución y revocación del grupo en los términos de las disposiciones arriba citadas.

**NOVENA.** Las entidades financieras se rigen por una ley especial que les permite realizar su objeto consistente en la intermediación financiera.

**DÉCIMA.** Las autoridades financieras son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, y el Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

Cada una de estas autoridades en la esfera de sus respectivas competencias, ejercen sus atribuciones procurando: el desarrollo equilibrado del sistema financiero del país, con una apropiada cobertura regional, una adecuada competencia entre los integrantes de dicho sistema; la prestación de los servicios integrados conforme a sanas prácticas y usos financieros; el fomento del ahorro interno y su adecuada canalización hacia actividades productivas; así como, en general, que el sistema citado contribuya al sano crecimiento de la economía nacional.

**DÉCIMA PRIMERA.** La sociedad controladora se estructura como persona moral mercantil, del tipo previsto en la fracc. IV, del art. 1° de la LGSM (sociedad anónima), y obtiene el control jurídico de las asambleas generales, al adquirir y administrar acciones con derecho a voto que representen el cincuenta y uno por ciento como mínimo del capital pagado de las entidades que integran al grupo.

**DÉCIMA SEGUNDA.** De la definición jurídica de sociedad controladora debemos entender que es la estructura jurídica mediante la cual la administración se sirve para centralizar la toma de decisiones de un grupo determinado de entidades.

**DÉCIMA TERCERA.** En virtud del convenio de responsabilidades, la sociedad controladora responderá:

- ◆ Subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo, correspondientes a las actividades que, conforme a las disposiciones aplicables, le sean propias a cada una de ellas, aun respecto de aquéllas contraídas por dichas entidades con anterioridad a su integración al grupo, e,

- ◆ Ilimitadamente por las pérdidas de todas y cada una de dichas entidades. En el evento de que el patrimonio de la controladora no fuere suficiente para hacer efectivas las responsabilidades que respecto de dos o más entidades financieras integrantes del grupo se presenten de manera simultánea, dichas responsabilidades se cubrirán a prorrata hasta agotar el patrimonio de la controladora. Al efecto, se considerará la relación que exista entre los porcentos que representan, en el capital de las controladoras, la participación de la misma en el capital de las entidades de que se trate.

**DÉCIMA CUARTA.** En caso de que la sociedad controladora deba efectuar aumentos de capital por las pérdidas que sufra una (s) entidad (es) financiera (s) integrante del grupo, consideramos la existencia de dos mecanismos:

- ◆ La obtención de préstamos contraídos con terceros; y
- ◆ La venta de parte de sus activos.

**DÉCIMA QUINTA.** Los elementos principales de un convenio son:

- ◆ Capítulo de Declaraciones.
  - √ En los Datos Generales:
    - Escritura.
    - Registro Público de Comercio.
    - Oficio de Autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para operar como Sociedad Controladora.
    - Objeto principal de la sociedad controladora, el cual es adquirir y administrar acciones emitidas por las sociedades integrantes del Grupo Financiero, y que es propietaria de acciones representativas del capital social pagado de las entidades financieras.
- ◆ Capítulo de Cláusulas.
  - √ Definiciones:
    - Comisión.
    - Grupo Financiero.
    - Obligaciones.
    - Pérdidas.
  - √ Responsabilidad de la Sociedad Controladora.
  - √ Cumplimiento de la Responsabilidad de la Sociedad Controladora.
  - √ Duración.
  - √ Otras Cláusulas.
  - √ Domicilios.
  - √ De la Supletoriedad.
  - √ Jurisdicción.

## F U E N T E S

## OBRAS GENERALES

- Acosta Romero, Miguel, *Legislación Bancaria*, 2ª ed., Porrúa, México, 1989.
- ----- *Nuevo Derecho Bancario*, 7ª ed., Porrúa, México, 1998.
- Barrera Graf, Jorge, *Nueva Legislación Bancaria*, Porrúa, México, 1985.
- Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones Civiles*, 3ª ed., Textos Jurídicos Universitarios, Harla, México, 1984.
- Borja Soriano, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*, 11ª ed., Porrúa, México, 1989.
- Carvallo Yáñez, Erick, *Tratado de Derecho Bursátil*, 2ª ed., Porrúa, México, 1998.
- Chirino Castillo, Joel, *Derecho Civil III, Contratos Civiles*, 2ª ed., McGraw Hill, México, 1996.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª ed., Porrúa, México, 1994.
- Fuente Rodríguez, Jesús De la, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros. Fianzas. Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Grupos Financieros*, 2ª ed., Porrúa, México, 1999.
- Garriguez, Joaquín, *Curso de Derecho Mercantil*, T. I., 9ª ed., 1ª reimp., México, 1993.
- García Rendón, Manuel, *Sociedades Mercantiles*, 2ª ed., Harla, México, 1993.
- Giorgiana Frutos, Víctor M., *Curso de derecho bancario y financiero*, Porrúa, México, 1984.
- Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho de las Obligaciones*, 9ª ed., Porrúa, México, 1993.
- Hegewisch Díaz Infante, Fernando, *Derecho Financiero Mexicano. Instituciones del Sistema Financiero Mexicano*, Porrúa, México, 1997.
- Johnson Okhunysen, Eduardo A., *Compañía Dominatriz Holding Company*, 3ª ed., Humanitas, México, 1984.
- Lagunilla Iñárritu, Alfredo, *La Bolsa en el Mercado de Valores de México y su Ambiente Empresarial, 1895-1932*, T. I., Ed. Bolsa de Valores de México, S.A. de C.V., México, 1975.
- Mantilla Molina, Roberto I., *Derecho Mercantil*, 29ª ed., 1ª reimp., Porrúa, México, 1996.
- Miranda Valenzuela, Patricio/Noriega Granados, Juan, *Entendiendo las Afores*, Ed. Sico, México, 1997.
- Muñoz, Luis, *Derecho Bancario Mexicano*, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1974.
- Ortiz Martínez, Guillermo, *La Reforma Financiera y la Desincorporación Bancaria: Una visión de la Modernización de México*, FCE, México, 1994.
- Pallares, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 2ª ed., Porrúa, México, 1996.
- Rodríguez Rodríguez, Joaquín, *Derecho Mercantil*, T. I., 23ª ed., Porrúa, México, 1998.

- Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil, Contratos*, 19ª ed., Porrúa, México, 1988.
- Serra Rojas Beltri, Andrés, *Derecho Administrativo, Primer Curso*, 17ª ed., Porrúa, México, 1996.
- Soto Sobreyra y Silva, Ignacio, *Ley de Instituciones de Crédito. Antecedentes y Comentarios*, 8ª ed., Porrúa, México, 1999.
- Vázquez del Mercado, Oscar, *Asambleas, Fusión y Liquidación de Sociedades Mercantiles*, 5ª ed., Porrúa, México, 1996.
- Villegas H., Eduardo/Ortega O., Rosa María, *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, 2ª ed., Pac, S.A. de C.V., México, 1994.
- Zamora y Valencia, Miguel Ángel, *Contratos Civiles*, 3ª ed., Porrúa, México, 1989.

## PUBLICACIONES

- Adame Garduño, Roberto Fernando, *Los Grupos Financieros en México*, Estudios de Derecho Bursátil en Homenaje a Octavio Igartúa Araiza, Porrúa, México, 1997.
- Anuario Financiero de México. Ejercicio de 1988. Vol. XLIX, México, Asociación Mexicana de Bancos, México, 1990.
- Arrigunaga Gómez del Campo, Javier, *Ámbito Internacional de la Autonomía de los Bancos Centrales*, en Autonomía del Banco de México y sus Perspectivas de la Intermediación Financiera. Cuadernos Constitucionales, México-Centroamérica, UNAM, México, 1994.
- Borja Martínez, Francisco, *Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México*, en Reformas Constitucionales, UNAM, México, 1994.
- CNB. *Guía del Consejero 1992*. CNB, México, 1992.
- CNBV, *Anuario Financiero de México 1994*, Vol. Quincuagésimo quinto, Ed. Asociación de Banqueros de México, México, 1995.
- Herrejón Silva, Hermilo, *El Servicio de Banca y Crédito*, Academia Mexicana de Derecho Bursátil y de los Mercados Financieros, A.C., México, 1995.
- México, SHCP., *Legislación Sobre Fianzas, s.e.*, México, 1958.
- Sosa Mansur, Francisco, *Estructura y Funcionamiento de las Afores*, Memoria del Seminario sobre el Régimen Jurídico de las Afores y Siefores, Academia Mexicana de Derecho Financiero, A.C., México, 1998.

## HEMEROGRÁFICAS

- Dávalos, José, *El trabajador y las Afores*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Núm. 91, Año XXXI, Enero-Abril, México, 1998, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 107 a 121.

- Díaz de Rivera, Guillermo, *La responsabilidad de la Controladora en las Agrupaciones Financieras*, ARS IURIS, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Semestral, Núm. 6, México, 1991, p. 73 a 89.
- Díaz Mata, Alfredo, *Los Grupos Financieros en México*, Contaduría y Administración, Investigaciones de la FCA-UNAM, Núm. 117, abril-junio, México, 1995, p. 7 a 22.
- González Guerrero, Norma Olivia, *Perfil Jurídico de la Sociedad Controladora o Holding como una especie de la Sociedad Anónima*, PEMEX-Lex Revista Jurídica Petróleos Mexicanos, Núm. 109-110 julio-agosto, México, 1997, p. 48 a 55.
- Morales Franco, Salvador. *Control de Compañías y sus Relaciones con la Comisión Nacional de Seguros*, Mexicana de Seguros, México, Núm. 3, agosto de 1952, p. 4 a 7.
- Muñiz Rivas, Bertha E., *Sociedades Financieras de Objeto Limitado (Sofoles)*, El Mercado de Valores/Nacional Financiera, Núm. 5, Año LVII, Mayo, México, 1997, p. 27 a 30.
- - - - - -, *Administradoras para el Retiro (Afores)*, El Mercado de Valores/Nacional Financiera, Núm. 5. Año LVII, México, 1997, p. 24 a 26.
- Sandoval Espinosa, Elena, *La Autonomía del Banco Central*, en Perfil Económico, México, Núm. 2, julio-agosto de 1993, p. 4 y 5.
- Zumárraga González, Eda Patricia, *Naturaleza de las Administradoras de Fondos para el Retiro*, Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Núm. 18, México, 1998, p. 49 a 57.

## DICCIONARIOS

- Comisión Nacional de Valores, *Glosario de Términos Bursátiles*, Inglés-Español, México, 1987.
- Cortina Ortega, Gonzalo, *Prontuario Bursátil y Financiero*, 3ª reimp., Trillas, México, 1990.
- García Torres, Alejandro, *Diccionario Básico Jurídico*, 3ª ed., Comares, Granada, 1991.
- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, T. I., 21ª ed., Madrid, 1992.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. I., 7ª ed., UNAM, 1994.

## LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Ley del Banco de México.
- Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
- Ley de Instituciones de Crédito.

- Ley del Mercado de Valores.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- Ley de Protección al Ahorro Bancario.
- Ley de Sociedades de Inversión.
- Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.
- Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
- Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- Reglas para la Constitución y Funcionamiento de las Agrupaciones Financieras.

## DIARIOS OFICIALES

- D.O.F. diciembre 1° de 1940. *Decreto de Ley que Establece Requisitos para la Venta al Público de Acciones de Sociedades Anónimas.*
- D.O.F. junio 9 de 1992. *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.*
- D.O.F. diciembre 23 de 1993. *Decreto por el que se publica la Ley del Banco de México.*
- D.O.F. abril 28 de 1995. *Decreto por el que se publica la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.*
- D.O.F. enero 18 de 1999. *Decreto por el que se publica la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.*
- D.O.F. enero 19 de 1999. *Decreto que publica la Ley de Protección al Ahorro Bancario.*
- D.O.F. enero 5 de 2000. *Decreto por el que se reforma la fracción IV y se adiciona una fracción V al artículo 81-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.*
- D.O.F. enero 5 de 2000. *Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.*