

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

EL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR



T E S
 QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
 LICENCIADO EXAMEN EN DERECHO
 P R E S E N T A:
 FELIPE GUSTAVO CONTRERAS SOTO.



Ciudad Universitaria México 2005.

17344478



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo excepcional.

NOMBRE: FELIX GUSTAVO CONTRERAS SOTO

FECHA: 26 MAYO - 2005

FIRMA: [Firma manuscrita]

AGRADECIMIENTOS

Incommensurablemente agradezco a DIOS, la vida, la salud física y mental, así como el haberme brindado la oportunidad de concluir la carrera profesional de Licenciado en Derecho.

Gracias infinitas a mi Madre, por sus desvelos, sus consejos, por su incondicional apoyo, su paciencia, por sus palabras en ocasiones de aliento y en otras de consuelo, por las oraciones que eleva día a día al CREADOR, pidiéndole que siempre me acompañe, y por hacer de mí un hombre de bien.

A aquel hombre, quien con su ejemplo me ha enseñado que el trabajo, el estudio y la perseverancia, enaltecen al ser humano, y son el medio idóneo para alcanzar el triunfo; gracias Papá.

A mis hermanos, quienes en su tiempo me han brindado su cariño, ayuda y apoyo.

A ellos mi eterna gratitud, por darme la oportunidad de alcanzar este sueño que se vislumbraba tan lejano.

Al eminente Dr. Alberto Fabián Mondragón Pedrero, quien constituye para nuestra Universidad, un modelo a seguir como ilustre catedrático, como insigne autoridad en la Ciencia del Derecho y como distinguido ser humano; por sus sabios consejos, sus innumerables enseñanzas y de manera enfática, por haber creído en mí y en este proyecto.

A la Lic. Daisy Oelica Sánchez, por su invaluable ayuda a lo largo de toda la carrera en la Facultad de Derecho, así como por su comprensión, apoyo, y gran paciencia.

Al Honorable Jurado del presente, por su encomiable disposición y gran criterio.

A todos los profesores que en mi haber, me alentaron con sus consejos; a mis familiares y amigos quienes con su alegría, me han acompañado y apoyado a lo largo de la vida, y a todas aquellas personas que DIOS ha puesto en mi camino, y que de alguna forma han contribuido a este logro.

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
AGRADECIMIENTOS	I
INTRODUCCIÓN	III
ACRÓNIMOS	XV
CAPÍTULO I ANTECEDENTES	
1.1 PREÁMBULO.	1
1.2 LA PREHISTORIA.	2
1.2.1 El ahorro y cultura.	3
1.3 LA ANTIGÜEDAD.	4
1.3.1 Babilonia.	4
1.3.2 Los Hititas.	5
1.3.3 La India.	6
1.3.4 China.	6
1.3.5 Grecia.	7
1.3.6 Roma.	8
1.3.6.1 La caída del imperio.	9
1.4 LA EDAD MEDIA.	9
1.4.1 Los monasterios.	11
1.4.2 Los templarios.	12
1.4.3 Los cambistas.	13
1.4.4 Prohibición canónica del préstamo con interés.	13
1.4.5 La usura.	14
1.4.6 Los montes de piedad.	16
1.4.7 La Taula de Cambi.	19
1.4.8 El ahorro en el México Antiguo.	20
1.5 ÉPOCA MODERNA.	20
1.5.1 Siglos XV al XVIII.	21
1.5.2 Primeras cajas de ahorro.	21
1.5.3 El cooperativismo.	24
1.5.4 Bancos de ahorro.	25
1.5.5 México.	26
1.5.5.1 Pósitos y cajas de comunidades indígenas.	26
1.5.5.2 La Colonia.	27
1.5.5.3 El Monte de Piedad.	27

1.6	ÉPOCA CONTEMPORÁNEA.	29
1.6.1	Los bancos populares.	29
1.6.2	Surgimiento de los grandes bancos.	30
1.6.3	Siglos XX y XXI.	30
1.6.3.1	Las cajas de ahorro.	30
1.6.4	México.	32
1.6.4.1	La Independencia.	32
1.6.4.2	Surgimiento de los bancos.	33
1.6.4.3	Tandas de ahorro.	35
1.6.4.4	La Revolución Mexicana.	36
1.6.4.5	Uniones de crédito.	37
1.6.4.5.1	Uniones de crédito campesinas.	38
1.6.4.6	Cajas populares.	38
1.6.4.7	Patronato del Ahorro Nacional.	41
1.6.4.8	Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas.	42
1.6.4.9	Cajas solidarias.	42
1.6.4.10	Sucesos que dieron origen a la Ley de Ahorro y Crédito Popular.	43
1.6.4.10.1	El descuido.	43
1.6.4.10.2	Ley General de Sociedades Cooperativas.	44
1.6.4.10.3	Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas.	45
1.6.4.10.4	Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas.	45
1.6.4.10.5	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.	46
1.6.4.10.6	El caso de las cajas populares de José Cirilo Ocampo Verdugo.	48
1.6.4.10.7	El caso de la Sociedad de Ahorro y Préstamo del Noroeste (El Arbolito), de Salvador Pulido Jiménez.	53
1.6.4.10.8	Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores.	57

CAPÍTULO II EL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

2.1	CONCEPTOS	59
2.1.1	Ahorro.	59
2.1.2	Crédito.	64
2.1.3	Popular.	65

2.1.4	El acierto de la denominación ahorro y crédito popular.	66
2.2	SU UBICACION DENTRO DEL DERECHO.	66
2.3	FUENTES.	67
2.3.1	La Doctrina.	67
2.3.2	La Ley.	67
2.3.3	La Jurisprudencia.	68
2.3.4	La costumbre.	68
2.3.5	Los usos.	68
2.4	NATURALEZA JURÍDICA DEL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.	68
2.5	INEXISTENCIA DEL DERECHO DEL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.	69
2.6	CAJAS POPULARES.	69
2.6.1	Evolución.	69
2.6.2	Naturaleza jurídica.	70
2.6.3	Importancia.	70
2.6.4	Funcionamiento.	70
2.6.5	Principales problemas.	71
2.6.6	Actualidad.	72
2.6.7	Futuro.	73
2.7	COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO.	73
2.7.1	Importancia.	74
2.7.2	Problemática.	75
2.7.3	Visión hacia el futuro.	76
2.8	LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO.	76
2.8.1	Origen y evolución.	77
2.9	CAJAS DE AHORRO.	77
2.10	UNIONES DE CRÉDITO.	79
2.11	CAJAS SOLIDARIAS.	79
2.12	ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.	80
2.12.1	Clasificación de las entidades de ahorro y crédito popular en México.	80
2.13	AGRUPACIONES.	88
2.13.1	Nacionales.	88
2.13.2	Internacionales.	90
2.14	MARCO LEGAL.	90
2.14.1	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	91
2.14.2	Ley de Ahorro y Crédito Popular.	91
2.14.3	Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas.	92
2.14.4	Ley de Instituciones de Crédito.	105
2.14.5	Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.	105
2.14.6	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.	105
2.14.7	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.	106
2.14.8	Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.	107

XII

2.14.9	Ley de Protección al Ahorro Bancario.	108
2.14.10	Ley General de Sociedades Cooperativas.	108
2.14.11	Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas.	108
2.14.12	Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas.	109
2.14.13	Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional.	110
2.14.14	Ley de Sociedades de Solidaridad Social.	111
2.14.15	Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores.	111
2.14.16	Ley Orgánica del Banco Nacional de Servicios Financieros.	128
2.15	EL PROBLEMA DE LA DISPERSIÓN DE LA LEGISLACIÓN.	130
2.16	PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL (PAHNAL).	132
2.16.1	Naturaleza jurídica.	132
2.16.2	Objetivos.	133
2.17	BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS (BANSEFI).	134
2.17.1	L@ Red de la Gente.	134
2.18	COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV).	135
2.19	COMISIÓN NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF).	136
2.20	LA CREACIÓN DEL BANCO DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.	136
2.20.1	Desaparición de las entidades ahorro y crédito popular.	137
2.20.2	Beneficios.	137
2.20.3	Inconvenientes.	138

CAPÍTULO III LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

3.1	PREÁMBULO.	139
3.2	PROCESO LEGISLATIVO.	140
3.2.1	Exposición de motivos.	140
3.2.2	Dictamen.	147
3.3	DISPOSICIONES GENERALES.	151
3.4	ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS AUTORIDADES.	155
3.4.1	Disposiciones comunes.	156
3.4.2	Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.	161
3.4.3	Sociedades financieras populares.	162
3.5	ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN.	163
3.5.1	Disposiciones generales.	163
3.5.2	Federaciones.	166
3.5.2.1	Organización y objeto.	166
3.5.2.2	Funcionamiento y medidas correctivas.	169

3.5.2.3	Afiliación.	169
3.5.2.4	Entidades no afiliadas.	170
3.5.2.5	Escisión, fusión, venta, disolución y liquidación.	170
3.5.3	Organización y funcionamiento de las confederaciones.	171
3.5.4	Fondo de protección.	173
3.6	REGULACIÓN PRUDENCIAL Y CONTABILIDAD.	174
3.6.1	Regulación prudencial.	174
3.6.2	Contabilidad.	175
3.7	FACULTADES DE LAS AUTORIDADES.	175
3.8	SANCIONES, PENAS CONVENCIONALES Y DELITOS.	176
3.8.1	Sanciones y penas convencionales.	176
3.8.2	Delitos.	177
3.9	ARTÍCULOS TRANSITORIOS.	178
3.10	REGLAS DE CARÁCTER GENERAL.	179

CAPÍTULO IV DERECHO COMPARADO

4.1	ESPAÑA	183
4.1.1	Cajas de ahorro.	183
4.1.1.1	Funciones.	185
4.1.1.2	Naturaleza jurídica.	186
4.1.1.3	Creación y expansión.	186
4.1.1.4	Vigilancia.	188
4.2	FRANCIA.	189
4.2.1	Caja de descuento.	189
4.2.2	Cajas de ahorro.	189
4.3	ALEMANIA	190
4.3.1	Cajas de ahorro.	190
4.3.2	Cajas de crédito cooperativas.	191
4.4	ITALIA	193
4.4.1	Ley No. 141 de 1938.	193
4.4.2	Cajas de crédito cooperativas.	194
4.5	ARGENTINA.	194
4.5.1	Bancos populares.	195
4.5.2	Cajas de ahorro.	195
4.5.3	Compañías financieras.	195
4.5.4	Cajas de crédito cooperativas.	196
4.5.5	Sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda.	196
4.5.6	Caja Nacional de Ahorro y Seguro.	197
4.5.6.1	Régimen legal.	197
4.5.6.2	Objeto.	197
4.5.6.3	Gobierno.	198
4.5.6.4	Fiscalización.	198

XIV

4.5.6.5	Operaciones.	199
4.6	GUATEMALA.	199
4.6.1	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala.	199
4.6.2	La Caja Central.	201
4.7	BOLIVIA.	202
4.7.1	Las cooperativas de ahorro y el sistema financiero.	203
4.7.1.1	Su constitución.	205
4.8	HONDURAS.	205
4.8.1	Cooperativas de ahorro y crédito.	205
4.8.1.1	Antecedentes.	206
4.8.1.2	Desarrollo.	208
4.9	EL SALVADOR.	211
4.9.1	Instituciones financieras no bancarias.	211
4.9.1.1	Públicas.	211
4.9.1.2	Privadas.	213
4.9.1.3	Organizaciones no gubernamentales.	215
PROPUESTAS		217
CONCLUSIONES		225
BIBLIOGRAFÍA		233
LEGISLACIÓN		237

INTRODUCCIÓN

Es cierto que la realidad existente en nuestro mundo, se vincula con la globalización; fenómeno generado por el alto grado de desarrollo científico y tecnológico así como por la vehemente visión comercial y económica, alcanzados por la humanidad en los últimos años; pero de esta misma manera, se han incrementado en forma exponencial las diferencias existentes entre los diversos sectores y niveles de las sociedades modernas, el vertiginoso ritmo de éstas, también ha propiciado que ciertos rubros sociales, económicos, políticos y culturales, hayan quedado rebasados en forma dramática, además de habérseles proporcionado un mínimo o nulo interés o conocimiento; claro ejemplo de ello, es el caso específico que nos ocupa; el ahorro y crédito popular.

El propósito de este trabajo, es la exposición y estudio jurídico del ahorro y crédito popular, observando como primer plano de análisis, sus antecedentes; debido a que no es de ninguna manera posible, tratar de comprender y solucionar la problemática de hoy, sin antes haberse adentrado en la investigación de las causas y fenómenos que propiciaron la situación actual, toda vez, que si bien es cierto que la multiplicidad de problemas que presenta hoy el concepto del ahorro y crédito popular, no vienen de siglos atrás, tampoco lo es, que sus dificultades hayan surgido en el último lustro. Asimismo, abordaremos los momentos en el devenir de la historia, en los que no había distinción entre la actividad bancaria y la actividad de ahorro y crédito popular, ya que ambas eran una misma, hasta que se fueron dividiendo paulatinamente, para llegar a ser dos fenómenos totalmente diferentes, aunque sea sólo en el fin que persiguen, debido a que la primera tiene como objetivo primordial la especulación comercial, esto es, la obtención de ganancias, en cambio el ahorro y crédito popular, busca como única finalidad el beneficio común.

El desarrollo y la transpolación a través de la historia, de las diversas instituciones y entidades dedicadas al ahorro y crédito popular alrededor del orbe, deriva en matices contextuales propios de cada una de ellas, de lugar el lugar y de tiempo en tiempo, lo cual ha sido propicio para que tanto su estudio como su regulación y supervisión hayan resultado por demás arduas.

El motivo que dio impulso a la creación de este estudio, es que el ahorro y crédito popular en México, de manera sistemática y tradicional, ha sido descuidado, en el mejor de los casos; ya que como expondremos a lo

largo del desarrollo de este trabajo, tal pareciera que ni siquiera se estaba enterado de la existencia de las entidades dedicadas a este rubro; así, tanto el Legislativo como el Ejecutivo, ya sean federales o locales, han omitido prestarle ya no digamos la atención debida, sino el más ínfimo cuidado; lo cual trajo como consecuencia que a fines del siglo XX, miles de ahorradores de las diversas entidades dedicadas al ahorro y crédito popular perdieran los recursos que habían invertido en éstas a lo largo de los años, debido a que muchas de ellas, tenían una mala administración derivadas de la falta de preparación e inexperiencia financiera y administrativa, otras eran utilizadas para llevar a cabo el denominado “lavado de dinero” producto del narcotráfico, y muchas otras fueron creadas ex profeso para engañar a la gente y quedarse con sus ahorros respaldándose en la escasa y ya de por sí deficiente legislación que existía, ya que la Ley contemplaba que los ahorradores adquirirían la calidad de socios al participar en alguna de las diversas entidades ubicadas dentro de este rubro, y por ende eran responsables de la vigilancia, operación y administración de la entidad, esto claro, con el total desconocimiento de los ahorradores, quienes muy tarde se enteraron de tal situación; además de la nula supervisión gubernamental. Sin embargo, ante este desafortunado desinterés legislativo, existe una encomiable excepción, la cual fue constituida por el Legislador del Estado de Zacatecas, quien debido al vacío legislativo y estado de incertidumbre en que operaban las cajas populares, en 1987 creó la Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas, adelantándose así catorce años al Legislador Federal.

El desconocimiento o desinterés que ha privado en el ahorro y crédito popular, por parte de legisladores como del ejecutivo en general, es asimismo compartido por los doctrinarios; toda vez, que la bibliografía existente es exigua en un grado superlativo, y en el mejor de los casos, se llega a mencionar como cierta curiosidad que no amerita mayor atención.

Llevar a cabo el análisis jurídico del ahorro y crédito popular, resulta imprescindible, debido a que elementos como su concepto, la naturaleza jurídica, sus fuentes y su ubicación dentro del Derecho, son necesarios para comprender el fenómeno, y dar el tratamiento serio y responsable que en su justa dimensión amerita el ahorro y crédito popular. Es por ello, que nos dimos a la tarea de realizar dicho estudio, así como el de una de sus mayores problemáticas, esto es, la dispersión de la legislación, toda vez, que en torno al ahorro y crédito popular, existen un sinnúmero de ordenamientos que dificultan en gran medida su regulación, entre los cuales se pueden mencionar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Ahorro y Crédito Popular, las inconstitucionales dieciocho Reglas de

Carácter General que hasta el momento ha emitido la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Ley General de Sociedades Cooperativas, Ley de Sociedades de Solidaridad Social, Ley Federal del Trabajo, Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, y la Ley Orgánica del Banco Nacional de Servicios Financieros, entre otras; sin soslayar las que aparecen derivadas del ejercicio de las anteriores, como la Ley de Concursos Mercantiles, Código Penal Federal, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley del Mercado de Valores, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Amparo, y los treinta y un códigos civiles y penales de las entidades federativas, así como sus respectivos códigos de procedimientos.

A la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, el día 4 de junio del año 2005, las entidades dedicadas a este rubro, estarán sujetas a diversas medidas de constitución, operación, supervisión y regulación, lo cual derivará en una gran erogación de recursos por parte de las entidades, afectando en forma directa a los rendimientos que reciban los socios y clientes, influyendo negativamente en el ánimo de los ahorradores para participar en este tipo de entidades, con la consecuente preferencia hacia las instituciones de crédito tradicionales. De esta manera se presenta imprescindible la fusión de las diversas entidades de ahorro y crédito popular, para crear el Banco del Ahorro y Crédito Popular, con el que se podrá lograr su consolidación y permanencia, en un sistema financiero que día a día exige mayor competitividad. Asimismo se debe señalar, que el Banco Nacional de Servicios Financieros, a través de L@ Red de la Gente, ha venido operando con algunas entidades de ahorro y crédito popular, para brindar asesoría y capacitación, con la finalidad de que puedan integrarse de manera óptima al sistema financiero, a la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Asimismo, es imprescindible destacar, las diversas imprecisiones e incongruencias existentes en el ordenamiento rector de este rubro, esto es, la Ley de Ahorro y Crédito Popular; debido a que la creación de ésta, se llevó a cabo tomando como formato la Ley de Instituciones de Crédito, lo cual podría parecer adecuado a simple vista, sin embargo, se debe tomar en

cuanta que en esencia, la actividad bancaria y la actividad que desarrolla el ahorro y crédito popular, son la misma, esto es, la captación de recursos del público, para su colocación en el público, pero la gran diferencia radica en el fin que persiguen, ya que la primera posee un afán de lucro, y la segunda el beneficio común; por otra parte, la Ley expresa que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no tendrán responsabilidad alguna de la relación entre ahorradores y las entidades, ya que las federaciones y las confederaciones, se encargarán de la vigilancia; no obstante, que de acuerdo a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión, es el organismo encargado ex profeso de la vigilancia y supervisión de las entidades que conforman el Sistema Financiero Nacional; además que la Ley misma, origina la inexistencia de las entidades y de la propia Ley, ya que dispone para la constitución de una federación, tener la solicitud de diez entidades, y para la organización y funcionamiento de una entidad, el dictamen favorable de una federación; esto es, para constituir una entidad se requiere la existencia previa de una federación, y para constituir una federación se requiere la existencia previa de diez entidades. Sin embargo, también es preciso hacer hincapié, en el acierto del concepto, así como de la creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, toda vez que las entidades dedicadas a esta actividad, no tienen como finalidad la especulación comercial, esto es, el lucro, sino el beneficio común. Asimismo no podemos soslayar la intrínseca relevancia que representa la captación de recursos del público, que aunque no es con un fin especulativo, esencialmente es la actividad que desarrollan las entidades de ahorro y crédito popular; tópico que provoca nuevamente la reflexión acerca del error que representa el considerar como socios a los ahorradores, toda vez que no podemos considerar que éstos, sean peritos en contaduría, en Derecho Mercantil o en Derecho Bancario, para que comprendan sus derechos y obligaciones como socios, así como la vigilancia de la entidad. Del mismo modo, no es posible soslayar, que con motivo de la publicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, necesariamente se realizaron diversas reformas a una cantidad similar de ordenamientos rectores y no sólo del sistema financiero; sin embargo, de manera desafortunada algunas de esas reformas entraban en vigor simultáneamente con la Ley de Ahorro y Crédito Popular, pero debido a la postergación de la entrada en vigor de ésta, desde el año 2003 las sociedades cooperativas con sección de ahorro, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, y las sociedades de ahorro y préstamo, operan sin regulación alguna, ya que su actividad fue abrogada de la Ley General de Sociedades Cooperativas y de la Ley General de Organizaciones

y Actividades Auxiliares del Crédito respectivamente, incurriendo así en uno de los supuestos que la Ley de Instituciones de Crédito contempla como delito con una pena de hasta quince años de prisión.

En cuanto al Derecho Comparado, es preciso realizar un análisis para identificar a las múltiples entidades dedicadas al ahorro y crédito popular, así como su regulación, supervisión y estudio, los cuales de ninguna manera han resultado sencillos, toda vez que problemáticas como la dispersión de la legislación, falta de estudios doctrinarios y falta de técnica legislativa, no han sido exclusivos de México. Asimismo, es necesario aprender de las experiencias de otras latitudes, a fin de evitar incurrir en los mismos errores que se han suscitado con instituciones y entidades de otras regiones del mundo, con las entidades análogas existentes en nuestro país; y por otra parte, retomar los sistemas, instituciones y medidas que han instrumentado otros países, que han resultado loables, seguros y eficientes, e implementarlos en México, con la finalidad de lograr un óptimo desarrollo del ahorro y crédito popular.

Es por ello que se presentaba indispensable, abordar de manera analítica y profunda el ahorro y crédito popular; de esta forma, se puede afirmar que éste, requiere de una legislación que sea creada y reformada por verdaderos especialistas en las materias mercantil, financiera y económica; asimismo es prioritario que las diversas entidades se fusionen para constituir el Banco del Ahorro y Crédito Popular con la finalidad de lograr consolidar su permanencia en el Sistema Financiero Nacional, toda vez que la parte del ahorro nacional que captan las entidades del sector del ahorro y crédito popular es en definitiva considerable en cuantía, así como en número de ahorradores.

ACRÓNIMOS

a.C.	Antes de Cristo.
ACI	Alianza Cooperativa Internacional.
ACP	Ahorro y crédito popular.
AFI	Agencia Federal de Investigaciones.
AID	Agenda de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
AID 1995	Proyecto de Fortalecimiento de la Organización de Pequeños Agricultores.
ALCS	Asociación Latinoamericana del Cono Sur.
AMPES	Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños.
BACP	Banco del Ahorro y Crédito Popular.
BANSEFI	Banco Nacional de Servicios Financieros.
BCB	Banco Central de Bolivia.
BICE	Buró Internacional de Cooperativas Europeas.
CA	Cajas de ahorro.
cap.	Capítulo.
CLCM	Consejo Latinoamericano de Cooperativas y Mutuales.
CMCAC	Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito.
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
COLAC	Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito.
COMACREP	Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular.
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
CP	Cajas populares.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CPF	Código Penal Federal.
CPM	Caja Popular Mexicana.
d.C.	Después de Cristo.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
EACP	Entidades de ahorro y crédito popular.
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
FACACH	Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras.

XVI

FEDECACES	Federación de Ahorro y Crédito de El Salvador.
FEDECREDITO	Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores.
FENACOAC	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala.
FMEAC	Federación Mexicana de Entidades de Ahorro y Crédito.
FOBAPROA	Fondo de Protección al Ahorro Bancario.
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad.
FONAEVI	Fondo Nacional de Apoyo Económico a la Vivienda.
ICA	Internacional de Cooperativas de América.
IFE	Instituto Federal Electoral.
INALCO	Instituto Nacional de Cooperativas.
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
INSAFOCOOP	Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo.
IPAB	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
LA	Ley de Amparo.
LACP	Ley de Ahorro y Crédito Popular.
Lat.	Latín.
LCM	Ley de Concursos Mercantiles.
LCNBV	Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
LCPEZ	Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas.
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
LFT	Ley Federal del Trabajo.
LGICOA	Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
LGOAAC	Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
LGSC	Ley General de Sociedades Cooperativas.
LIC	Ley de Instituciones de Crédito.
LMV	Ley del Mercado de Valores.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LPAB	Ley de Protección al Ahorro Bancario.
LPDUSF	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

MLS	Montepío Luz Saviñón.
MN	Moneda Nacional
NLGSC	Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas.
NMP	Nacional Monte de Piedad.
ONG	Organización no gubernamental.
PAHNAL	Patronato del Ahorro Nacional.
PAN	Partido Acción Nacional.
PGR	Procuraduría General de la República.
PIB	Producto Interno Bruto.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad.
PVEM	Partido Verde Ecologista de México.
RLGSC	Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas.
SAP	Sociedades de ahorro y préstamo.
SAPN	Sociedad de Ahorro y Préstamo del Noroeste.
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.
SCAP	Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.
SFP	Sociedades financieras populares.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
UC	Uniones de crédito.
UDIS	Unidades de inversión.
UNORCA	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas.
US	Dólares norteamericanos.
v.	Versículo.
WOCCU	World Council of Credit Unions (Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito).

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES

1.1 PREÁMBULO

Es posible que parezca muy aventurado, al abordar el Ahorro y Crédito Popular, remontarse hasta la Prehistoria, pasando por la Época Moderna, la Edad Media y la Antigüedad, ya que la Ley de Ahorro y Crédito Popular es realmente una de las leyes mexicanas de más reciente creación; pero no es así, si bien es verdad que para la mayoría de los grandes autores, estudiosos del Derecho Bancario, la actividad bancaria como tal, tiene sus inicios en la antigua Babilonia; nosotros estamos parcialmente de acuerdo, toda vez que la actividad bancaria, se ha circunscrito a determinadas definiciones, como la que establece el párrafo segundo de la fracción II del artículo 2° de la Ley de Instituciones de Crédito, en el cual se expresa que: *Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional, para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo y contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.* Así, únicamente se ha tomado en cuenta la actividad de recibir los recursos del público por parte de los bancos, esto es, una de las actividades pasivas que tienen permitidas las instituciones de crédito, establecidas en la fracción I del artículo 46 y párrafo primero del artículo 56 correspondientemente, ambos de la LIC; pero no se ha tomado en cuenta propiamente para el análisis

histórico, lo que establece el inciso c) de la fracción I, del mismo artículo 46 de la LIC y que es; el ahorro, del cual como expondremos en líneas subsecuentes no sólo se tienen evidencias de su existencia en la Ciudad de Babilonia, sino mucho tiempo atrás.

El pensar que el ahorro, es una de las actividades propias del hombre de la antigüedad, no es para nosotros del todo acertado, ya que milenariamente, todo ser vivo que haya contado con la posibilidad de ahorrar alimento, vestido, utensilios o dinero, ha encontrado en esta práctica, la manera eficaz de enfrentarse al porvenir. Y la razón de manifestar “que todo ser vivo,” es porque no sólo el hombre realiza la práctica del ahorro, sino que, del mismo modo, algunos animales que como lo hemos manifestado en líneas precedentes, tienen la posibilidad de ahorrar, lo hacen de manera instintiva para enfrentar el mañana.

Así pues, expondremos de manera puntual y precisa, los puntos medulares en los cuales ha estado presente el ahorro desde los albores de la Humanidad, así como la posterior aparición del crédito.

Por otra parte, el ahorro y crédito popular, comparte de manera inmanente su historia, con los antecedentes de la banca y crédito, toda vez que en esencia y originariamente se trata de la misma actividad, esto es:

- 1) La captación de recursos del público, esto si lo vemos desde la óptica del sujeto pasivo —entendiéndose por sujeto pasivo quien recibe los recursos—, pero si lo apreciamos desde la perspectiva de quien hace entrega de los recursos, se trata del ahorro; independientemente, de que se obtenga o no, un interés o beneficio por dicho ahorro; y
- 2) El préstamo de recursos durante determinado lapso de tiempo mediante el cobro de un interés previamente pactado.

Además que originariamente, dichas actividades carecían de regulación escrita, basándose exclusivamente en los usos y costumbres, y que con el transcurrir del tiempo, los objetivos, intereses y finalidades se fueron transformando y separando, hasta que en la actualidad se llegan a percibir como dos actividades con nada en común.

Del mismo modo, existen puntos en el devenir de la historia en el que la actividad bancaria y el ACP, son una misma, no obstante y debido al contexto histórico, sufren una mitosis imperfecta, para derivar en dos conceptos distintos en perspectivas y finalidad.

1.2 LA PREHISTORIA

Desde la aparición del hombre sobre la faz de la tierra, en el Periodo Paleolítico, se encontró con la dificultad de satisfacer su necesidad de obtener alimento; de manera primigenia, la satisfizo con la recolección de raíces, hierbas y frutos, pero al percatarse de la dificultad inherente que esta actividad implicaba, no sólo se conformó con comer los alimentos en el lugar donde los encontraba, sino que pudo darse cuenta de los beneficios que obtenía al recolectar más de los que podía comer, y llevarlos consigo al lugar donde habitaba; así, lograba satisfacer las necesidades propias y las de su familia, además de obtener una reserva para los días subsecuentes.

Después, el hombre dio inicio a la etapa en la que se allegó de utensilios y herramientas para facilitar la obtención del alimento, así pues, utilizó largas varas para alcanzar los frutos que estaban en la parte superior de los árboles, piedras cuneiformes para desenterrar raíces y tubérculos así como para abrir con mayor facilidad frutos de cáscara gruesa. Con esta técnica, el hombre pudo obtener más alimentos, logrando incrementar sus reservas; y por otra parte, también atesoraba sus herramientas y utensilios.

Posteriormente el hombre del Periodo Neolítico, encontró grandes beneficios en la fabricación de instrumentos, en la caza organizada, en la agricultura y en la elaboración del barro, por lo que continuó ahorrando alimento y sus cada vez más elaborados utensilios y herramientas.

1.2.1 El ahorro y cultura

De esta manera podemos afirmar que con el devenir del tiempo, se fue incrementando la visión previsora del hombre, al obtener importantes beneficios derivados del ahorro.

El hombre, quien ya poseía determinados conocimientos, dio el siguiente paso, a una manera más sistemática de ahorrar, y empezó a construir graneros para almacenar los excedentes de las buenas cosechas, así lo manifiesta Ernesto Arnoux.¹ “El ser que construye graneros para almacenar las semillas sobrantes de la cosecha, en previsión de un ciclo poco favorable; el que apacienta un rebaño de ovejas procurando consumir exclusivamente los machos viejos, para garantizar la multiplicación de la especie; el que guarda las pieles de las cabras sacrificadas y de los cervatillos y tigres cazados en el monte, pertenece a una sociedad con un grado de cultura superior. Es, por fin, el hombre civilizado, el *homo sapiens*,

¹ Arnoux S., Ernesto, *Panorama del Ahorro*, Editorial Meridiano, México, 1960, Pág. 11.

primitivo tal vez, en sus concepciones, pero civilizado porque lo separan varios milenios del ser que sólo guardaba por instinto "

1.3 LA ANTIGÜEDAD

Es a partir de este momento, que nuestros grandes maestros del Derecho Bancario, empiezan a tomar en cuenta la actividad bancaria como tal, y es debido a que justo en este punto de la historia de la Humanidad, se conjugan determinados factores, que hacen posible esta concepción, y que a saber son:

- 1) El hombre que ya contaba con cierto grado de cultura, es poseedor de los secretos de la agricultura, sembrando gran variedad de granos y leguminosas, que le aportan remanentes, con lo que tiene la capacidad no sólo de almacenarlos, sino de comerciar con otras personas.
- 2) También ha logrado la domesticación de un sinnúmero de animales, utilizándolos para una mayor y mejor siembra, así como para transportar sus cosechas.
- 3) La creación de vías de comunicación entre diversos pueblos que se encontraban muy alejados entre sí, con lo que se obtiene un gran intercambio comercial y cultural.
- 4) La construcción de caminos, edificios y templos.
- 5) Con la dominación de los secretos de la metalurgia, también se logra el sometimiento de otros pueblos, al fabricar más y mejor armamento, surgen así las clases sociales —sacerdotes, militares, dueños, esclavos, agricultores, alfareros, ricos, pobres, etc.—; pero además surge uno de los factores fundamentales; la acuñación de moneda, esto es, el dinero; factor que detonó la onda expansiva del comercio, y con éste, el atesoramiento de grandes y pequeñas cantidades de dinero; a partir de este momento el mundo cambió de manera radical.

1.3.1 Babilonia

Es en esta Ciudad, de donde se tienen las evidencias más antiguas de las operaciones de ahorro y crédito, cuando el hombre se vio en la necesidad de encontrar la forma segura de conservar su dinero para ocuparlo con posterioridad, ya sea para comerciar o simplemente para satisfacer sus necesidades elementales; así, el mejor lugar para ese cometido fueron los

templos. de este modo lo manifiesta el maestro Acosta Romero.² “Los historiadores hablan de que aproximadamente 2.000 años A. C. se iniciaron en Babilonia operaciones bancarias sencillas con los préstamos que se hacían en el interior de los templos y que se expresaban en tablillas de barro cocido, en las que se marcaban mediante símbolos las características de esas operaciones. Alfred Colling, también afirma que los primeros banqueros fueron los sacerdotes quienes guardaban en los templos, numerario y bienes en función de que en ellos existía cierta seguridad. Los babilonios practicaban estas operaciones en los templos, en virtud de que de acuerdo con la costumbre, en ellos se depositaban joyas y otros objetos de valor, ese mismo uso también existía en regiones tan distantes como el antiguo Egipto, la India y Grecia.”

Posteriormente el maestro Acosta Romero³ establece que “en un templo que se conoce históricamente como el Templo Rojo de Uruk, en donde se recibía dinero para su guarda, se prestaba dinero y se realizaban otros negocios bancarios. De acuerdo con Durant, los babilonios tenían un bien desarrollado sistema financiero, aun cuando no utilizaron la moneda antes de Hammurabi, usaban lingotes de oro y plata, como signos de valor y como medio de cambio. El metal no estaba estampado y era pesado en cada transacción. Los préstamos se hacían en mercancías, o en lingotes, a muy altas tasas de interés, que eran fijadas por el Estado y que fluctuaban entre el 20% en préstamos en metálico y el 33% en préstamos en especie. También afirma Durant que no había bancos en Babilonia, sin embargo, existían familias poderosas que se pasaban de generación en generación el arte y el negocio de prestar dinero, realizando también negocios con bienes raíces y financiando empresas industriales. Los sacerdotes otorgaban préstamos y financiaban sobre todo cultivos agrícolas.”

1.3.2 Los Hititas

“Antiguo pueblo de Asia Menor y Oriente Próximo, que habitó la tierra de Hatti en la meseta central de lo que actualmente es Anatolia (Turquía), y algunas zonas del norte de Siria. Los hititas, cuyo origen se

² Acosta Romero, Miguel, *Derecho Bancario*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1978, Pág. 72.

³ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Bancario*, 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991, Pág. 82.

desconoce”;⁴ nos describe Acosta Romero,⁵ que “practicaban sus operaciones con las caravanas, prestando a la gruesa, anticipando créditos a largo plazo y también tomando participación en negocios inmobiliarios. Se les atribuye, haber establecido los pagos en lingotes de plata. Con el invento de la moneda por los griegos y la acuñación en forma masiva de ésta, se dio origen a lo que se conoce con el nombre de economía monetaria.”

1.3.3 La India

Refiere el maestro Acosta Romero,⁶ “En la antigua India, contemporánea probablemente de Sumeria y Babilonia, no existían bancos y el dinero o bienes valiosos, se escondían en las casas, se enterraban en los patios, o se depositaban con algún amigo de confianza. En la época de Buda, surgió un sistema de crédito, en el que los comerciantes de diferentes ciudades facilitaban el intercambio comercial, dándose entre sí documentos y se habla, en cierta forma, de que utilizaban documentos parecidos a los pagarés.”

1.3.4 China

De acuerdo con Acosta Romero,⁷ China “Desarrolló un sistema de crédito y de acuñación de moneda, los mercaderes se prestaban entre ellos, a tasas de interés muy elevadas, [] La primera moneda metálica se remonta a la V Centuria a.C. El uso de la moneda de oro era común en los inicios y, posteriormente, de aleaciones con cobre y estaño para monedas más pequeñas, desplazando poco a poco de la circulación a la moneda de oro. Alrededor del año 807 a.C., el emperador Hsien Tsung ordenó que toda la moneda de cobre fuera depositada en el Gobierno y emitió, para sustituirla, certificados de adeudo que recibieron el nombre de “moneda voladora” por parte del pueblo. Esta práctica fue suspendida, pero después volvió a utilizarse alrededor del año de 935 de nuestra era y, en 970, se volvió a emitir papel moneda, hablándose así, durante la Dinastía Sung, de una fiebre de impresión de papel moneda que provocó una inflación que

⁴ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. Microsoft Corporation. © 1993-2002.

⁵ Acosta Romero, 4ª Edición, *Op. Cit.*, Pág. 82.

⁶ *Ibid.*, Pág. 83.

⁷ *Idem.*

arruinó a muchos. En opinión de Durant, éstos fueron los orígenes del uso del papel moneda que, desde entonces, en forma alternada, ha constituido una aceleración y un peligro para la vida económica del mundo.”

1.3.5 Grecia

Aproximadamente en el siglo V a.C., en la Ciudad de Atenas, operaban ciertos personajes que realizaban operaciones de cambio y préstamo llamados Trapezitas —que significa el hombre sobre la mesa— y Colubistas, con tasas de interés muy elevadas, pero el pueblo griego enfrentó diversas vicisitudes como lo describe Miguel Acosta Romero. “Los bancos griegos confrontaban problemas, porque muchos denunciaban los préstamos con interés como un crimen. Hacia la V Centuria, en Atenas, mucha gente prefería esconder sus ahorros, en lugar de entregarlos a los bancos. Los Templos servían también como bancos y otorgaban préstamos a los individuos y los estados, a tasas más moderadas de interés: un ejemplo de ellos fue el Templo de Apolo, en Delfos. El cambio de moneda se realizaba en sus orígenes sobre una mesa, hacia la V Centuria, y se le conocía con el nombre de “Trapeza”, empezando a recibir dinero en depósitos y, a su vez, a prestarlo con interés. [] En la antigua Grecia existían problemas comerciales, según Durant, porque cada ciudad tenía su propio sistema de pesas y su propia acuñación de moneda. En Grecia se conocía a la aleación de oro y plata con el nombre de “electrum” y con dicha aleación se acuñaban monedas en las cuales procuraban incorporar la menor cantidad posible de oro en la aleación, aun cuando también acuñaban dracmas de plata (Atenas), que se conocían como “buhos” y que eran aceptadas en todo el mundo mediterráneo. Las conquistas de Alejandro llevaron la utilización de la moneda hasta la India. En Grecia, existían ciertos organismos considerados por la doctrina como semioficiales que realizaban el comercio de la plata, siendo éstos los Templos. Así, se hablaba del Templo de Sames y del Templo de Artemisa, en Efeso, que tenían capitales considerables y los usaban en préstamos a largo plazo a las ciudades y a los ciudadanos, ejerciendo el estado o la ciudad cierta vigilancia sobre la actuación de estos templos en este aspecto. En el siglo IV a.C., los estados griegos y las iglesias fundaron bancos públicos con el fin de sustraerse a la presión de las fuertes tasas de interés de los banqueros privados, religiosos y laicos y, así, los bancos públicos griegos estaban manejados por funcionarios y tenían la guarda de los fondos públicos, el monopolio del cambio manual de moneda, de los cobros públicos y del pago de los gastos del Estado, algunos

de los más conocidos de los bancos públicos fueron los de Atenas y Delfos.”⁸
“En Grecia los sacerdotes realizaban préstamos sin intereses.”⁹

Podemos afirmar, que es en este momento cuando estamos en presencia del ahorro y crédito popular como tal, ya que como lo relata Acosta Romero, los estados griegos y las iglesias, establecieron bancos públicos y mecanismos para contrarrestar y protegerse de las altas tasas de interés que cobraban los banqueros, y que como veremos a lo largo del desarrollo del presente trabajo, es éste uno de los objetivos fundamentales del ACP de la Época Contemporánea. Asimismo, cabe hacer una observación, debido a que el maestro Acosta Romero, no especifica a que iglesia se refiere, cuando manifiesta *En el siglo IV a.C., los estados griegos y las iglesias fundaron bancos públicos*; toda vez que en la historia universal, se considera como tal, a la Iglesia fundada por Jesucristo y sus apóstoles, esto es, la Religión Católica con todas sus instituciones; por lo que existe una diferencia de cuatro siglos entre los sucesos descritos y la Iglesia que conocemos; por lo que nosotros consideramos que el maestro Acosta Romero hace referencia a los sacerdotes y organizaciones religiosas griegas propias de la época.

1.3.6 Roma

Si bien es verdad que los romanos demostraron una total inclinación hacia las actividades bancarias esenciales, transmitidas culturalmente por el pueblo griego, también podemos decir que establecieron la figura jurídica del mutuo, en la que el préstamo, se restituía, pero sin pagar los intereses tan elevados que se acostumbraban en la época, como lo formula Miguel Acosta Romero.¹⁰ “Los romanos, después de cinco siglos de fundada Roma, aprendieron de Magna Grecia la utilización de la moneda. [] No fue sino hasta cinco años antes de la Primera Guerra Púnica, que los romanos empezaron a acuñar moneda. Roma, a través de su historia, contrariamente a la tradición ateniense, siempre alteró su moneda, disminuyendo su peso o modificando su valor, lo que trajo como consecuencia que la moneda romana estuviera siempre desacreditada, y que otras monedas como las griegas y las egipcias, fueran buscadas por los comerciantes para utilizarlas en su lugar. [] El sistema bancario llegó a Roma provenientes (sic) de la parte oriental de

⁸ *Ibid.*, Pág. 84.

⁹ Acosta Romero, 1ª Edición, *Op. Cit.*, Pág. 73.

¹⁰ Acosta Romero, 4ª Edición, *Op. Cit.*, Págs. 85-87.

Grecia y estuvo manejado principalmente por griegos y sirios en Italia, en el Oeste y aun en las Galias, en donde las palabras sirio y banquero eran sinónimas. *Los Argentarios*. Los primeros argentarios (*argetarii*), se instalaron en el Forum, en tiendas (*tabernae*) y fueron autorizados por el Estado para realizar cambios manuales. Las principales actividades de los *argetarii*, se pueden resumir en la práctica de depósitos a la vista, cierta forma de depósitos disponibles mediante documentos a la orden de los propios *argetarii* o de terceros, servicio de caja, préstamos a interés con garantía o sin ella, intervención en subastas y transferencias de dinero entre diferentes partes del Imperio para evitar el transporte material del mismo. Toda vez que la Ley de las Doce Tablas, limitaba seriamente la tasa de interés, el préstamo realizado por el procedimiento primitivo del mutuo, no podía reeditar intereses; por lo que los romanos inventaron una estipulación que originalmente era adyacente al mutuo, y que se conoció con el nombre de *Phoenus*, mediante la que se obligaba al deudor a la restitución del capital e intereses al mismo tiempo.”

De lo descrito por Acosta Romero, podemos decir que las Doce Tablas hicieron una ingente aportación al crédito popular, con la figura jurídica del mutuo, ya que mediante éste, era posible recibir dinero en préstamo, sin la obligación de pagar un interés adicional por dicha prestación.

1.3.6.1 La caída del imperio

Al respecto describe el maestro Acosta Romero¹¹ “La caída en el año 476, del último emperador romano de Occidente, trajo una serie de consecuencias políticas, [] iniciándose una era de vacío de poder, que habría de durar aproximadamente once o doce siglos, en la cual la estructura del Imperio habría de irse modificando poco a poco y, desde luego, la actividad bancaria también habría de adoptar otras modalidades. Lo que, se conoció como Imperio Romano, fue invadido por las tribus bárbaras, especialmente germánicas, que en realidad no destruyeron el Imperio, sino sustituyeron el Gobierno romano por el gobierno propio, e iniciaron una serie de cambios geopolíticos que habrían de sucederse a través de siglos.”

1.4 LA EDAD MEDIA

¹¹ *Ibid.*, Pág. 90.

“El régimen esclavista de la Antigüedad había decaído totalmente hacia fines del Imperio Romano. Se imponía una organización que despertara el interés del campesino en el resultado de su trabajo. Por otra parte, el poder central no estaba en condiciones de garantizar la seguridad de la sociedad, y tuvo que establecerse otra organización estatal. A ello se debe la instauración de la servidumbre y del feudalismo. El campesino siervo no es propiedad personal de su amo, pero está en una relación de dependencia hacia éste. La participación que tiene que dar al señor, sobre todo hacia fines de la época, llega a ser sumamente alta. Aparte de la entrega en especie, el campesino está obligado a rendir determinados servicios personales (corvea). Además, el señor cobra tributos en especie o en dinero por el uso del molino, del lagar (prensa para exprimir el jugo de la uva), de los puentes, etc., todo ello construido y atendido por los siervos. Los labradores tenían que entregar también parte de sus productos (como diezmo y en otras formas) a la Iglesia. Como resultado de tantas obligaciones, el campesino vivía en la pobreza y muchas veces en la miseria más atroz. [] Los dos grandes poderes de la Edad Media son el Emperador y el Papa, frecuentemente en lucha. El Papa, como vicario de Cristo en la Tierra, afirma haber recibido a ésta en feudo de Dios. A su vez, la pasa al emperador para el gobierno de los asuntos terrenales. Los emperadores, en cambio, se consideran herederos legítimos de los gobernantes romanos, sin deber obediencia al Papa. Esta es la expresión jurídica de las luchas entre Imperio y Papado. [] Sería erróneo querer separar en forma tajante la Antigüedad romana de la Edad Media. Indudablemente, hay fuertes diferencias entre ambos periodos: mientras el Imperio Romano se caracteriza por la esclavitud, por la centralización del poder en manos del emperador, por una amplia unidad política y económica en toda su extensión, la Edad Media se basa en la servidumbre, en la dispersión del poder político, en el regionalismo. Pero este proceso ya se inicia desde el siglo III de nuestra era, en el que la esclavitud empieza a ceder su lugar al colonato; los emperadores pierden parte de su poder, y los jefes regionales llegan a disponer de ejércitos propios. También el comercio se va reduciendo, y empieza a imperar una tendencia hacia la autarquía. Estos fenómenos de decadencia debilitan al Imperio Romano, al grado de que en el siglo IV ya no está en condiciones de resistir las invasiones extranjeras.” Indica Juan Brom.¹²

¹² Brom, Juan, *Esbozo de Historia Universal*, Editorial Grijalbo, México, 1973, Págs. 79-81.

Es a partir de esta época que se percibe una tendencia más firme hacia el ACP, ya que estaba prohibida la usura, esto es, el préstamo con pago intereses muy elevados, por lo que nuevamente estamos en presencia de uno de los principales objetivos del ACP, este fenómeno se presenta debido al predominio de las doctrinas humanitarias del cristianismo; pero de manera desafortunada, esta doctrina no era practicada por el pueblo judío quien continuaba de manera sistemática con el empleo de la usura.

A este respecto Acosta Romero¹³ nos menciona que “Europa Occidental se replegó sobre sí misma y, en esta época, la mayor actividad se realizó dentro de las villas o ciudades agrupadas alrededor de alguna iglesia o encerradas en sus murallas de defensa; el gran comercio declinó, lo mismo que el crédito, siendo esta economía una economía cerrada; las rutas eran poco seguras, y las ciudades efectuaban pocos cambios entre sí; así, el comercio marítimo se hizo sólo en unos cuantos puertos del Mediterráneo. El ejercicio del crédito fue realizado en esta época, principalmente, por los judíos que, a pesar de las expulsiones frecuentes, eran todavía numerosos en la Galia y en Italia. La Iglesia Cristiana prohibía el préstamo, porque daba origen a la usura, pero esta prohibición no era aplicable a los judíos. Se especializaron en el préstamo sobre prenda, el cual practicaron en Europa Occidental, aproximadamente durante cinco siglos, estas técnicas fueron utilizadas por los propios judíos en siglos posteriores, así como por los lombardos y los franciscanos, en los montes de piedad.”

1.4.1 Los monasterios

“Los judíos operaban principalmente en los centros urbanos, pero en el campo, eran los monasterios los que disponían de un capital que los convertía, en ciertos casos, en verdaderas potencias financieras, sin violar la prohibición canónica del préstamo con intereses. Los monasterios practicaron el préstamo agrícola en beneficio de los señores y de los que explotaban la tierra, utilizando una especie de hipoteca sobre inmuebles. La clase comercial germana se formó muy lentamente en la Edad Media, originándose en los acuñados de moneda, en los “cambiavalute” y en la formación de los primeros grupos de artesanos que, posteriormente, serían las gildas o gremios. La Iglesia en ese tiempo tomó una posición muy combativa, fundándose en especial en la teoría de la usura, desarrollada con el mayor rigor y combatiendo todo lo que era lucro y tráfico, considerado

¹³ Acosta Romero, 4ª Edición, *Op. Cit.*, Pág. 90.

como deshonesto y pecado. Dentro de sus principios estaba el de que el capital en dinero debía ser productivo y que los intereses eran ilícitos, porque era adquisición de dinero sin verdadero trabajo. [] Los italianos expulsaron a los árabes de Sicilia y de gran parte del Mar Tirreno, es así como Venecia, Pisa y Génova, forjaron el renacimiento del comercio marítimo que circularía de nuevo entre el Oriente y el Occidente (entre los siglos X y XIV d.C.), surgiendo también la era del comercio lombardo y, sobre todo, el comercio del dinero de los lombardos, cuyo nombre sería sinónimo de prestamista, retomando las tradiciones de los *argentarii* y de los negociadores romanos.” Es como describe Acosta Romero.¹⁴

1.4.2 Los templarios

Para Leo Goldschmied.¹⁵ “Fueron los templarios los que sustituyeron a los hebreos en las funciones de los banqueros. [] Su Orden fue fundada en el año 1118 por Hugo de Payns y por otros ocho caballeros franceses que habían seguido la Cruzada de Godofredo de Bouillon. Originalmente se llamaron los *Pobres Caballeros de Cristo*, y debían formar una especie de gendarmería de Palestina. Tomaron el nombre de *Templarios* cuando Baldovino II, Rey de Jerusalén, les asignó un palacio junto al antiguo Templo de Salomón. En el año 1128, el Concilio de Troyes, ante el cual se presentó el gran Maestro Hugo de Payns ya citado, confirmó la institución de la Orden, estableciéndole severas reglas, pero sensatas, que según parece fueron elaboradas por San Bernardo. La bula del 15 de junio de 1163 confería a los Templarios un puesto privilegiado en la jerarquía eclesiástica: debían formar, en Oriente, la vanguardia de los ejércitos cristianos. Fueron compensados con numerosas donaciones y en Oriente llegaron a ser grandes terratenientes.”

Y amplía el maestro Acosta Romero¹⁶ “Los establecimientos de los templarios estaban fortificados y en ellos recibían depósitos de joyas y capitales, ofreciendo también cajas fuertes para la guarda; los clientes eran reyes, señores feudales y burgueses, que utilizaban sus servicios, para resguardar sus capitales de incendios y robos. Los templarios comenzaron a utilizar los fondos que recibían, en préstamos a terceros, siendo los que

¹⁴ *Ibid.*, Págs. 91-92.

¹⁵ Goldschmied, Leo, *Historia de la Banca*, 2ª Edición, Editorial Unión Tipográfica Hispano Americana, México, 1961, Pág. 14.

¹⁶ Acosta Romero, 4ª Edición, *Op. Cit.*, Pág. 93.

financiaron en forma importante las cruzadas; fueron también grandes cambistas y, aun, especulaban con el cambio, por lo que hay opiniones de que la contabilidad por partida doble fue utilizada y perfeccionada por ellos.”

Es así como, a través del tiempo la gente tiende a buscar el mecanismo idóneo para ahorrar su dinero o guardar sus artículos valiosos; en su época, los templarios cumplían con esa necesidad, de tal manera que son considerados como otra expresión evolutiva del ACP y de la actividad bancaria.

1.4.3 Los Cambistas

Según Goldschmied¹⁷ “La transmigración de los pueblos y el retiro del Imperio Romano a Constantinopla habían detenido todo progreso de la vida económica y, por consiguiente, el desenvolvimiento de los métodos bancarios. El comercio del dinero, en una forma rudimentaria, estaba confiado a los cambistas locales, únicos que poseían una competencia específica para reconocer las monedas acuñadas en las diversas ciudades y en los numerosos pequeños estados, para reconocer las falsas, establecer con precisión el contenido de metal precioso, así como su respectivo peso. Fue una profesión respetada la de los *cambistas*, agrupados en verdaderas asociaciones, que estaban reguladas por estatutos. También recurrían a los cambistas los príncipes para colocar sus propias monedas, acuñadas con un título siempre decreciente.”

Los cambistas constituyen uno de los eslabones en el devenir de la banca y crédito y del ACP, toda vez que, como se mencionó en el preámbulo de este capítulo, en ciertos momentos, ambas actividades poseen características comunes. Tal es el caso de las asociaciones de los cambistas que se regulaban por sus propios estatutos, al igual que lo hacen las cajas populares, las cajas de ahorro o las cooperativas de la Época Contemporánea,¹⁸ así como los bancos hasta antes de su regulación estatal.

1.4.4 Prohibición canónica del préstamo con interés

La prohibición canónica del préstamo con interés, no era de ninguna manera una contravención a las costumbres de la época impuesta a la ligera,

¹⁷ Goldschmied, Leo. *Op. Cit.*, Pág. 10.

¹⁸ *Cf.* Apartado 1.5.3 e incisos 1.6.3.1, 1.6.4.2 y 1.6.4.6

sino que se trata de una corriente ideológica fundamentada en preceptos no sólo de índole teológica sino que también de carácter filosófico e incluso jurídico.

En este mismo sentido, Leo Goldschmied,¹⁹ refiere. “La Iglesia se había inspirado en ciertos conceptos éticos, afirmados por Aristóteles, Platón, Catón y Séneca, que condenaron como injusto el cobro de intereses. La postura de los filósofos moralistas es explicable, con el tipo de los préstamos de entonces, basados esencialmente en el consumo, y justificados por réditos moratorios: típicamente las exigencias de la vida en espera de la cosecha. Los intereses, por consiguiente, en la moral antigua, constituían un abuso, la explotación de la necesidad, de la ignorancia o de la ligereza ajena. El concepto moral de aquellos tiempos, de los que no se puede desconocer el origen y la justificación, es comparable a nuestro criterio moderno, que condena y repudia la usura. Quizás la Ley Canónica también había sufrido la influencia de la doctrina hebrea (II Moisés 22, 25; III Moisés 25, 26; Nehem., cap. 5) que prohibía prestar dinero con interés a los correligionarios pobres, permitiendo, en cambio, pretender intereses de los extranjeros. Oficialmente, sin embargo, la Iglesia se basaba en el v. 34 del Sermón de la Montaña (San Lucas); *Mutuuum date nihil inde sperantes*. La frase no es de una claridad tal como para ser codificable. En realidad, el Concilio de Nicea (325) prohíbe solamente a los clérigos el cobrar intereses, prohibición que posteriormente fue extendida también para los laicos, amenazados con penas espirituales. Los intereses eran denominados *turpe lucrum*. En los siguientes siglos, las prohibiciones se vuelven menos severas, especialmente en el período postcarolingio. Pero en los siglos XII y XIII, con la Reforma de la Iglesia, las prohibiciones fueron sistemáticamente fundadas en doctrina jurídica: *Pecunia pecuniam parere non potest*. En el pensamiento aristotélico se fundan las doctrinas de Tomás de Aquino (1274), de Bartolo (1313-1357) y de Baldo (1327-1400). El Segundo Concilio Lateranense (1139) amenaza infamar al que preste dinero con intereses y excomulga a las autoridades temporales que toleren este abuso.”

1.4.5 La usura

Hablar de la usura no es realmente un tema fácil, debido a que con gran frecuencia, la línea que divide a ésta, del crédito bancario, suele ser tan fina que en ciertos momentos históricos llega a desaparecer. Con el tiempo,

¹⁹ Goldschmied, Leo, *Op. Cit.*, Pág. 10.

el término usura ha derivado en otros, tales como usurero, agio, agiotista, prestamista, agiotaje, etc. En realidad se trata de una actividad más antigua que el dinero mismo; y por ello, es menester realizar diversas precisiones previas al análisis histórico de la usura, la cual fue un factor determinante para la evolución del ACP y el éxito de la actividad bancaria.

Primero habremos de definir el término usura (*Del lat. usūra*). *Interés excesivo en un préstamo. Ganancia, fruto, utilidad o aumento que se saca de algo, especialmente cuando es excesivo.*²⁰ De esta definición podemos desprender los siguientes elementos:

- 1) El interés excesivo nos indica que también existía un interés el cual no era considerado excesivo, esto es, un interés que era estimado como legal.
- 2) Entonces es posible considerar que el préstamo excesivo es el que está por encima del permitido por la normatividad prevaleciente.
- 3) Si en el siglo IV a.C., los estados griegos y las iglesias fundaron bancos públicos con el fin de sustraerse a la presión de las fuertes tasas de interés de los banqueros privados, religiosos y laicos; esto significa que aun las tasas de interés de los banqueros —los cuales ya estaban reglamentados— eran muy altas, por lo que, apeándonos a la definición, los banqueros también se pudieron haber considerado como usureros, aun cuando actuaran dentro del marco de la normatividad que prevalecía en el momento.
- 4) Considerando la normatividad del préstamo con interés, éste ya estaba regulado en el Código de Hammurabi, el cual data del año 1780 a.C. Sin embargo, se considera que el inicio de la actividad bancaria acaeció aproximadamente en el año 2000 a.C. En la Ciudad de Babilonia.
- 5) No obstante, como se manifestó en el apartado *1.3.1 Babilonia*, los babilonios tenían un bien desarrollado sistema financiero, aun cuando no utilizaron la moneda antes de Hammurabi, usaban lingotes de oro y plata, como signos de valor y como medio de cambio. El metal no estaba estampado y era pesado en cada transacción. Los préstamos se hacían en mercancías, o en lingotes, a muy altas tasas de interés, que eran fijadas por el Estado y que fluctuaban entre el 20% en préstamos en metálico y el 33% en préstamos en especie. De lo cual podemos distinguir que las tasas de interés eran muy altas aun cuando estaban dentro del marco normativo, ya que eran fijadas por el Estado; por otra parte tenemos que

²⁰ Biblioteca de Consulta Microsoft, *Op. Cit.*

tomar en cuenta que la actividad comercial se remonta a 3000 años a.C. en Uruk.

Sin embargo, podemos afirmar que la usura apareció en Mesopotamia hacia el año 4000 a.C. con la transformación de los asentamientos humanos, a ciudades, toda vez que al constituirse dichos centros urbanos, se extendió la actividad comercial y se incrementaron las necesidades de sus pobladores, por lo que la combinación de estos dos factores propició la instrumentación de esta práctica.

Así, la usura ha provocado la organización de diversos mecanismos, con la finalidad de contrarrestarla; sus principales detractores a lo largo de la historia han sido Jesucristo, Platón, Aristóteles y Tomás de Aquino; no obstante ha logrado subsistir hasta nuestros días, en los que los usureros también conocidos en nuestro país como prestamistas o agiotistas; realizan préstamos prendarios con altas tasas de interés.

1.4.6 Los montes de piedad

La creación de los montes de piedad, a cargo de monjes, clérigos y en general gente preocupada por la situación tan inhumana que prevalecía en la época, respecto a los exagerados intereses que se cobraban por los préstamos; dio una buena solución para resolver el problema y ayudar a la gente más desprotegida económicamente; aunque los montes de piedad contaron con desafortunadas vicisitudes, debido en gran parte a la escasa organización y experiencia en la materia; no obstante, ha sido desde entonces una magnífica solución para resolver aunque de manera momentánea, las dificultades económicas de la gente que cuenta con menos recursos económicos, prueba de ello es, que las actuales instituciones de montes de piedad alrededor del mundo, cuentan con poco más de quinientos años en su haber.

Por lo que podemos afirmar que la ayuda a la gente con escasos recursos, siempre ha sido uno de los principios fundamentales del ACP.

De lo anterior, escribe Goldschmied.²¹ “La Iglesia no podía dejar de darse cuenta de que la prohibición de prestar dinero con intereses — operaciones consideradas como despreciable usura— se resolvía en perjuicio de la gente pobre, que se veía obligada a volver, primero con los hebreos, con los italianos y los caorsines después, o a cualquier cambista que hubiese

²¹ Goldschmied, Leo, *Op. Cit.*, Págs. 22-23.

obtenido de un príncipe local la licencia de conceder préstamos sobre prenda. [] Pero la prohibición de la Iglesia constituía un freno formidable al desarrollo de la actividad crediticia. Como todas las mercancías prohibidas, también, era caro el dinero: algún historiador cita intereses del 80 al 120%, [] De cualquier manera, la Iglesia, horrorizada frente al espectáculo de millares de hebreos asesinados por las masas desesperadas, informada por el bajo clero de la indignancia de la gente pobre y convencida de que un préstamo reclamaba una indemnización a título de lucro cesante y de daño emergente, mostró mayor tolerancia. En el extranjero ya habían surgido iniciativas, sobre todo tentativas de breve plazo, para crear instituciones que tuvieran como fin solamente los intereses de los pobres, sin un programa de ganancias. Noticias fragmentarias nos refieren la creación, desde el año 1198, de un banco de empeños en Freising, residencia de los duques bávaros. En Salins, de la Borgoña, se hizo una colecta de 20 000 florines de oro para socorrer a los pobres con subvenciones sobre prenda; esto en el año 1350. En Londres, en el año 1361, el Obispo de la Iglesia de San Pablo había donado 1 000 monedas de plata para anticipos sin intereses. El Consejo Comunal de Francfort Sobre el Main, en el año 1402 fundó una especie de banco de empeños, el que fue imitado en 1498 en Nuremberg. Sin embargo, se trataba de casos aislados, sin continuidad ni en el espacio ni en el tiempo. Italia afirmó su primacía también, en este campo.”

Continúa Golschmied²² “El término *Monte* tenía originalmente, y lo tiene todavía, el significado de cúmulo, de conjunto, usado también hoy en día en los términos de balance: cúmulo de mercancías, monte de cédulas. Del mismo origen es, sin duda, la palabra italiana *ammontare*, o la francesa *montant*. Después, extensivamente fueron denominados con las voces latinas *mons*, *montes* (a menudo en los documentos *montes profani*), algunas instituciones autónomas en los siglos XII y XIII —paraestatales diríamos hoy— que anticipaban dinero al Estado o a los municipios, les administraban y les guardaban las entradas y recibían depósitos en efectivo de los ciudadanos, a los que se les acreditaba un interés anual que variaba entre el 10 y el 15%. Estas participaciones podían ser vendidas y ser objeto de herencia; eran llamadas *loca montis*, lugares de monte, y los acreedores, *montisti*. La asociación cobraba al Estado la suma que se debía al *monte* (de ahí el nombre) repartiendo las sumas cobradas entre cada interesado. No eran bancos en el sentido moderno, porque no concedían crédito a los particulares, sino solamente a los entes colectivos. De aquel entonces se deriva el

²² *Ibid.*, Pág. 23.

concepto de renta pública; actualmente en París se denominan muchos títulos de Estado por la renta (*rente, rente perpétuelle*, etc.) y no por el capital representado. El uso de la palabra *mons* se extendió y las oficinas fueron llamadas *montes*.”

Las ideas de San Francisco de Asís, no sólo tuvieron eco en las órdenes de monjes que llevaban su nombre, sino que también en la Iglesia en general, por lo que la Santa Sede autorizó la operación de montes de piedad, para ayudar de manera preñaria a la gente que así lo requiriera, Leo Goldschmied²³ menciona. “El mérito de poner fin a una situación caótica, creada por la tolerante prohibición de la Ley Canónica, por las exorbitantes exigencias de los prestamistas y por el descontento del público, corresponde a la Orden de los Franciscanos, animada por la Santa Sede. Por consiguiente, fue decidida la constitución de un *mons subventionis et caritatis*, cuyo programa llevaba el mismo nombre, con el objeto de ayudar a la gente pobre con préstamos sobre prenda. Uniformándose a las leyes canónicas, no se percibían intereses, sino solamente una suma correspondiente a los desembolsos efectivos. Sucesivamente fueron llamadas *Montes Pietatis* estas instituciones, en oposición a los *montes profani* ya mencionados. Un monje, Barnaba, fundó en Perusa el primer monte de piedad. Anteriormente al de Perusa se había creado en Orvieto un monte, probablemente en 1463, que fue el primero en lograr la aprobación papal. Otro monje, Bernardino de Feldre, viajando por Italia Central y Septentrional, impulsó la institución de montes similares. En un principio los montes estaban dirigidos por clérigos que proporcionaron muchos medios, provenientes de la Iglesia, de donaciones, herencias y similares. Extendiéndose el campo de acción de los montes, los capitales de esta forma disponibles no eran suficientes; para satisfacer las exigencias del público, los montes necesitaban atraerse otros capitales aparte de la limosna y de la beneficencia. Pero los depositantes pedían que se les abonara un interés. Fue mérito del Concilio Lateranense (1512-1517) y de una bula de León X, el conciliar los dos extremos, la Ley Canónica y las exigencias del mundo laico: se permitía con esto a los montes conceder y recíprocamente pretender intereses, pero sólo en la medida necesaria para cubrir los gastos de gestión y de administración. De este modo se ha dado un paso importante hacia el progreso humano.”

Con el transcurso de los años, algunos montes de piedad, fueron perdiendo gradualmente las ideas y el objetivo de ayudar a la gente, y fueron

²³ *Ibid.*, Pág. 24.

enfocando su rumbo hacia una mera actividad bancaria; como hemos mencionado²⁴ el devenir del ACP y la actividad bancaria, ha sido uno mismo en diversos puntos de la historia, no obstante en muchos, otros han sido cuestiones divergentes, esto debido al contexto histórico en el que se sitúan los diversos pueblos. Así, Goldschmied²⁵ describe dicha transformación. “No todos los montes de piedad conservaron la característica típica inicial; se convirtieron pronto en bancos propiamente dichos, en especial los montes de Roma y de Bolonia, llamados de oficio *institutos* para recibir los depósitos provenientes de los litigios jurídicos, función que tiene ahora la Caja de Depósitos y Préstamos. Bajo la dirección eclesiástica y laica prosperaron en Italia los montes de piedad hasta fines del siglo XVIII; en 1796 sufrieron una imprevista interrupción. En ese año Napoleón declaró el patrimonio de los montes, en Bolonia y en otros lugares, presa de guerra, confiscando también las prendas existentes en los almacenes, con excepción de las prendas no superiores a 200 liras, que se dejaron a disposición de sus respectivos propietarios. Al opacarse la estrella napoleónica, los montes de piedad en Italia volvieron a su actividad, multiplicándose y ampliando su campo de acción; su gestión actualmente está sometida a leyes especiales. Están clasificados entre las entidades económicas de derecho público y equiparados a las entidades paraestatales. Los montes están exentos de la obligación de investigar la identidad y la capacidad jurídica del contratante, derogando las disposiciones válidas para las agencias privadas de empeño. Las pólizas emitidas se entienden *al portador*, aunque contengan la indicación de un nombre.”

Los montes de piedad, se extendieron en un gran número de países, y muchos de ellos prevalecen hasta nuestros días, algunos otros derivaron en bancos, y otros más desaparecieron presas de la desorganización o inexperiencia mercantil y administrativa. Por otra parte hemos logrado percibir que la intención de ayudar a la gente, cobrándole un interés exiguo que sirve para soportar los gastos de administración, no es propia de las cajas populares, cajas de ahorros o de las cooperativas de ahorro que conocemos hoy en día, sino que proviene como se ha mencionado en líneas arriba, de varios siglos atrás.

1.4.7 La Taula de Cambi

²⁴ Cf. Subcapítulo 1.1

²⁵ Goldschmied, Lco, *Op. Cit.*, Pág. 25.

La Taula de Cambi únicamente tuvo una actividad bancaria como lo menciona Acosta Romero.²⁶ “Otro establecimiento bancario muy conocido también en la Edad Media, fue la Taula de Cambi, fundada en Barcelona, en 1401, como banco público y que tenía, entre otras facultades, la de otorgar financiamientos ilimitados a la municipalidad de Barcelona, siempre y cuando las solicitudes de crédito hubieran sido previamente aprobadas por el Consejo de los Cien. Esos préstamos estaban garantizados por cuotas adicionales sobre los impuestos aduanales. Esta casa bancaria trabajó en Barcelona con gran éxito.”

1.4.8 El ahorro en el México Antiguo

Es difícil encontrar autores dedicados al estudio de la banca y crédito y del Derecho Bancario, que piensen en el México Prehispánico, al realizar sus estudios y plasmar sus conocimientos e investigaciones, toda vez que en realidad no existen registros acerca una actividad bancaria como tal, pero indudablemente existía el ahorro entre nuestros antepasados; pues como se ha hecho referencia,²⁷ el hombre siempre ha visto en el ahorro una manera por demás efectiva de afrontar el futuro incierto.

Compartimos la idea de Ernesto Arnoux²⁸, quien manifiesta: “Los pueblos prehispánicos practicaban el ahorro, y de ello dieron cuenta los cronistas europeos a su llegada a México. Había un ahorro colectivo que tenía como finalidad preservar al Estado de males futuros, proveerle de armas suficientes para defenderse de sus enemigos y emprender la conquista de los vecinos más débiles, No conocieron nuestros ancestros el hierro, pero sí el oro, la plata, el cobre y el estaño. La riqueza de los señores se calculaba por los objetos de metales preciosos que poseían, por las plumas encarnadas que acumulaban y por las piezas de cerámica, primorosamente labradas, que guardaban sus palacios. Era un ahorro primitivo, como el que practicaron las primeras sociedades de la historia; un ahorro simple y elemental, el que se limita a atesorar bienes, sin darles una aplicación útil, sin perseguir otra finalidad que la de acumular riquezas.”

1.5 ÉPOCA MODERNA

²⁶ Acosta Romero, 4ª Edición, *Op. Cit.*, Pág. 98.

²⁷ *Cf.* Subcapítulo 1.1

²⁸ Arnoux S., Ernesto, *Op. Cit.*, Pág. 12.

1.5.1 Siglos XV al XVIII

En esta etapa de la Humanidad, después de haber asumido estoicamente un prolongado aletargamiento, florece una corriente totalmente nueva y radical, no sólo en el ámbito religioso o filosófico, sino también en el artístico, económico, político, social y científico; es la etapa que se le ha denominado “El Renacimiento,” debido a que se considera de manera metafórica, que es justo aquí, cuando el hombre renace a la vida, esto es, resurge una Humanidad impetuosa, ávida de conocimientos y de un mundo nuevo para sí, que aspira a un hogar mejor; y para lograrlo se allega de los elementos necesarios para su consecución, y así, se obtiene una amalgama de las antiguas costumbres romanas que durante siglos fueron consideradas paganas, con las bondades inherentes del cristianismo; surgen grandes escritores y artistas, Leonardo da Vinci, Miguel Ángel, Rafael, Cervantes, Maquiavelo, sólo por mencionar algunos; en la música, hacia el final de ésta época aparece el gran genio, quien fuera emulado por generaciones sucesoras, Johannes Chrysostomus Wolfgang Amadeus Mozart; en la ciencia las invaluable aportaciones de los grandes científicos de la Humanidad, Nicolás Copérnico, Kepler y Galileo Galilei, basados en sus estudios y en teorías antiquísimas como las de Erastótenes, fueron base fundamental para que las empresas españolas, inglesas, portuguesas y francesas, se dieran a la tarea de buscar nuevas rutas comerciales, derivando en los grados descubrimientos geográficos; a partir de los cuales el ambiente mundial adquirió un nuevo cariz, y la fisonomía del mundo aquél nunca más fue igual.

Por consiguiente, el ACP de igual forma tuvo un auge mayor, no sin enfrentarse a incidencias propias de sus principios y muy particulares características.

1.5.2 Primeras cajas de ahorro

Hemos logrado apreciar la evolución que ha desarrollado el ACP con el transcurrir de los siglos, el origen de las primeras cajas de ahorro, también obedece como se ha venido demostrado, a razones de carácter humanitario, por gente visionaria y preocupada por el bienestar de los que menos poseen, teniendo como basamento, los mismos principios rectores: el ahorro en pequeño —recompensado por un interés adicional de dimensiones semejantes— y el préstamo con un cobro de interés muy bajo.

Al efecto, se manifiesta Amoux.²⁹ “Las primeras cajas de ahorro, organizadas con la finalidad social de dar seguridad a las clases laborantes, surgieron en Inglaterra a fines del siglo XVIII. Priscila Wakefield, altruista joven aristócrata del condado de Middiesex, preocupada por el desamparo que guardaban los niños de la región cuando sus padres quedaban sin trabajo debido a un momentáneo receso en la actividad económica, concibió la idea de formar una caja de ahorros que dejase a los pequeños a salvo del hambre y el abandono. La prueba alcanzó tal éxito, que en 1799 el reverendo Joe Smith, de Wendon, la imitó, iniciando un plan por virtud del cual recogía pequeñas cantidades de dinero de los trabajadores de su parroquia durante el verano, para devolvérselas en la Navidad aumentadas con un pequeño interés, como estímulo a la prudencia y a la previsión. Priscila Wakefield siguió a su vez el ejemplo del reverendo Smith, y en 1804 amplió su caja, a la que había bautizado con el nombre de Charity Bank, acogiendo los ahorros de trabajadores del campo, trabajadores fabriles, artesanos, sirvientes y otras personas. En 1808 se estableció otra institución análoga en Bath, Inglaterra. Sin embargo, el sistema de bancos de ahorro no quedó propiamente inaugurado, sino hasta 1817, en que, el Parlamento aprobó un acta declarando de interés nacional la fundación de los bancos de ahorro, animado por el éxito alcanzado por el Banco de Ahorro que en Ruttwell fundó el reverendo Enrique Duncan. Poca diferencia hay entre el Banco de Ruttwell y algunos bancos de ahorro que aún funcionan en la actualidad. Duncan concibió la idea de establecer un banco de ahorro, que recogiese las economías —pequeñas o grandes— no sólo de los campesinos, sino principalmente de los mineros y de los trabajadores del hierro, que ganaban más que aquéllos, pero que eran también más dispendiosos. El Banco de Ruttwell ya no fue una institución de beneficencia, sino un verdadero organismo de crédito. Prestaba a los cuentahabientes pequeñas cantidades para hacer frente a algún gasto extraordinario, cobrándoles un rédito menor del que solían percibir en ese tiempo los prestamistas particulares, mismo que beneficiaba posteriormente a los ahorradores, a quienes se abonaba un pequeño interés. En sólo cuatro años, el banco fundado por Duncan llegó a disponer de un fondo de mil libras esterlinas. Y si esta cantidad la podían ahorrar los humildes campesinos y obreros, ¿qué no podrían reunir las personas de recursos más elevados? Esta fue la pregunta que se hicieron en Inglaterra otros banqueros, apareciendo en todos los condados ingleses, instituciones semejantes, que se bastaban a sí mismas

²⁹ *Ibid.*, Pág. 67.

y tenían fuerza gracias a sus depositantes. Inglaterra es uno de los mejores ejemplos con que cuenta la Humanidad, acerca de lo mucho que puede lograrse con el ahorro sistemático, recogido por instituciones bancarias que le den una aplicación social útil. La Revolución Industrial de Inglaterra, que convirtió a esta nación en la más poderosa del mundo, se llevó a cabo con el ahorro del pueblo inglés, recogido en bancos que se multiplicaron en forma increíble. En 1842 la cantidad mínima que los ahorradores podían depositar en su cuenta, era un chelín. Como había aún personas que ni siquiera un chelín podían ahorrar, surgieron las llamadas cajas de ahorro, como auxiliares de los bancos. Funcionaban en forma similar, sólo que recibían desde un penique, anotándolo en libretas especiales. El dinero recogido por las cajas, iba a parar generalmente a un banco de ahorro, recibiendo un interés que luego se repartía entre los ahorradores, descontando los gastos de administración de la caja. Los mineros y los trabajadores textiles, fueron los primeros en organizar cajas de ahorro. La primera se estableció en Greenock y su fundador, J. M. Scott, se propuso facilitar a las personas pobres cuyas economías no llegaban a un chelín, el depositarlas en lugar seguro. En un año reunió 1,580 libras esterlinas ahorradas por aproximadamente cinco mil personas.”

Es necesario hacer aquí, una importante precisión, debido a que debemos prestar especial cuidado a la explicación que presenta Arnoux; toda vez que la denominación de “caja de ahorro,” puede llegar a formar una confusión, puesto que es una nomenclatura que sufrió múltiples modificaciones, de país a país y de tiempo en tiempo. En la actualidad son cuestiones con significativas diferencias las cajas de ahorro³⁰ —siendo mecanismos para el ahorro de trabajadores de un gremio o establecimiento en particular— y las cajas populares³¹ —estructuras de ahorro para el público en general de una determinada circunscripción geográfica—. Estas últimas se denominan así en nuestro país, en cambio en diversos países como España,³² Francia,³³ Alemania,³⁴ siguen llamándose cajas de ahorro; en Latinoamérica cuentan con diversas denominaciones tales como cajas económicas en Brasil,

³⁰ Cf. Subcapítulo 2.9

³¹ Cf. Subcapítulo 2.6

³² Cf. Apartado 4.1.1

³³ Cf. Apartado 4.2.2

³⁴ Cf. Apartado 4.3.1

o cooperativas de ahorro en Bolivia,³⁵ y cooperativas de ahorro y crédito en Guatemala³⁶ y Honduras.³⁷

1.5.3 El cooperativismo

“Es el sistema económico basado en las sociedades cooperativas, que persigue el abaratamiento del costo de la vida mediante la eliminación de los intermediarios. Sus antecedentes se encuentran en los escritos de Robert Owen y Louis Blanc, y tuvo su iniciación práctica en la Sociedad de Equitativos Pioneros de Rochdale, fundada en 1844 por 28 tejedores de aquella aldea cerca de Manchester (Inglaterra). La sociedad formó un pequeño capital y abrió una despensa para distribuir artículos de consumo al menor precio posible; su ideal era sustituir la libre competencia por la solidaridad y la ayuda mutua; sus principios fundamentales, que siguen siendo base del cooperativismo moderno, eran libertad de asociación (cualquiera podía hacerse miembro), economía realizada por el paso directo de los bienes del productor al consumidor, reparto del superávit o utilidades (deducidos los gastos y una pequeña reserva) entre los socios en proporción al monto de sus compras y no al capital invertido, interés limitado sobre el capital, y limitación de un solo voto para cada miembro, cualquiera que fuera su inversión. Después se fueron fundando bajo los mismos principios, no sólo cooperativas de consumo, sino también de producción, de crédito, de vivienda, de agricultores, extendiéndose la acción, con éxito, a casi todos los ramos de la actividad económica, inclusive teléfonos, cafeterías, panaderías, bancos, librerías, lavanderías, empresas fúnebres, cooperativas de salud, asociaciones de recreo, etc. El movimiento, que se ha desarrollado por todo el mundo. [] En 1895 se fundó la Alianza Cooperativa Internacional con sede en Londres.”³⁸

Es muy posible que Priscila Wakefield y el reverendo Joe Smith, de Wendon, constituyeran la base en la cual se inspiró Owen, para dar inicio a la corriente cooperativista, toda vez que el movimiento de Owen fue posterior al de las cajas de ahorro; asimismo, su movimiento presentaba características un poco más elaboradas y favorables hacia los miembros de

³⁵ Cf. Apartado 4.7.1

³⁶ Cf. Subcapítulo 4.6

³⁷ Cf. Apartado 4.8.1

³⁸ Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Tomo III, Editorial Selecciones del Reader's Digest, México, 1977, Pág. 876.

las cooperativas, ya que no sólo promueve el ahorro, sino que de igual forma brinda beneficios respecto al consumo de bienes; y posteriormente, también otorga facilidades en lo que respecta al crédito con un cobro exiguo de intereses.

1.5.4 Bancos de ahorro

Como se mencionó ya en líneas precedentes³⁹ existen momentos en el devenir del ACP y la actividad bancaria, en los cuales son uno mismo, pero por múltiples razones, sufren una división para derivar en entidades diferentes. Este es el caso de los bancos de ahorro, que como se explica en el apartado 1.5.2 *Las primeras cajas de ahorro*, aparecieron con la intención de beneficiar a las clases menos favorecidas, y posteriormente se transformaron en bancos comunes con un fin especulativo.

Al efecto se manifiesta Arnoux⁴⁰ “El funcionamiento de los primeros bancos de ahorro, pese al éxito económico descrito, fue lento y complicado, pues los ahorradores debían ir hasta las ciudades de mayor importancia para hacer sus depósitos, por lo que, en 1861, el Parlamento Británico aprobó un proyecto de sir Rowland Hill, por virtud del cual se crearon los bancos de ahorro del correo, convirtiendo la gran organización postal, en la primera institución oficial de ahorro de la Gran Bretaña. En pocos años las oficinas postales se multiplicaron en todo el Reino Unido. En 1865 había cuatro mil, y en cada una, los ahorradores podían adquirir certificados de depósito, especie de bonos, justificativos de sus entregas, convertibles en dinero en cualquier momento y en cualquier oficina postal, recibiendo además los intereses usuales en aquella época. El auge que el ahorro popular tuvo gracias a esta idea, fue extraordinario. Las ventajas que los bancos de ahorro del correo ofrecían al público eran muy grandes, pero la principal era la seguridad que ofrecían, pues siendo el correo una institución oficial, el Gobierno británico se hacía responsable de los depósitos, de tal manera que los ahorradores tenían la certeza de que su dinero estaba tan seguro como si lo hubiesen depositado en el mismo Banco de Inglaterra. El ejemplo de ésta fue pronto imitado por otros países. Holanda, Bélgica y Francia, establecieron bancos de ahorro, de tal manera que en el segundo tercio del siglo XIX, el funcionamiento de estas instituciones estaba ya muy generalizado en estos países. En Estados Unidos, los bancos de

³⁹ Cf. Subcapítulo 1.1

⁴⁰ Arnoux S., Ernesto, *Op. Cit.*, Pág. 71.

ahorro surgieron casi simultáneamente que en Inglaterra, importados directamente por los inmigrantes, muchos de los cuales, para hacer el viaje, habían ahorrado previamente en alguna institución inglesa los chelines necesarios para comprar el pasaje. Personas con el hábito del ahorro bastante arraigado, hicieron prosperar rápidamente en su país adoptivo las instituciones de ahorro, apareciendo los primeros bancos en 1831, organizados como cooperativas de ahorradores para financiar la construcción de sus hogares. En 1931 —cien años más tarde— funcionaban en Estados Unidos 11,500 asociaciones de ahorro con un capital total de seis mil millones de dólares.”

Es primordial destacar, que es aquí, donde ya se maneja el término “ahorro popular,” al referirse Arnoux, a la gran escalada que lograron los bancos de ahorro, al atraer de manera masiva a los pequeños ahorradores. Asimismo, queda de manifiesto, como los bancos de Estados Unidos, iniciaron como pequeños establecimientos dedicados al ahorro y crédito en pequeño, esto es, al ahorro y crédito popular.

1.5.5 México

A partir de la llegada de las expediciones españolas, México sufrió una convulsión religiosa, política, económica y social; su cosmogonía se vio truncada y devastada prácticamente en su totalidad, se modificó drásticamente el entorno de aquellos antiguos mexicanos. Con la nueva forma de vida, arribaron a nuestro país junto con los españoles, mecanismos e instituciones surgidas en el Viejo Continente, derivadas de la experiencia europea en cuanto al ACP.

1.5.5.1 Pósitos y cajas de comunidades indígenas

Según Acosta Romero⁴¹ “Los antecedentes en México de la actividad bancaria los encuentra la doctrina en los “pósitos” que eran almacenes de granos, que en ocasiones hacían préstamos de ellos a los campesinos pobres para que a la cosecha los pagaran con un interés moderado, García Solórzano señala que había cajas de comunidades indígenas que, fundamentalmente fracasaron por ser manejadas por los españoles.”

De lo expresado por Acosta Romero, es menester realizar algunas precisiones; puesto que no podemos estar totalmente de acuerdo, toda vez

⁴¹ Acosta Romero, 1ª Edición, *Op. Cit.*, Pág. 75.

que la actividad bancaria a lo largo de su historia, se ha caracterizado por cobrar intereses muy elevados, y si los pósitos cobraban un interés moderado, estaríamos hablando del ACP, y no de una actividad bancaria como tal. De igual forma, aplicaríamos el mismo razonamiento a las cajas de comunidades indígenas. De tal suerte que concluimos que éste, es un antecedente más directo del ACP y no propiamente de los bancos en México.

1.5.5.2 La Colonia

De la Colonia Ernesto Arnoux⁴² describe “Podemos señalar los siguientes fenómenos determinantes en la evolución y transformación de la Nueva España: a) Surge la minería como principal actividad y preponderante fuente de riqueza; b) La agricultura se organiza sobre la base del trabajo manual, pues la mano de obra encomendada a los indios resultaba casi regalada; c) México se convierte en el principal proveedor de riquezas de la Corte Española. Se desconoce el ahorro sistemático. Como en las etapas anteriores, el ahorro particular se practica, aunque en forma improductiva y desorganizada. La circunstancia de que el producto de la riqueza nacional vaya a engrosar las arcas de la Corona Española, actúa sobre la psicología de los individuos, que se vuelven dispendiosos y despreocupados. No se encuentra a lo largo de estos tres siglos de dominación española, una sola institución que recoja el ahorro de la nación y lo invierta en forma productiva, si bien debemos mencionar que tampoco en Europa surgieron durante el mismo período instituciones de ahorro.”

De aquí se desprende el hecho de que la visión española era la de la explotación y el saqueo del Nuevo Mundo, nunca tuvieron una perspectiva de expansión, inversión y conservación hacia los nuevos territorios; sólo las órdenes religiosas y misioneros, pugnaron por el bienestar de los antiguos mexicanos; hubo que pasar mucho tiempo para que los criollos se inconformaran y se organizaran para la consecución de mejoras en la Nueva España.

1.5.5.3 El Monte de Piedad

El maestro Acosta Romero menciona⁴³ “El 2 de junio de 1774 se autorizó, por el Gobierno español, el establecimiento de una institución

⁴² Arnoux S., Ernesto. *Op. Cit.*, Pág. 14.

⁴³ Acosta Romero, 4^a Edición, *Op. Cit.*, Pág. 108.

llamada Monte de Piedad de Ánimas, organizada por Pedro Romero de Terreros, que, a imagen de los montes de piedad europeos, su función principal era la de otorgar préstamos a las clases pobres, mediante el préstamo prendario.” Y continúa⁴⁴ “A partir de 1782, esos préstamos se otorgaban con interés del 6.4% anual.”

Asimismo, Mansell Carstens⁴⁵ complementa, “Declarado como institución de asistencia privada en 1927 y actualmente separado de la Iglesia, el Nacional Monte de Piedad (NMP) es una institución del Distrito Federal sujeta a la supervisión e inspección de la Secretaría de Salud. La matriz del NMP se localiza en una esquina del Zócalo de la Ciudad de México en una mansión colonial comprada a los herederos de Hernán Cortés; existen otras 11 sucursales del NMP en el Distrito Federal y 22 en el resto de la República.”

“El Montepío Luz Saviñón (MLS), si bien poco conocido, es la otra casa de empeño legal en México. Esta institución de asistencia privada no lucrativa fue fundada en 1904 por la señora Luz Saviñón y tiene sus oficinas en el centro, en lo que fuera alguna vez la residencia de la familia Saviñón. [] El NMP presta entre 40% y 50% del valor del artículo empeñado, una vez que éste ha sido determinado por los valuadores. Sin embargo, en cuanto a los automóviles, se apegan a la regla de otorgar 40% del valor consignado en el libro azul. Por su parte, el MLS presta 50% del valor del bien empeñado.” Termina Carstens.⁴⁶

La realidad es que los valuadores tanto del NMP como del MLS, valúan las prendas a un 60 % aproximadamente de su valor comercial; y los préstamos se realizan utilizando como base esa valuación; esto debido a que la intención del Monte de Piedad, no es la de quedarse con las prendas, es por ello que valúan a un precio bajo para que a su vez, se preste poco dinero, y de esta manera sea más fácil pagar el préstamo prendario, y pueda recuperar la gente sus objetos con mayor facilidad.

Podemos afirmar que la institución del Monte de Piedad, no es precisamente un antecedente de las operaciones bancarias, puesto que éstas, buscan invariablemente el lucro, en contravención del objetivo de las instituciones que persiguen la ayuda a las personas menos favorecidas en el aspecto económico, es este el caso del Monte de Piedad sin duda alguna. Sin

⁴⁴ Acosta Romero, 1ª Edición, *Op. Cit.*, Pág. 76.

⁴⁵ Mansell Carstens, Catherine, *Las Finanzas Populares en México*, Editorial Milenio, México, 1995, Pág. 101.

⁴⁶ *Ibid.*, Págs. 101-102.

embargo los grandes estudiosos del Derecho Bancario, incluyen esta loable institución, debido a que como hemos afirmado y demostrado con anterioridad, que es otro de los eslabones que conforman la historia compartida de la banca y el ACP.

Actualmente han surgido diversas casas de empeño, como “Prendamex”, “Prendamer” y “Prendafácil” que extienden sus sucursales paulatinamente por toda la República Mexicana.

1.6 ÉPOCA CONTEMPORÁNEA

A partir de la Revolución Francesa de 1789, el mundo entero dio inicio a la etapa más vertiginosa de la Humanidad, las corrientes ideológicas fueron el catalizador necesario que propiciaron incontables fenómenos que marcaron de manera indeleble la vida del hombre, y dieron la pauta para conformar al mundo en que hoy vivimos. Elementos para la gestación de esta serie de acontecimientos, fueron sin duda, la Independencia de los Estados Unidos de América, la Revolución Inglesa, la consolidación de la mayoría de los países, las herramientas científicas y tecnológicas, y sin duda alguna el arma más poderosa con que cuenta el hombre; su intelecto.

1.6.1 Los bancos populares

De acuerdo con Gilberto Villegas⁴⁷ “Estos bancos, que en Italia funcionan como cooperativas de crédito populares y entre las cuales cuenta la Banca di Novara, creado en 1863, se desenvuelven en forma similar que los demás bancos comerciales, abasteciendo necesidades financieras de los pequeños empresarios, artesanos, profesionales, empleados y obreros. En Alemania Federal también existen cooperativas de crédito urbanas que atienden los requerimientos financieros de los sectores mencionados. En Francia los bancos populares se establecieron en las comunidades urbanas para atender a la pequeña y mediana empresa, a partir de 1878, organizándose bajo la forma de cooperativa. También han creado entes centrales como la Caisse Centrale, creada en 1921, y la Chambre Syndicale en 1929. En 1960 había en Francia 46 bancos populares que operaban en 450 sucursales grandes y 500 pequeñas.”

⁴⁷ Villegas, Carlos Gilberto, *Compendio Jurídico, Técnico y Práctico de la Actividad Bancaria*. Vol. I. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989, Pág. 25.

Los bancos populares, fueron una derivación de los bancos de ahorro fundados por el reverendo Joe Smith en 1799; los cuales como ya se analizó en el apartado 1.5.2, *Primeras cajas de ahorro* surgieron en Inglaterra, basados en la visión de las cajas de ahorro que fundó Priscila Wakefield en el siglo XVIII.⁴⁸

1.6.2 Surgimiento de los grandes bancos

El cariz que prevalecía en el mundo entero propició la consolidación y proliferación de los grandes bancos por todo el orbe, toda vez que el mercantilismo se encontraba en la cúspide, impulsado por la industrialización, la explotación masiva de recursos naturales y minerales; en este momento la Humanidad se encuentra en un constante y vertiginoso movimiento, se ha multiplicado y existe una gran demanda de trabajo, surgen nuevas y grandes compañías, y las ya existentes reafirman su poderío, el dinero se mueve en grandes cantidades y por doquier; así, los grandes bancos, no fueron otra cosa que una expresión necesaria de aquellos tiempos.

Algunos de los bancos más destacados de la época son: el Banco de Inglaterra, el Banco Real de Francia, el Westminster Bank, el Midland Lloyds Bank, el Barclay's, el Schaafhaysenscher Bankverein, el Diskontogesellschaft, el Deutsche Bank, el Dresdner Bank, Hypothekenbanken, el Bank of América y el Banco Nacional Mexicano,⁴⁹ sólo por mencionar algunos.

1.6.3 Siglos XX y XXI

Es en este momento, cuando ya existe una clara definición entre la actividad bancaria y el ACP, tal y como los conocemos hasta el día de hoy, ambos separados por objetivos, fines e incluso por circunstancias de índole geográfica.

1.6.3.1 Las cajas de ahorro

⁴⁸ Cf. Apartado 1.5.2

⁴⁹ Cf. Inciso 1.6.4.2 en lo relativo a la concesión y operación del Banco Nacional Mexicano.

Según Gilberto Villegas,⁵⁰ “Estas instituciones, muy comunes en Europa desde la Edad Moderna, han sido casi siempre entes comunales o de los estados locales. Muy pocas son propiedad de particulares. Y éstas generalmente han tomado la forma de cooperativa. En Alemania Federal representan casi una cuarta parte del número total de entidades de crédito y poseen aproximadamente una cuarta parte de los activos totales del sistema bancario. Tienen en funcionamiento unas ocho mil sucursales. La mayoría son comunales y garantizan el depósito que reciben. Reciben depósitos en ahorro y a la vista y otorgan préstamos a corto plazo a pequeños comerciantes, industriales y artesanos. En Italia También ocupan un lugar preponderante, siendo uno de los cinco grupos de entidades en que se divide el sistema financiero. En 1959 ocupaban el segundo lugar en importancia por depósitos y préstamos, dentro del sistema después de los bancos de ley pública; y antes que los bancos de interés nacional, que los bancos de crédito ordinario y que las cooperativas de crédito popular. En España también existen estas cajas de ahorros, siendo las más antiguas las de Jerez, creada en 1834, y la de Madrid, creada en 1835. Algunas son entes públicos y otras son privadas, que han adoptado la forma de cooperativa. Sus recursos han derivado siempre del ahorro popular y realizan una actividad muy similar a las de un banco comercial. Emiten cheques y tienen acceso a las cámaras oficiales de compensación. En Brasil existen las “cajas económicas”, dedicadas a recoger y movilizar el ahorro popular. Tienen carácter público, existiendo una Caja Federal y varias estaduais. Desarrollan una función social, ya que destinan sus recursos financieros principalmente a prestarlos a tasas de interés subsidiadas, para obras de interés de las comunidades.”

Hemos mencionado que las entidades dedicadas al ACP, son nombradas de diversa manera, de lugar en lugar y de tiempo en tiempo.⁵¹ Pero en la mayoría de los casos se trata de las mismas instituciones y que han sido emuladas e incluso adaptadas dependiendo del lugar que las adopte. También tenemos que agregar, que existen otras entidades denominadas cooperativas de ahorro —que en algunos países realizan las mismas funciones que las cajas populares, en otros países, son verdaderas cooperativas con una sección de ahorro y en otros casos están constituidas ex profeso para el ahorro popular—, que de la misma manera comparten los

⁵⁰ Villegas, Carlos. *Op. Cit.*, Pág. 26.

⁵¹ *Cf.* Tercer párrafo, apartado 1.5.2

ideales del ACP. Pero al respecto abundaremos sobre el tema en el capítulo II.⁵²

1.6.4 México

Como se ha descrito, alrededor del mundo el devenir histórico del ACP ha sido arduo, y en nuestro país no lo ha sido menos: los constantes movimientos políticos, económicos, religiosos y sociales, han venido a ser los catalizadores del establecimiento de entidades de ACP, con particularidades propias de México, con una problemática no menos especial y en ocasiones con una magnitud de grandes dimensiones, por lo que incluso han llegado dichos problemas a las instancias últimas de los Poderes de la Unión, debido a las grandes manifestaciones y movilizaciones sociales, realizadas por los afectados; lo desafortunado, es que quien resulta con mayores perjuicios en estos casos, son aquéllos quienes tienen muy poco, ya que ese poco, terminan perdiéndolo.

El ACP ha permanecido ignorado durante décadas, nadie se ha preocupado por darle la atención requerida, sino, hasta que la problemática se ha salido descomunadamente de control.

Así, las dificultades han tenido como origen por una parte, la ignorancia —llámese falta de información, poca o nula preparación académica, etc.—, la confianza y la falta de opciones para los ahorradores; por otro lado, el abusivo comportamiento de quienes se aprovechan de las circunstancias de los primeros.

1.6.4.1 La Independencia

El movimiento independentista de 1810, fue producto de la aglutinación de diversos factores, que fueron determinantes para la detonación de aquella heroica proeza. Por una parte, la influencia de las corrientes ideológicas e intelectuales de los grandes pensadores europeos, así como los movimientos revolucionarios e independentistas de Inglaterra, Francia y Estados Unidos principalmente; y por otra, el menosprecio y abuso de la Corona Española, quienes veían en la Nueva España, su bodega oscura, alejada y maloliente, pero necesaria para satisfacer sus necesidades propias de la nueva fisonomía mundial. Situación ya insoportable por los criollos, que distinguieron en México, su hogar y un horizonte pródigo de

⁵² Cf. Subcapítulos 2.6 - 2.11

riqueza, y quienes pretendían ávidamente asumir el control total de los destinos del Nuevo Mundo; y por los mestizos, quienes al igual que los criollos se veían restringidos en su desarrollo, y buscaban una distribución mejor de la riqueza novo hispana.

En esta etapa de nuestro país, no sólo el ACP, sino también la banca y crédito, se vieron afectados de sobremanera, toda vez que la inestabilidad social imperante en ese momento, impedía el desarrollo pleno de ambas actividades; así también lo refiere Ernesto Arnoux.⁵³ “Si durante la Colonia el ahorro sistemático fue por completo desconocido, los primeros cien años de vida independiente, contados a partir de 1810 en que el cura de Dolores, don Miguel Hidalgo, inició la revolución de insurgencia, hasta 1910, en que don Francisco I. Madero inició la última etapa de la lucha del pueblo mexicano por encontrarse a sí mismo, se caracterizaron por un desahorro —valga el neologismo—, provocado por el clima de inquietud creado por las asonadas, que se sucedían una tras otra y mantenían al país en constante agitación. En los treinta años finales de este período, los comprendidos entre 1880 y 1910, conocido como “El Porfiriato”, surgieron los primeros bancos, organizados con un criterio absolutamente burgués y sin que el Estado ejerciera ningún control sobre los mismos. La bancarota —legítima o fraudulenta— de innumerables casas bancarias, motivó la desconfianza del pueblo, que continuó guardando su dinero en casa, sin darle un destino útil. Dos cajas de ahorro se fundaron en este período: una en 1902 y otra en 1911, ambas sin éxito.”

1.6.4.2 Surgimiento de los bancos

“La primera agencia bancaria que se estableció en México fue la de la Casa Barclay, de Londres, en el año de 1824. Curiosamente, fue el Gobierno mexicano el que organizó los primeros bancos que hubo en nuestro país y que fueron: el Banco de Avio, creado por decreto del ejecutivo de fecha 16 de octubre de 1830 y cuyas funciones eran las de un banco de fomento de la industria textil y de otras industrias. [] Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre. Fue creado por la Ley de 17 de enero de 1837 [] Estos dos bancos son el antecedente de lo que ahora se conoce como instituciones nacionales de crédito, ya que fueron creados por el Gobierno mexicano. [] durante toda esta etapa no había bases legislativas para el establecimiento de bancos y la regulación de la materia

⁵³ Arnoux S., *Op. Cit.*, Pág. 15.

crediticia, pero, además, ni la economía del país, ni su situación política, permitía que se institucionalizara esta actividad. [] El 29 de julio de 1857 y siendo Presidente de la República el general Ignacio Comonfort, se expidió un decreto autorizando una concesión a los señores Ligar de Libessart y Socios, para establecer un banco de emisión que se denominaría Banco de México y tendría el privilegio de emitir billetes por diez años, este banco nunca llegó a operar, pues ni siquiera se llegó a la etapa de su organización. [] se establecieron bajo autorizaciones locales, en Chihuahua, el Banco de Santa Eulalia, el 25 de marzo de 1857; el Banco Minero de Chihuahua, el 31 de julio de 1872. Fue hasta el año de 1864 en que empezó a operar en México una sucursal de un banco inglés, el Banco de Londres y Sudamérica. [] El 23 de agosto de 1881, el Gobierno del Presidente Manuel González celebró un contrato con el señor Eduardo Noeltzin, en representación del Banco Franco-Egipcio, para establecer un banco de depósitos, descuentos, y emisión, que se denominaría Banco Nacional Mexicano. El 18 de febrero de 1882, se concedió al señor Eduardo L'Enfer la posibilidad de establecer un banco llamado Mercantil, Agrícola e Hipotecario, el que se fusionó, en 1884, con el Banco Nacional Mexicano. El 15 de junio de 1883, se celebró un convenio con el señor Francisco Suárez Ibáñez, para establecer un banco de emisión, denominado Banco de Empleados. Esta situación dio lugar a que el Gobierno Federal se diera cuenta de los graves problemas que podría causar el hecho de que proliferaran los bancos autorizados por las entidades federativas y promoviera la reforma al artículo 72, fracción X, de la Constitución de 1857, [] Con esto, la facultad para legislar en materia de comercio y bancos se reservó a la Federación [] El Código de Comercio de 1884 constituye para nuestro país la primera Ley Federal que reguló la materia bancaria y, a partir de entonces, el establecimiento de bancos, de cualquier especie, requirió autorización (art. 954) del Gobierno Federal [] A partir de 1926, el Sistema Bancario Mexicano se ha desarrollado bajo 7 leyes." De acuerdo con el maestro Acosta Romero.⁵⁴

Es importante destacar de lo manifestado por Acosta Romero, que en el caso de las instituciones de crédito, el Gobierno Federal sí manifestó su preocupación por la situación prevaleciente respecto a los bancos, lo que derivó en una reforma legislativa, que moderara la autorización y constitución de las instituciones dedicadas a la banca y crédito. Lo lamentable, es que el Gobierno Federal, no se preocupó sino hasta que se

⁵⁴ Acosta Romero, 4ª Edición, *Op. Cit.*, Págs. 110-118.

suscitaron diversos problemas con los bancos ya que los particulares realizaban el manejo de los mismos, como mejor convenía a sus intereses. de esta manera realizaban quiebras fraudulentas, lo mismo que establecían cláusulas ventajosas para sí mismos en los contratos con sus clientes.

1.6.4.3 Tandas de ahorro

A mediados del siglo XIX, surge en las ciudades, un mecanismo de ahorro del dominio popular, denominado “tandas,” esta forma de ahorro, ha tenido tal grado de aceptación entre la gente de pocos a medianos ingresos, que aún subsiste hasta nuestros días y es muy practicada entre la gente que no posee un orden u organización para manejar sus finanzas. Se practica entre grupos de personas que cuenten con una característica fundamental entre sí, la confianza; dicha agrupación es regularmente de familiares, vecinos, amigos y compañeros de trabajo o escuela. Consiste en que un determinado grupo de dichas personas acuerdan una determinada cantidad de dinero, después convienen en la periodicidad con que se entregará dicha cantidad, posteriormente realizan un sorteo para que se asigne al azar a cada uno, un número de turno, iniciando desde el número uno; de esta manera, cada uno de los integrantes del grupo, entrega la cantidad acordada a la persona cuyo número del sorteo haya sido el uno; al cabo de la periodicidad pactada, —un día, una semana, etc.— nuevamente, cada uno de los miembros del grupo, entrega de manera puntual la misma cantidad acordada al miembro cuyo número del sorteo haya sido el dos; y así de manera sucesiva, hasta que todos los integrantes hayan ocupado el turno de recibir el dinero por parte de sus demás compañeros.

De esta manera la gente se ve obligada a ahorrar el dinero, y no gastarlo, para entregarlo sin dilaciones al compañero en turno. Este tipo de ahorro, no genera intereses —esto es, ganancia— para los participantes; se trata simplemente de una forma de ahorro informal.

El concepto de “tanda” es tan común a la gente, que incluso existen bancos comerciales que emplean esta denominación para nombrar a algunos de los productos que ofrecen, para hacerlos más atractivos y familiares al público; es el caso de “Tandahorro”, que es un instrumento de ahorro creado en 1992 por el entonces Patronato del Ahorro Nacional, hoy BANSEFI, es una cuenta que brinda la posibilidad de ahorrar consecutivamente a un plazo determinado con rendimientos al vencimiento, pagando ciertas tasas de interés; también existen las “Tandas” del Banco HSBC, en el que se requiere de \$250.00 (doscientos cincuenta pesos MN.) como saldo promedio mínimo,

con un monto de apertura igual, \$50.00 (cincuenta pesos MN.) mensuales por manejo de cuenta, y una comisión de \$12 (doce pesos MN.) por retiro en ventanilla.

La palabra tanda tiene origen: *Quizá del árabe hispano dāmda, y este del árabe clásico damdah, acción de vendar o golpear la cabeza una vez. fig. alternativa o turno. || Cada uno de los grupos en que se dividen las personas o las bestias empleadas en una operación o trabajo.*⁵⁵ Se le llamaba tanda a la forma de trabajo en que grupos de personas se van relevando, grupo a grupo cada determinado tiempo. El origen de esta connotación, se cree que proviene del antiguo mundo árabe, transculturizado a España, durante la dominación árabe, después fue trasladado a la Nueva España al igual que muchas otras usanzas y organizaciones para el trabajo o la producción.

En el momento oportuno⁵⁶ analizaremos a detalle, como la práctica de esta actividad, convierte a los integrantes de las tandas de ahorro en delinquentes, conforme a lo establecido en los artículos 4 bis y 138, ambos de la LACP.

1.6.4.4 La Revolución Mexicana

“Los primeros diez años de la Revolución que estamos viviendo, y que fueron los de lucha activa, actuaron negativamente sobre el ahorro. Pacificado el país, se inició la fase constructiva. No podemos hablar estrictamente de ahorro y de inversiones tendientes a desarrollar la economía nacional, sino a partir de 1920, en que tranquilizada la República y consolidado el Gobierno, se reanudó tímidamente la actividad económica. [] En 1925 [] se creó la Dirección de Pensiones: una especie de caja de ahorro y préstamos, con la que el Estado puso el ejemplo a la iniciativa privada, de lo mucho que podía hacerse recogiendo los ahorros y canalizándolos hacia la inversión productiva. La Dirección de Pensiones, cuya evolución es tan relevante, fomentó, en forma obligatoria, el ahorro de una pequeña porción del sueldo de los empleados de la Administración Pública. La Ley Bancaria de 1926 autorizó el establecimiento de cajas de ahorro, pero éstas no comenzaron a funcionar hasta 1932 en que la Ley de Instituciones de Crédito estableció claramente la diferencia entre bancos de depósito y bancos de inversión y creó instituciones de

⁵⁵ Biblioteca de Consulta Microsoft, *Op. Cit.*

⁵⁶ *Cf.* Subcapítulo 3.2

capitalización, autorizándolas a emitir valores denominados “Títulos de Capitalización”. [] El 20 de diciembre de 1949 el Congreso de la Unión aprobó la primera Ley del Ahorro Nacional, en cumplimiento de la cual se pusieron en venta, por vez primera, bonos de ahorro, el 30 de agosto de 1950. Ese mismo año, el 30 de diciembre, se expidió la Nueva Ley del Ahorro Nacional “para estimular el ahorro nacional y aprovecharlo en el desenvolvimiento económico del país”. La aparición del Patronato del Ahorro Nacional en el panorama financiero de México, vino a coronar la labor de estructuración económica iniciada por los gobiernos de la Revolución.” Puntualiza Ernesto Arnoux.⁵⁷

1.6.4.5 Uniones de crédito

A decir de Carlos Varela⁵⁸ “Sus antecedentes se encuentran en los movimientos cooperativistas surgidos a principios del siglo XIX en Alemania, Francia e Italia, en donde agrupaciones de comerciantes, artesanos y agricultores formaban un fondo con cuotas periódicas utilizado para conceder créditos a los miembros solicitantes. Posteriormente, con características similares aparece ese tipo de sociedad en Estados Unidos y Canadá. El objetivo común de esos grupos era eludir la acción del prestamista o agiotista, ya que con los intereses cobrados absorbía los recursos del acreditado. En México, la Ley de Crédito Agrícola de 1926 preveía la constitución de sociedades regionales y locales de crédito, que pueden considerarse como el precedente de las actuales uniones de crédito.”

Las uniones de crédito forman entre los pequeños productores, un instrumento de ayuda para conseguir créditos con intereses bajos; respecto a la creación de las UC, Mansell Carstens⁵⁹ explica. “La unión de crédito, como entidad legal, data de 1932, cuando se estableció la Ley General de Instituciones de Crédito. La primera unión de crédito en México fue la Unión de Crédito Ganadera, fundada en 1942. Pero el crecimiento en este sector fue bastante moderado hasta que surgieron (sic) la reforma de la banca de desarrollo y de los fideicomisos a finales de los ochenta. [] Para enero de 1994 se habían autorizado 330 uniones de crédito y cerca de 286 ya estaban funcionando.”

⁵⁷ Arnoux S., Ernesto, *Op. Cit.*, Págs. 17-21.

⁵⁸ Varela Juárez, Carlos, *Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano*, Editorial Trillas, México, 2003, Pág. 118.

⁵⁹ Mansell Carstens, *Op. Cit.*, Pág. 137.

1.6.4.5.1 Uniones de crédito campesinas

“Por su parte, las uniones de crédito campesinas del sector social son el resultado de un genuino movimiento popular de autoayuda surgido entre productores agrícolas de escasos recursos. La primera unión de crédito campesina fue fundada en 1975 en el sur de Sonora, pero el movimiento como tal no tuvo mucho éxito sino hasta 1985 con la creación de UNORCA, Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas, conformada por 24 organizaciones campesinas de 14 estados. El propósito de UNORCA es promover la participación de los campesinos en las decisiones de producción, distribución y financiamiento. En un principio, las instituciones gubernamentales se mostraron un tanto hostiles hacia UNORCA, ya que representaba un desafío abierto al control paternalista tradicional del Estado sobre la economía rural. No obstante, la crisis fiscal y la reforma estructural drástica que apoyó la desregulación y la reorientación de la banca de desarrollo, (incluyendo cortes masivos en las operaciones crediticias de Banrural (sic)) le permitieron a UNORCA promover con mayor vigor la formación de las uniones de crédito campesinas.” Describe Mansell Carstens.⁶⁰

Los mecanismos del ACP, han tenido como común denominador, personas de escasos recursos. Aun cuando en las uniones de crédito, no se trata de trabajadores asalariados, sus miembros tratan de igual forma obtener créditos con tasas de interés bajas.

1.6.4.6 Cajas populares

Es trascendente enfatizar, en el hecho de que quienes siempre han sentido la necesidad de ayudar a los más desprovistos o desamparados, son personajes u organizaciones de índole religiosa, salvo casos excepcionales como el de Priscila Wakefield —ya mencionado en el apartado 1.5.2 *Primeras cajas de ahorro*—; y en México el contexto no ha sido diferente.

“Por consiguiente, no fue sino hasta 1949 cuando el sacerdote Pedro Velásquez (sic) Hernández revivió la idea de promover las cajas de ahorro como un mecanismo de autoayuda para los pobres, y envió a varios sacerdotes a estudiar las *caisses populaires* en Canadá, así como las uniones de crédito en Estados Unidos. Como resultado de estos esfuerzos, se estableció en el Distrito Federal la primera caja de ahorro o “caja popular” en

⁶⁰ *Ibid.*, Pág. 141.

1951, y más tarde, ese mismo año, se celebró la primera Asamblea Constitutiva de la Caja Popular. En 1954 se fundó el Consejo Central de Cajas Populares y, en 1964, la Confederación Mexicana de Cajas Populares. Para 1993, ya había 234 cajas populares, con un total de 550 mil integrantes y activos por más de mil millones de nuevos pesos.” Refiere Casrtens.⁶¹

En un trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo, Alejandro Vargas Durán,⁶² también se manifiesta en este sentido. “La estructura del sistema, similar al de las cajas canadienses, comprendía tres niveles: las cajas, cuya cobertura era básicamente regional; las federaciones, que agrupaban a las cajas de varias regiones, y la confederación nacional, integrada por las federaciones. Este sistema funcionaba con apego a estrictas normas autorregulatorias que incluían la homologación de sus bases estatutarias, sistemas operativos y contables, régimen de provisiones, mecanismos de supervisión y sistemas de apoyo a las cajas por parte de sus federaciones para la protección de los depositantes, todo ello bajo la rectoría de la confederación. Estas cajas tuvieron el mérito de vincular estrechamente, por primera vez en México, el ahorro-crédito como método básico operativo, así como las metodologías para la educación y la organización de sus miembros. Sin embargo, el movimiento cajista siempre operó al margen del sistema financiero formal; sus integrantes tenían un status legal de sociedades o asociaciones civiles, aun cuando en algunas entidades federativas del país llegaron a expedirse leyes locales que las regulaban y les daban personalidad jurídica.”

La proliferación de las cajas populares establecidas en las iglesias, administradas y operadas por los sacerdotes católicos, es fácil de entender, toda vez que:

1. Los sacerdotes gozaban de confianza plena por parte de los feligreses.
2. No había instituciones de crédito en cada uno de los pequeños pueblos, en cambio, sí existía por lo menos una parroquia.
3. Las cantidades que se ahorraban, así como los créditos que se otorgaban, eran populares, esto es, sumas que en el mejor de los casos no excedían de un par de pesos, tratándose en la mayoría de los casos de unos cuantos centavos.

⁶¹ *Ibid.*, Pág. 122.

⁶² Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito. *Dinero Seguro*, Editores Glenn D. Westley y Brian Branch, Washington D.C., 2000, Pág. 209.

4. Las sucursales bancarias, eran escasas, únicamente estaban establecidas ya sea en las ciudades, esto es, en las capitales de los estados, y en casos excepcionales, en alguna cabecera municipal.
5. Los bancos no recibían depósitos pequeños, y los intereses crediticios eran extremadamente altos para la población que en su gran mayoría era rural o campesina.
6. Los bancos no contaban con la confianza de los campesinos, ni de la gente con escasos recursos económicos.
7. El trato que recibían los campesinos y la gente de pocos recursos, en los establecimientos bancarios era discriminatorio y de menosprecio.
8. La gente contaba con poca o nula preparación académica, por lo que los trámites y documentación, propios de los bancos, confundía y desanimaba a la gente.
9. La gente de los pueblos o de las comunidades aisladas, se conocía entre sí, por lo que no existía desconfianza entre los depositantes y los que captaban los recursos.
10. En la gente prevalecía una actitud medrosa, producto de la educación tradicional mexicana, basada en la sumisión, represión y prejuicios sociológicos.
11. La antagonista ideología de ricos vs. pobres, crea un rechazo natural de las personas con menos recursos hacia los banqueros y de éstos hacia aquéllos.

Respecto a la regulación de las CP, Carlos Varela⁶³ comenta. “Antes de su incorporación a la *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito*, las cajas populares en su mayoría se han regido por el modelo de estatutos otorgados por la Confederación Mexicana de Cajas Populares, cuya primera edición data de 1952.”

A acerca de lo expresado por Carlos Varela, debemos realizar una precisión por demás importante, toda vez que no es verdad que las cajas populares se hayan incorporado a la LGOAAC, ya que en 1991, este ordenamiento obligó a las cajas de ahorro, a constituirse como sociedades de ahorro y préstamo; en ningún momento se refirió a las cajas populares, toda vez que éstas, se consideraban como sociedades cooperativas. Es posible que esta imprecisión se deba a que suele confundirse con singular frecuencia a las cajas de ahorro con las cajas populares y con las cooperativas de ahorro y

⁶³ Varela Juárez, *Op. Cit.*, Pág. 116.

préstamo. Y es que cada una de éstas, adquiere matices propios de la adaptación que sufrieron en nuestro país

1.6.4.7 Patronato del Ahorro Nacional

El Patronato del Ahorro Nacional respondió, a decir de Arnoux.⁶⁴ “A la necesidad imperiosa de disponer de un capital formado con parte de los recursos de todos los mexicanos para poder financiar diversas obras públicas esenciales promotoras del aumento de los ingresos públicos, el Gobierno creó, en 1949, el Patronato del Ahorro Nacional, a virtud de una ley publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de ese mismo año. La finalidad de esta institución fue, desde un principio, clara y precisa. La citada ley estableció como objeto de la misma el de “estimular el ahorro nacional y aprovecharlo en el desenvolvimiento económico del país”. La situación económica general de México en aquel año, era propicia. Seis lustros de vida institucional, de tranquilidad política y de dinamismo productivo habían fortalecido la confianza del pueblo en las instituciones públicas y despertado una conciencia nacional de mejoramiento. Dispuesta la nación a conquistar más altos niveles de vida, se determinó que para poder obtener los capitales necesarios, era indispensable recurrir al esfuerzo de todos los mexicanos para que, mediante la captación del ahorro, pudiera reunirse el caudal monetario que se requería para continuar y acelerar el desarrollo económico del país. El producto de ese ahorro que iba a obtenerse de un gran número de personas, estaría destinado “única y exclusivamente a la ejecución o financiamiento de obras públicas esenciales y de plantas industriales que directamente produzcan un acrecentamiento en los ingresos públicos.” Con una aportación inicial del Gobierno y autorizado el Ejecutivo Federal para emitir y colocar bonos a través del Patronato del Ahorro Nacional, esta Institución inició sus labores.”

Es verdad que el ambiente de estabilidad del país era propicio para la creación del PAHNAL, así como que su creación impulsó en alguna medida el desarrollo nacional; pero lo que también es cierto, es que no respondió a las necesidades del ACP, adoleció de la misma problemática presentada en el inciso 1.6.4.6 *Cajas populares*; además que la estructura gubernamental diseñó diversas estrategias para que a la gente prácticamente se le obligara a adquirir de una u otra manera los “bonos del ahorro nacional,” que emitía el PAHNAL; claro ejemplo de ello es la recurrida práctica de los años setenta y

⁶⁴ Arnoux S., Ernesto, *Op. Cit.*, Pág. 77.

ochenta, de pagar todos los premios radiofónicos o televisivos con dichos bonos. Los bonos del ahorro nacional fueron emitidos en 1950, los cuales ofrecían pagar el 100 % de su valor al cabo de diez años, pagaban una tasa de interés del 7.17 % y participaban en sorteos, cuyo premio consistía en pagar el 1,000 % del valor de los bonos.

El día 1º de junio de 2001 se publica en el DOF, la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, mediante la cual se pone fin a 51 años ininterrumpidos del Patronato del Ahorro Nacional; en el artículo primero transitorio, se otorgaba un plazo de 180 días para que el nuevo BANSEFI ajustara su operación y administración a lo establecido en la Ley.

1.6.4.8 Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas

La creación de la Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas, fue un loable esfuerzo, en favor del ACP, ya que el legislador del Estado de Zacatecas se preocupó por la situación de incertidumbre jurídica en que se encontraban las cajas populares y sus ahorradores, toda vez que las cajas populares no habían encontrado cabida en la legislación federal.

La Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas, fue publicada en el Suplemento Núm. 72 del Periódico Oficial el miércoles 9 de septiembre de 1987, por decreto número 140 de la Quincuagésima Segunda Legislatura del Estado, siendo Gobernador el licenciado Genaro Borrego Estrada.

Lo desafortunado del caso, es que tuvieron que transcurrir treinta y siete años desde la aparición de las primeras cajas populares, para que un legislador estatal; no el federal, se preocupara por la situación de las CP; y peor aún, no transcurrieron sino catorce años más, para que finalmente el Congreso de la Unión se percatara de la existencia de las entidades de ACP, y por fin diera creación a la Ley de Ahorro y Crédito Popular. En el apartado 2.13.3, estudiaremos a detalle la LCPEZ.

1.6.4.9 Cajas solidarias

Las cajas solidarias, surgieron como parte del PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), implementado por Carlos Salinas de Gortari, al respecto Mansell Carstens,⁶⁵ describe: “Las cajas solidarias son una adición reciente al Programa Nacional de Solidaridad o Pronasol, (sic)

⁶⁵ Mansell Carstens, *Op. Cit.*, Pág. 135

que ha subrayado el mejoramiento de servicios sociales tales como clínicas, caminos y escuelas en zonas de bajos ingresos. Anteriormente, los fondos de Pronasol (sic) se prestaban a los productores rurales para una temporada de siembra, y el capital recuperado se destinaba a proyectos comunitarios. Desde principios de 1993, las comunidades tienen la opción de utilizar el capital recuperado para crear una caja de ahorro. La idea es ayudar a movilizar los ahorros del sector rural y, paralelamente, extender más crédito a los productores rurales a la vez que se logran índices menores de morosidad e incumplimiento. En el momento de crearse, estas cajas locales se unen con otras cajas de la localidad para formar una sola caja municipal. Empresas de Solidaridad proporciona un préstamo sin intereses a cinco o seis años para permitirle a la caja pagar las cuotas legales para establecerse como una asociación civil, abrir una oficina, instalar teléfono, comprar una computadora y programas, pagar asesoría técnica y los primeros tres meses de sueldo del administrador. Empresas de Solidaridad estima que con este subsidio inicial, así como con las economías de escala logradas con una caja municipal de mayor tamaño, las cajas solidarias deberán ser autosuficientes. Empresas de Solidaridad espera establecer una red nacional de cajas solidarias antes de que concluya el presente Gobierno en diciembre de 1994. La primera caja solidaria se creó en enero de 1993 en Nayarit; para febrero de 1994 había 769 cajas locales en 19 estados con un total de 28,335 integrantes y un patrimonio de casi N\$ 33 millones (USD 10.5 millones). Cada caja establece sus propias tasas de interés aunque aparentemente tanto las que se cobran por préstamos como las que se pagan por depósitos suelen ser similares a las de las cajas de la CPM." Las cajas solidarias, originalmente estaban reguladas por la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, publicada en el DOF 26 de mayo de 1976, durante el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez.

1.6.4.10 Sucesos que dieron origen a la Ley de Ahorro y Crédito Popular

1.6.4.10.1 El descuido

Es necesario hacer énfasis, en los elementos que fraguaron, la necesidad de poner en marcha el trabajo del Legislativo Federal, en materia de ACP, toda vez que desde la creación de nuestra Carta Magna por el Constituyente de 1917, ninguna legislatura, previó lo imperioso de regular este rubro de notable importancia para la vida nacional. Esta responsabilidad

es compartida por las administraciones federales y estatales, así como por las legislaturas locales

Y no exageramos al decir que es de notable importancia para la vida nacional ya que como lo refiere Vargas Durán.⁶⁶ “A fin de dar una idea del tamaño del sector, puede mencionarse que al 30 de noviembre de 1998 los recursos manejados por el conjunto de intermediarios financieros no bancarios representaban el 4,2% de los fondos correspondientes a la banca comercial, en tanto que los de las sociedades de ahorro y préstamo equivalían al 0,4%. Estas sociedades cuentan en promedio con activos por US\$40.7 millones y 60,400 miembros por sociedad.”

De manera desafortunada, en nuestro país no contamos con una cultura de la prevención, sino con una cultura de corrección, esto es, no es relevante el prevenir las adversidades, se opta siempre por la reparación del daño, que lamentablemente no siempre es reparable.

El ACP, nunca fue relevante para los órganos antes mencionados, permaneció durante varias décadas, en el mejor de los casos, en el olvido, puesto que tal pareciere que ni siquiera estaban enterados de su existencia. Ello también es producto del centralismo que ha imperado en nuestro país desde hace siglos, toda vez que la mayoría de la actividad del ACP, se desarrollo en el ámbito rural, esto es, lejos de la Ciudad de México, donde todo lo que sucedía fuera de ésta no importaba; prueba de ello es el viejo adagio popular “Saliendo de México, todo es Cuautitlán,” constancia de la subestima que se tenía al resto de las entidades federativas.

1.6.4.10.2 Ley General de Sociedades Cooperativas

Han existido tres Leyes Generales de Sociedades Cooperativas; la primera fue de 12 de mayo de 1933, la segunda de 15 de febrero de 1938 y la tercera promulgada el 3 de agosto de 1994 con el nombre de Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas. Pero ninguna de las tres leyes contempló a las cajas populares con esta denominación.

La Ley de 1933, fue derogada por la Ley de 1938 que fue publicada durante el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas del Río; no contempló más entidades de ACP, que las establecidas en el artículo 9º *Todas las sociedades cooperativas podrán establecer secciones de ahorro que concedan préstamos a sus miembros, de acuerdo con lo que establezca*

⁶⁶ Banco Interamericano de Desarrollo, *Op. Cit.*, Pág. 211.

el reglamento de esta Ley. Y así se conservó hasta la publicación de la Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas

Así, durante todo este largo periodo, las cajas populares, las cuales como se explicó en el inciso *1.6.4.6 Cajas populares*, funcionaron con normas autorregulatorias, sin supervisión estatal o federal alguna.

1.6.4.10.3 Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas

El Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas se publicó en el DOF el 1º de julio de 1938, durante la administración del general Lázaro Cárdenas del Río; en su capítulo *IV De la sección de ahorro*, regulaba sólo a las secciones de ahorro de las cooperativas, así, del artículo 46 al 53 se establecían las reglas para la constitución y administración de dicha sección de las cooperativas, así como las reglas respecto al número de socios, las aportaciones, los préstamos de emergencia, la fijación de los intereses, plazo de los préstamos y el manejo de las utilidades.

1.6.4.10.4 Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas

La Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el DOF de 3 de agosto de 1994, abrogó a la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1938. En el artículo transitorio segundo se estableció: *se abroga la Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1938, el reglamento de la citada Ley publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de julio del mismo año, el Reglamento del Registro Cooperativo Nacional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto del mismo año, y el acuerdo por el que se crea con el carácter de permanente la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1978.*

La NLGSC sólo estableció que las sociedades cooperativas de consumidores podrían dedicarse a la actividad de ahorro y préstamo; así lo estipula el precepto número 26: *Las sociedades cooperativas de consumidores podrán dedicarse a actividades de abastecimiento y distribución, ahorro y préstamo, así como a la prestación de servicios relacionados con la educación a la obtención de vivienda.*

La creación de la NLGSC obedecía a los recientes requerimientos de la tecnocracia boyante del Presidente en turno, Carlos Salinas de Gortari, ya que previamente se hacen reformas a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y a la Ley de Instituciones de Crédito. El terreno ya estaba preparando para Ernesto Zedillo Ponce de León —el segundo tecnócrata— sucesor de Carlos Salinas, y quien se encargaría de continuar la idea de este último, la de una apertura desmesurada, parcial y malograda, que bien pronto vino a trastornar la vida económica y social de nuestro país.

1.6.4.10.5 Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, fue publicada en el DOF de 14 de enero de 1985, siendo Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado. Mediante el primer párrafo del artículo segundo transitorio se derogaba parcialmente a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada DOF 31 mayo 1941, en el cual se establecía: *Se deroga la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941, en lo conducente a organizaciones auxiliares de crédito y a la actividad de personas o sociedades dedicadas a las operaciones de cambio de divisas extranjeras.*

Hacia fines de la década de los ochenta, el mundo inicia la entrada a una nueva etapa evolutiva, equiparable sólo con el Renacimiento; la Globalización, fenómeno caracterizado por un “*laissez faire, laissez passer*”⁶⁷ exacerbado, distinguido por un

⁶⁷ Fue la doctrina económica del siglo XVIII, impulsada por los fisiócratas —primeros economistas como Adam Smith con su obra “La Riqueza de las Naciones” de 1776; y sus seguidores de siglo XIX, como David Ricardo y John Stuart Mill—, la cual enarbolaba el capitalismo, la libre competencia, y sobre todo la no intervención gubernamental. Así pues, mediante la implementación de estos tres factores se podría lograr una fácil internacionalización de los mercados y de sus mercancías, para obtener mayores ganancias así como más y mejores productos de los más recónditos lugares del orbe.

despaternalismo⁶⁸ gubernamental —valga el neologismo—. A esta corriente mundial, México no podía mantenerse al margen, y para poder ingresar al nuevo contexto comercial internacional, se requería que se llevaran a cabo diversas modificaciones legislativas, políticas y económicas. Fue así como a partir del periodo presidencial del primer tecnócrata, Carlos Salinas de Gortari, se han realizado diversas reformas, prácticamente a la totalidad de los ordenamientos tanto federales como estatales e incluso municipales, incluyendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de la creación de nueva legislación de índole federal; el manejo de la política y la economía del país de igual forma se vieron transformadas, tuvieron que adecuarse a los nuevos requerimientos, era necesario contar con ciertas características para ingresar al primer mundo, esto es, firmar un tratado de libre comercio con la más grande potencia económica y comercial, Estados Unidos de América, y adicionalmente con Canadá. Así, aquél paternalismo gubernamental consolidado a partir del general Lázaro Cárdenas, se transformó en un despaternalismo desmesurado, que se tradujo en la venta de prácticamente todas las empresas paraestatales, y de los organismos que de alguna manera estuvieran administrados o dependieran del Gobierno Federal: así, éste obtuvo una gran cantidad de recursos por la venta de los organismos, por la recaudación fiscal que éstos generaban, y asimismo, cumplía con las expectativas mundiales.

Producto de este movimiento, fue la reforma a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la cual mediante su artículo 3º transitorio, publicado DOF el 27 diciembre de 1991, obligaba a las cajas de ahorro a constituirse como sociedades de ahorro y préstamo, dicho numeral establece: *Los administradores de las cajas de ahorro deberán solicitar, en su caso, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,*

⁶⁸ La utilización del neologismo despaternalismo, obedece a la descripción coloquial de la transición del modelo de economía que prevaleció en México por varias décadas el cual fue de economía mixta o semiliberal —esto es, no era totalmente abierto ni cerrado en su totalidad—, al actual modelo, que es el de libre mercado o de economía abierta —el cual se basa en un libre tipo de cambio supeditado a la oferta y demanda, liberación de la inversión extranjera, eliminación de aranceles, la convicción de dar a la iniciativa privada el papel de impulsor de la economía nacional, y una ideología de liberalismo social—. Previamente a estos dos modelos de economía, prevaleció el modelo de economía cerrada o proteccionista —caracterizado por la eliminación de importaciones, fijación gubernamental del tipo de cambio, inversión extranjera restringida, como impulsor de la economía nacional el gasto del gobierno, y una ideología de protección gubernamental—, que enarbó el general Lázaro Cárdenas en la década de los treinta.

la autorización para constituirse y operar como sociedad de ahorro y préstamo en un plazo de 360 días siguientes al inicio de la vigencia de este decreto. Las personas que no presenten dicha solicitud o aquellas a las que se les niegue la autorización, deberán de abstenerse de realizar dichas operaciones, debiendo la Comisión Nacional Bancaria, en caso contrario, actuar según los términos del artículo 64 de la Ley. Cabe hacer hincapié, en que en la Ley no se consideró a las cajas populares, sólo a las cajas de ahorro; y que como analizaremos en el subcapítulo 2.11 Entidades de ahorro y crédito popular y apartado 2.11.1 Clasificación, son entidades diferentes en origen y constitución.

Las SAP, quedaron reguladas en el adicionado capítulo II bis *De las sociedades de ahorro y préstamo*, del título segundo *DE LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CRÉDITO*, de los artículos 38-A al 38-Q.

1.6.4.10.6 El caso de las cajas populares de José Cirilo Ocampo Verdugo

Con las modificaciones realizadas a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito⁶⁹ y, a la Ley General de Sociedades Cooperativas,⁷⁰ se dejó la puerta abierta para la creación por cualquier persona, de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, y de sociedades de ahorro y préstamo respectivamente.

En 1995, José Cirilo Ocampo Verdugo, dio inicio a la constitución de SCAP en Colima y Jalisco, siendo la Caja Popular del Pacífico y la Caja Popular Puerto Vallarta respectivamente, y de inmediato proliferaron sus llamadas CP por 25 estados de la República; ofrecía atractivas tasas de interés para los ahorradores de 45 % anual, por lo que rápidamente contó con una enorme cartera de "socios" que sumaron aproximadamente 166,000 ahorradores. En los inicios de las pseudo CP, se cumplía de manera puntual con el pago de los altos intereses ofrecidos, sin embargo, una vez que la cantidad depositada por los ahorradores de los 25 estados fue de gran cuantía, ya no se cumplió con el pago de los intereses, ni del principal ahorrado; esto sucedió de manera simultánea en todas las CP de Ocampo Verdugo, por lo que se multiplicaron las denuncias penales contra éste, a lo largo de la República Mexicana. Dada la magnitud del problema, la PGR,

⁶⁹ Cf. Párrafo 1.6.4.9.5

⁷⁰ Cf. Párrafos 1.6.4.9.2 al 1.6.4.9.4

atrajo el caso, e incluso las legislaturas estatales y la Federal, así como las respectivas administraciones, debido a las grandes movilizaciones y protestas ciudadanas.

La problemática que se presentó, y que de manera desafortunada pasó inadvertida, para las autoridades y legisladores, es la que a continuación se enumera y detalla:

- 1) Este tipo de sociedades no requerían de mayor regulación y vigilancia que la de sus propios estatutos y “socios.” Nosotros aquí percibimos el problema coyuntural, debido a que, por una parte, las cooperativas a lo largo de su historia se han constituido entre los compañeros de trabajo, entre los propios productores o consumidores de un mismo objeto, entre los miembros de una comunidad en igualdad de circunstancias y con fines comunes, etc. Y las cooperativas funcionaban a la perfección, porque se manejaban entre las personas pertenecientes a un mismo grupo en particular y sin perseguir el lucro. Sin embargo con el crecimiento de las ciudades, la diversificación de la gente en cuanto a sus intereses, actividades y sobre todo en número, hacen imposible la viabilidad de este tipo de cooperativas fuera del ámbito laboral o productivo, principalmente debido a que es totalmente erróneo que en este tipo de cooperativas, se considere a quienes participan en ellas, como socios, y no como clientes; toda vez, que en su mayoría, la gente que acudió a estas SCAP, con nombre de cajas populares, eran personas de pocos recursos económicos y con una preparación académica similar, quienes no alcanzaron a comprender el riesgo que implicaba el ser socio y no cliente de las SCAP —además de que la gente es imperita en Derecho Mercantil, en Derecho Bancario y en contabilidad—. Asimismo, a los supuestos socios se les ocultaba la información y las obligaciones que tenían como tales.
- 2) La falta de interés o de previsión del Legislador y del Ejecutivo,⁷¹ al no importarle la preparación, solvencia y trayectoria de quien o quienes constituyeran las SCAP, así como la procedencia y cuantía del capital con que se operarían las llamadas CP, al igual que la viabilidad del proyecto. Toda vez que a la postre, la Procuraduría General de la República, descubrió que Ocampo ya había incurrido en malos manejos

⁷¹ Afirmamos que el Legislador y el Ejecutivo, toda vez que en la época de las mencionadas reformas legislativas, no existía un verdadero sistema de frenos y contrapesos, entre el Judicial, el Ejecutivo y el Legislativo; por lo que éste, acataba sin mayor dilación las disposiciones erróneas o acertadas del presidente.

de otra CP denominada Los Dos Laredos, y que el capital con el que operaba las SCAP, tenía como procedencia, actividades del narcotráfico: como lo señala el boletín 102/00, de fecha 28 de febrero del año 2000, emitido por la PGR, en el cual se informa: *La Procuraduría General de la República informa que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra (sic) la Salud logró identificar y desmembrar un sofisticado sistema utilizado por la organización criminal de los hermanos Amezcua Contreras, conocidos como "Los Reyes de las Metanfetaminas". Este sistema era utilizado por el "cártel de los Amezcua Contreras" para el lavado de dinero producto del narcotráfico, mismo que era operado por Cirilo (sic) José (sic) Ocampo Verdugo, alias "Jov", mediante cajas de ahorro. Ocampo Verdugo con experiencia en la administración de la caja popular "Los Dos Laredos" por el cual fue procesado en 1993 debido a sus malos manejos, trasladó el asiento de sus negocios a las zonas de operación del cártel de los Amezcua Contreras en los estados de Colima y Jalisco, y a partir de 1995 inició la constitución de cooperativas conocidas como "Cajas Populares". Las primeras cajas populares que constituyó fueron: "Caja Popular del Pacífico" en Colima y "Caja Popular Puerto Vallarta" en Jalisco, las cuales Ocampo Verdugo utilizó para mezclar el dinero de verdaderos ahorradores, a los que ofrecía intereses del 45 por ciento anual, con dinero del narcotráfico. Este dinero, una vez mezclado y lavado, lo invertía de diversas formas, tanto en empresas de su propiedad (Hoteles (sic) Cinco (sic) Estrellas (sic) en Colima y Veracruz, más de 15 grupos inmobiliarios, materiales para construcción, etc.) todas dirigidas desde la empresa Inmobiliaria Jov, como empresas en general, y con el fin de despistar a las autoridades, manejaban números rojos. Este sistema de lavado de dinero que en principio le resultó exitoso llevó a Cirilo (sic) José (sic) Ocampo Verdugo, auxiliado por especialistas en inversión, contadores y abogados, e incluso un Notario (sic) Público, (sic) a crear 25 cooperativas en igual número de estados de la República Mexicana. Adquirió también un gran número de propiedades tanto en México como en el extranjero, comprando en la ciudad (sic) de Miami departamentos con valor superior a los diez millones de dólares y una cantidad igual que invirtió en una Lotería (sic) Rusa (sic). El resultado de las investigaciones llevó a la Procuraduría General de la República al aseguramiento de 70 inmuebles, cuentas bancarias, 20 empresas y seis aeronaves, y al cumplimiento de la orden de aprehensión librada por el Juez Sexto de Distrito en Materia Penal en*

el Distrito Federal, en contra de Cirilo (sic) José (sic) Ocampo Verdugo alias "Jov" y de Salvador Armenta Padilla (Notario (sic) Público (sic) suplente en Colima), quienes fueron internados en el Reclusorio Norte de esta ciudad (sic). El 26 de febrero pasado, tanto a Ocampo Verdugo como a Armenta Padilla se les dictó auto de formal prisión por los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y delincuencia organizada. Las investigaciones continúan para lograr la detención de los demás miembros de esta organización.

- 3) La falta de interés por parte de las autoridades, toda vez que era evidente la irregularidad con que operaban las SCAP, constituidas por el señor José Cirilo Ocampo Verdugo; ya que carecía de total congruencia, el pago de intereses tan elevados, con el objeto social de las SCAP.
- 4) La atracción casi irresistible de las altas tasas de interés, que pagaban al principio dichas SCAP, éste; era un hecho público, por el cual ninguna autoridad mostró preocupación para investigar la forma lícita o no de operar, así como la fórmula mágica para poder ofrecer tan atractivos rendimientos en dichas sociedades cooperativas.
- 5) La ingenuidad de los ahorradores, para no darse cuenta que de manera invariable, siempre existe un trasfondo ilícito, cuando se ofrecen muchos beneficios a cambio de poco dinero.

Es posible que se pueda refutar que si se consideran a quienes participan en las cooperativas como cliente y no como socios se pierden los principios del cooperativismo; esto es cierto, siempre y cuando se reúnan las condiciones que hagan viable a una cooperativa, como ya se ha descrito.

No obstante, a pesar de que como hemos demostrado, el Ejecutivo y el Legislativo fueron en mayor parte, los responsables de dichos sucesos, se deslindaron de toda responsabilidad el 8 de marzo de 2000, cuando la SHCP emitió el comunicado de prensa número 032/00, en el cual establecía: *PRECISIONES DE LA SHCP CON RESPECTO A LAS "CAJAS DE AHORRO POPULARES" FUNDADAS POR EL SEÑOR JOSE CIRILO OCAMPO VERDUGO. Recientemente han aparecido diversas notas relacionadas con las "cajas de ahorro populares" fundadas por el señor José Cirilo Ocampo Verdugo. Al respecto, la SHCP desea realizar las siguientes precisiones: 1. Las cajas de ahorro populares fundadas por el señor José Cirilo Ocampo Verdugo, son por su propia naturaleza autorregulables. Los miembros que las conforman son responsables de mantener una vigilancia constante sobre el origen y aplicación de sus recursos. 2. Dichas sociedades no son entidades del sistema financiero. Por*

lo tanto, no se encuentran reguladas o supervisadas por la SHCP o por alguna otra autoridad financiera, quienes carecemos de atribuciones o competencia para intervenir en el funcionamiento y administración de dichas sociedades. 3. La Ley General de Sociedades Cooperativas establece que en dichas sociedades se permite la captación de recursos económicos, los cuales se reciben como "aportaciones de socios". Por tanto, los cooperativistas aportan dinero a la cooperativa sin que dichas aportaciones ni sus rendimientos tengan la naturaleza de depósitos bancarios, por lo que no constituyen operaciones de banca y crédito. 4. En noviembre de 1999, la Procuraduría General de la República inició una averiguación previa en contra del señor Ocampo Verdugo por la probable comisión del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero), tipificado en el artículo 400 bis del Código Penal Federal. A partir de dicha averiguación, se descubrió que el señor Ocampo utilizaba los recursos captados en las cajas de ahorro popular que él había fundado para la adquisición de diversos bienes y empresas a su nombre. 5. Derivado de los elementos de la averiguación previa fue posible arraigar al señor Ocampo. Posteriormente, en los términos del Código Penal, la Procuraduría Fiscal de la Federación presentó una denuncia por la cual el señor Ocampo está consignado actualmente en un reclusorio de esta ciudad (sic) por narcotráfico, operaciones con recursos de procedencia ilícita y asociación delictuosa. 6. Como resultado de la investigación, la PGR solicitó a la SHCP intervenir diversas empresas y negocios del señor Ocampo. Inicialmente, se dio una solicitud de tipo general para congelar preventivamente y por 24 horas las cuentas bancarias de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo mencionadas en esta nota. Posterior a dicho periodo, sólo permanece en vigor el congelamiento particular de las cuentas a nombre del señor Ocampo. 7. La SHCP no tiene facultades para intervenir sociedades cooperativas como las ya mencionadas. Estas (sic) son tuteladas por un ordenamiento ajeno al sistema financiero como lo es la Ley General de Sociedades Cooperativas. 8. los (sic) actos de autoridad no pueden ir más allá de lo que la propia ley permite. Al no contar la SHCP con facultades de intervención estamos por lo tanto ante un conflicto entre particulares y ante el cual las personas que resulten afectadas pueden defender sus derechos ante los tribunales del fuero común.

Así, la misma SHCP pone de manifiesto, el error legislativo, al mencionar que *Las cajas de ahorro populares fundadas por el señor José Cirilo Ocampo Verdugo, son por su propia naturaleza autorregulables*. Esto es, dejaron que imperara la ley de la selva, en el rubro cooperativo, al

permitirle a cualquiera el fraude perfecto, ya que podía llevarlo a cabo al amparo de la LGSC; y así continúa describiendo la trampa legislativa de la cual fueron presas los ahorradores, y termina explicándoles que no hay nada que hacer, ya que fueron objeto de un fraude respaldado en la ley, y que lo único que pueden hacer es pagar —con dinero que no tenían, ya que estaba en manos de Ocampo Verdugo— abogados que nada podrán lograr.

Hacemos hincapié, en que la SHCP era la responsable tanto de aprobar la preparación, solvencia y trayectoria financiera o corporativa de quien o quienes constituyeran las SCAP, así como la procedencia y cuantía del capital con que se operarían las llamadas CP, al igual que la viabilidad del proyecto; debido a que cuando se trata de la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público —esto es, actividad de banca y crédito— como lo establece el párrafo segundo del artículo 2º de la LIC, la SHCP sí lleva a cabo las medidas referidas; en cambio, cuando el caso fue en lo conducente a las CP —las cuales realizan la misma actividad esencial de captar recursos del público, para su colocación en el público—, no las llevó a cabo a pesar de que en esencia se trata de la misma actividad. Sin duda alguna es resultado del deficiente trabajo legislativo, el hecho de que la autoridad responsable —la SHCP y la CNBV—, no estuviera obligada a supervisar y autorizar las pseudo sociedades cooperativas de Ocampo Verdugo.

En los incisos que suceden al presente, pondremos de manifiesto la conclusión de la problemática generada por los hechos aquí referidos; en donde analizaremos cómo es que el Ejecutivo y el Legislativo, reconocieron finalmente, la falta de previsión, de las anteriores administraciones.

1.6.4.10.7 El caso de la Sociedad de Ahorro y Préstamo del Noroeste (El Arbolito), de Salvador Pulido Jiménez

En 1992, comenzó a operar en Mexicali, Baja California Norte, la Sociedad de Crédito y Ahorro del Noroeste, Sociedad de Ahorro y Préstamo (Banco del Arbolito), creada por Salvador Pulido Jiménez y José Antonio Villegas, director y presidente del consejo de administración, respectivamente; para el 19 de noviembre de 1993, la SHCP les otorgó permiso para operar en cuatro entidades federativas más; ya para 1995, operaba en cinco estados del norte de la República —Baja California Sur, Baja California Norte, Sonora, Sinaloa y Jalisco— un total de 67 sucursales, pagando a sus ahorradores la nada despreciable tasa de 33 %; la gente no desconfiaba, porque “El Arbolito” cobraba 35 % de intereses a quien le

solicitaba préstamos. El 31 de octubre de 1988, la SAP El Arbolito, reportó que contaba con un superávit de 300 millones de pesos y que su cartera vencida era de 2% de sus activos; posteriormente, los ahorradores investigaron al respecto y descubrieron que la cartera vencida representaba 920 millones de pesos. El 7 de enero de 1999, la SHCP publicó en el DOF la revocación de la autorización debido a que sus funcionarios detectaron una mala administración, en la Sociedad de Crédito del Noroeste, asimismo se especuló sobre un supuesto lavado de dinero; y hacia fines de ese mismo mes, El Arbolito se declaró en quiebra. Se afectó a 42,000 ahorradores aproximadamente, por una suma cercana a 800 millones de pesos. Los días posteriores, de la misma forma que en el caso de las cajas populares de Ocampo Verdugo, fueron de movilizaciones y protestas en las calles así como en los recintos legislativos y administrativos, por parte de los ahorradores y sus familias.

A este respecto la SHCP emitió un informe, el día 7 de marzo de 1999, negando cualquier responsabilidad de su parte, manifestando que: *Ante la inquietud en torno a la situación de la Sociedad de Ahorro y Préstamo denominada Crédito y Ahorro del Noroeste, S.A., mejor conocida como "El Arbolito", la oficina del Vocero (sic) de la SHCP considera conveniente hacer las siguientes puntualizaciones: 1. De acuerdo con la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC), las sociedades de ahorro y préstamo (SAP's) como el caso de "El Arbolito", son personas morales con personalidad jurídica propia. En el caso de estas instituciones, los depositantes tienen el carácter de socios, a diferencia de lo que sucede con las instituciones de crédito tradicionales. 2. En virtud de que dicha sociedad incurrió en diversas operaciones que de acuerdo a la Ley ameritaban la revocación de su permiso, se revocó la autorización el 18 de noviembre pasado, publicándose dicha resolución el día 7 de enero del presente año. Ante tal situación, la SAP promovió un juicio de amparo que les fue concedido, razón por la cual no fue posible en ese momento iniciar el procedimiento de disolución y liquidación de la sociedad. 3. Esta situación ha generado desconcierto entre los 40,000 depositantes de esa SAP, los que en su calidad de socios enfrentan un futuro incierto en relación a su patrimonio depositado en dicha sociedad. 4. Para el caso de este tipo de sociedades, el artículo 51-B de la LGOAAC establece que ni el Gobierno Federal ni las Entidades (sic) de la Administración Pública Paraestatal, se responsabilizan por (sic) ni garantizan el resultado de las operaciones que el público celebre con organizaciones como la del caso de referencia, ni pueden asumir responsabilidad respecto del cumplimiento de las*

obligaciones contraídas con sus socios o con terceros. 5. A efecto de salvaguardar los intereses de los depositantes ante las irregularidades detectadas y en ejercicio de las atribuciones que le confiere la LGOAAC, la CNBV procedió a decretar la Intervención (sic) Gerencial (sic) de Crédito y Ahorro del Noroeste, designándose como Interventor (sic) Gerente (sic) para tal efecto al C.P. Higinio Reynoso Loza. 6. La situación que enfrenta actualmente esta SAP permite la siguiente reflexión: De no haber sido por la oportuna intervención gubernamental en 1995 a través del FOBAPROA, más de 9 millones de cuentahabientes en todo el país hubieran enfrentado la misma situación de incertidumbre que hoy enfrentan 40,000 depositantes en el noroeste del país con relación al patrimonio confiado a una organización auxiliar del crédito. 7. Lo que el FOBAPROA evitó para más de 9 millones de cuentahabientes es lo que le sucede hoy a 40,000 familias. Ojalá que este desafortunado caso sirva para poner en contexto el rescate financiero de 1995 y la irresponsabilidad con la que algunos partidos políticos se manejaron en relación al tema del FOBAPROA, desinformando y manipulando a una opinión pública que hoy atestigua lo que sucede a numerosas familias en ausencia de mecanismos que garantizan el ahorro, en este caso en las organizaciones auxiliares de crédito. 8. Finalmente, sobre la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CNPDUSF), cuyo titular —Angel (sic) Aceves— ha sido designado en estos días por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, se puede señalar que: La Comisión se conformará con el personal que actualmente desempeña labores de la misma naturaleza en las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y de Ahorro para el Retiro y no representará burocracia adicional para la administración (sic) pública (sic) salvo aquélla estrictamente indispensable que le permita cumplir con funciones tan necesarias para la sociedad. La CNPDUSF tendrá tres funciones principales: 1. Orientar al usuario de los servicios financieros. 2. Conciliar las controversias que surjan entre los usuarios y las instituciones financieras. 3. Fungir como árbitro ya sea en amigable composición o de pleno derecho. La diferencia entre estos dos tipos de arbitraje es que en el primer caso el árbitro puede decidir conforme a conciencia, mientras que en el segundo caso debe resolver conforme a las disposiciones legales vigentes. La Comisión pondrá especial énfasis en promover la cultura financiera en nuestro país. El reciente caso de la SAP “Crédito y Ahorro del Noroeste” pone de manifiesto la importancia de promover dicha cultura, pues la gran mayoría de los depositantes/socios de esta institución ignoraban que sus recursos no eran objeto de garantía,

conforme a lo establecido por el artículo 51-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

De lo anteriormente manifestado por la SHCP, se desprenden diversos elementos, que a saber son los siguientes:

- 1) El legislador incurrió en un grave error, al darle la calidad de socios a los ahorradores de las SAP, en la LGOAAC, toda vez, que como se mencionó con anterioridad, la gente no es experta en Derecho Bancario, en Derecho Mercantil o en contabilidad, para lograr entender el riesgo y las obligaciones que adquiere al asumir el carácter de socio y no de cliente en una SAP.
- 2) Como bien lo menciona, la SHCP, en su informe *el artículo 51-B de la LGOAAC establece que ni el Gobierno Federal ni las Entidades (sic) de la Administración Pública Paraestatal, se responsabilizan por (sic) ni garantizan el resultado de las operaciones que el público celebre con organizaciones como la del caso de referencia, ni pueden asumir responsabilidad respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas con sus socios o con tercero*. Pero lo que también es cierto, y que en forma poco honesta omitió mencionar la SHCP, es que el artículo 1º de la LGOAAC establece que: ***La presente Ley regulará la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito y se aplicará al ejercicio de las actividades que se reputen en la misma como auxiliares del crédito. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el órgano competente para interpretar a efectos administrativos los preceptos de esta Ley y, en general, para todo cuanto se refiera a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito.*** De la misma manera omitió señalar el párrafo segundo del artículo 2º del mismo ordenamiento en el que se estipula: ***Competerá exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la instrumentación de las medidas relativas tanto a la organización como al funcionamiento de las organizaciones auxiliares nacionales del crédito.*** Y sobre todo omitió mencionar el artículo 51-A de la misma Ley, el cual establece: ***Las organizaciones auxiliares del crédito y las casas de cambio, deberán presentar la información y documentación que en el ámbito de sus respectivas competencias, le soliciten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, dentro de los plazos que las mismas establezcan.*** De esta forma, la SHCP y la CNBV, omitieron solicitar informes periódicos a las SAP, para llevar a cabo la regulación y verificación del funcionamiento de éstas, tal y como lo establece la Ley.

- 3) En esta ocasión, sí se preveía que la SHCP y al CNBV intervinieran en el funcionamiento de las SAP. caso contrario al sucedido con las CP de Ocampo Verdugo, sin embargo, el resultado fue el mismo, debido a la negligencia o desconocimiento de la Ley por parte de dichas autoridades financieras.
- 4) La atracción casi irresistible de las altas tasas de interés, que pagaba la SAP El Arbolito.
- 5) La ingenuidad de los ahorradores, para no darse cuenta, que de manera invariable, siempre existe una intención de ocasionar un perjuicio a quien se ofrece mucho dinero a cambio de otra cantidad mínima.

1.6.4.10.8 Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores

El resultado del deficiente trabajo legislativo, de la gran presión social y política de los grupos de ahorradores, la falta de previsión del Ejecutivo Federal y de los locales, así como su urgente despaternalismo sin preparación; fue que, en los casos de las CP de Ocampo Verdugo y de la SAP El Arbolito, como siempre, los más afectados resultaran ser los ahorradores, y finalmente todos aquellos quienes de alguna o de otra manera pagan impuestos —esto es, todos—. Ya que el 29 de diciembre de 2000 se publicó en el DOF la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores. Mediante la cual, el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, aceptaron la responsabilidad de sus predecesores que no se anticiparon a los hechos y por la negligencia con que actuaron la SHCP y al CNBV.

Este fideicomiso se integró; de la venta de los bienes recuperados a José Cirilo Ocampo Verdugo, a Salvador Pulido Jiménez, y sus respectivos socios; de la aportación económica del Gobierno Federal, la cual ascendió a \$13'153,439.23 (trece millones ciento cincuenta y tres mil cuatrocientos treinta y nueve pesos 23/100 MN); y de las aportaciones que a cada entidad federativa le correspondió —como ejemplo, a Baja California Norte le correspondió aportar un total de \$7'515,069.93 (siete millones quinientos quince mil sesenta y nueve pesos 93/100 MN)—.

La falta de preparación, así como el poco o nulo estudio de la historia, nos llevan invariablemente a cometer los mismos errores del pasado; ya que el movimiento de la Humanidad tiende a darse de manera cíclica. El

problema que se presentó con las CP de José Ocampo Verdugo y con las SAP de Salvador Pulido; es exactamente la misma problemática que se vivió en nuestro país, con los bancos a fines del siglo XIX, principalmente en el periodo comprendido entre 1880 y 1910, en los que la falta de preocupación y de legislación, propiciaron que los banqueros —principalmente extranjeros— llevarán a cabo múltiples tropelías, en detrimento de los ahorradores nacionales; diversas quiebras fraudulentas, propiciaron la desconfianza generalizada en la población; la misma situación se suscitó con la venta de los bancos en 1990, ya que se vendieron al mejor postor sin importar la trayectoria administrativa y financiera de quienes los compraban, y que vino a concluir con el rescate bancario —FOBAPROA hoy IPAB—. Claro está que seguiremos pagando la falta de preparación académica y de experiencia de nuestros legisladores y administradores, toda vez que no están obligados a lo contrario, ya que la Carta Magna, impone para ocupar dichos cargos, complicados requisitos, tales como ser mexicano; ni siquiera es necesario saber leer y escribir, o estar mentalmente sano para dirigir el destino de todo un país. Pero eso no es todo, ya que la impericia de los ya mencionados, debería suplirse con el papel preponderante de los asesores, así como de los proyectos y opiniones emitidos por las universidades —entes especializados en todas las ramas del saber—; sin embargo, el nepotismo así como los intereses personales y de partido, hacen imposible la previsión de problemas y evitar que se incurra una y otra vez en los errores del pasado.

CAPÍTULO II

EL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

2.1 CONCEPTOS

Es posible que para los conceptos de ahorro, crédito y popular, encontremos tantas definiciones como autores existen, sin embargo, para nosotros es menester prestarle especial importancia a dicha tarea, debido a que, si bien es cierto que el ahorro y el crédito popular no son nuevos en el mundo, también es cierto que para la legislación mexicana, su regulación sí lo es; por lo que nuestro enfoque tenderá a ser muy actual, por supuesto sin dejar a un lado lo relevante de sus antecedentes. Asimismo, circunscribiremos las diversas connotaciones de los conceptos, al tema que aquí nos ocupa.

2.1.1 Ahorro

La Real Academia Española, al igual que Antonio Raluy Poudevida en su Diccionario de la lengua española, así como algunos otros autores definen al ahorro como *la acción de ahorrar*, y ésta a su vez, como *reservar alguna parte del gasto ordinario, guardar dinero como previsión para necesidades futuras y evitar un gasto o consumo mayor*. Esto es por lo que corresponde a la connotación común, sin embargo, es necesario hacer una observación, debido a que el término *gasto*, ciñe al ahorro únicamente a los recursos que se separan de lo que se tiene destinado a consumir; sin tomar en

cuenta la totalidad de los ingresos que se pueden percibir, y de los cuales es posible destinar una parte al gasto —de la cual ya se puede obtener un ahorro—, otra al ahorro, otra a la inversión, y la última al pago de deudas, por ejemplo.

Marcos Cueva¹ retoma la definición de ahorrar de la Real Academia Española, adicionando un complemento que contrae grandes dificultades, y provoca la ineficacia de la definición, cuando establece: “Reservar una parte del gasto ordinario para guardarlo en el banco.” La problemática se presenta adicionalmente a la expresada en el párrafo anterior, cuando señala “para guardarlo en el banco” puesto que no todo el ahorro se guarda en el banco, luego entonces, todo lo que se ahorra en casa, en las cajas populares, cooperativas de ahorro, cajas de ahorro, etc., no sería considerado como ahorro, por lo que es ésta, una definición poco afortunada.

El Diccionario Jurídico Mexicano² es preciso, respecto al ahorro al establecer: “Acción de ahorrar, de *a*, preposición, y *horro* que proviene del árabe *hurr*, que significa libre, no esclavo. [] Efectivamente, el ahorro significa separar una parte del ingreso, que no se consume, y reservarla a necesidades futuras. Por extensión, se denomina ahorro a la suma de los recursos obtenidos a través de aquel proceso y que se acumulan durante un cierto periodo. Puede practicarse como una forma de atesoramiento individual, [] Puede también el ahorrador acudir a instituciones oficiales especializadas (el Patronato del Ahorro Nacional); a la banca oficial; a cajas de ahorro [] En cualquiera de sus manifestaciones, el ahorro constituye una práctica loable, que merece el estímulo del Estado y la protección de los intereses de los ahorradores. Quien ahorra, en efecto, restringe el consumo y guarda fondos en prevención de un futuro incierto, de escasez, o de dificultades y limitaciones que habrán de presentarse por decrepitud, mengua de capacidades físicas e intelectuales, o por nuevas y más pesadas necesidades económicas. Desde otro punto de vista, el ahorrador compra independencia y tranquilidad para el futuro.”

Ernesto Arnoux³ describe otra acertada y detallada definición: “El ilustre catedrático de la Facultad de Derecho y de Ciencias Económicas de París, M. Jean-Marcel Jeanneney, ha producido la definición más exacta,

¹ Cueva González, Marcos L., *El Lenguaje de los Bancos*, Editorial Pac, México, 1996, Pág. 18.

² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 13^a Edición, Editorial UNAM-Porrúa, México, 1999, Pág. 132.

³ Arnoux S., Ernesto, *Panorama del Ahorro*, Editorial Meridiano, México, 1960, Pág. 25.

precisa y clara del ahorro. [] “El ahorro es la parte de la renta disponible no consumida durante el lapso en el cual dicha renta se obtuvo”. Esta definición, como su mismo autor señala, parece simple pero exige como condición, para serlo realmente, examinar el contenido de dos términos que se prestan a controversia: renta y consumo. Así pues, procede analizar estos dos conceptos, sin apartarnos del eminente profesor francés.”

Continúa Arnoux⁴ describiendo el concepto de renta. “Es el incremento del patrimonio que puede consumirse sin menoscabo del mismo. La renta de un individuo no la constituyen sólo las sumas de dinero percibidas por él durante un determinado lapso, pues hay rentas que no se perciben en dinero (servicios, productos, etc.). Las cosechas, por ejemplo, que obtiene un agricultor, son susceptibles de convertirse en dinero, pero parte de las mismas son consumidas por el propio agricultor en especie. El problema surge cuando un ciclo extraordinariamente bueno, permite obtener cosechas óptimas que no tienen salida y que obligan a los agricultores a almacenarlas y, en no pocos casos, a destruirlas. Este sobrante no puede considerarse una renta. La renta es sólo la parte de la cosecha que pudo utilizarse. El arrendamiento que hipotéticamente deberían autopagarse las personas que habitan inmuebles de su propiedad, es también renta, y son también rentas los servicios rendidos por algunos bienes muebles: los automóviles, refrigeradores, lavadoras, etc. Claro que llegar al extremo de calcular el valor de los servicios prestados por una lavadora, como quieren algunos investigadores, es tarea que sólo en teoría y con fines puramente especulativos y de investigación, cabe hacer. A la idea de renta se añade el término “disponible” por una razón elemental: una parte de la renta percibida no puede ser ahorrada ni consumida, porque es retenida por el Estado en la forma de impuestos. Por eso es lógico sólo considerar la renta disponible. Por la misma razón no deben considerarse como ahorro las porciones sustraídas a la renta para incrementar el capital de una sociedad, negocio o empresa, puesto que no forman parte de la renta disponible. Se podrá argumentar que al incrementarse el activo de una sociedad, se enriquecen en la misma proporción los socios, y que, en consecuencia, al no consumirse esta parte de su renta, viene a ser un ahorro. Sin embargo, este ahorro social no debe confundirse con el ahorro que se forma por la libre voluntad de las personas, pues depende de decisiones tomadas por los directivos de las sociedades, en ocasiones contra la voluntad de una parte de los socios. Surge también el problema de si debe considerarse como renta la plusvalía o

⁴ *Ibid.*, Pág. 26.

aumento del valor de un determinado bien, ya sea mueble o inmueble. En teoría podría pensarse, dado que la renta se define como “el incremento del patrimonio sin menoscabo del mismo”, que la plusvalía debe ser considerada también como renta, ya que su propietario puede disponer de la misma sin que su patrimonio sufra mengua. Mas en la práctica, esto no es exacto: si el valor original de una casa es cien mil pesos y éste sube a ciento cincuenta mil, debido a obras de urbanización, el propietario no podrá disponer de la plusvalía, a menos que venda la casa. Por tanto los 50,000 pesos de incremento en el valor no constituyen una renta “disponible”, elemento básico de la definición del ahorro. El ahorro verdadero consiste en no consumir una renta que podría ser consumida, por estar disponible; y las plusvalías son siempre indisponibles, aparte de que con bastante frecuencia suelen ser ilusorias, como cuando responden a un proceso de devaluación monetaria. Cuando un bien aumenta de valor y su propietario lo vende, es decir, lo transforma en dinero, la diferencia entre el precio que pagó por el mismo y el precio que recibe, ¿debe considerarse como renta? Hay que considerar, si existe equivalencia entre el incremento del valor del bien y el detrimento natural del valor de la moneda, pues si éste es mayor que aquél cualquier parte del precio que el propietario consume, vendrá a ser un desahorro. Esto no significa que los cambios de valor del capital no tengan relación con el ahorro. Al contrario, como oportunamente se verá estas fluctuaciones del valor de los bienes influyen sobre el comportamiento de los ahorradores y en consecuencia afectan los resultados finales del ahorro individual.”

Respecto al consumo, manifiesta Arnoux.⁵ “El profesor Jeannenev establece claramente la diferencia entre la adquisición y la destrucción (consumo) de diferentes bienes no durables, para satisfacer necesidades humanas, y la adquisición de bienes durables que producen satisfacciones y que, en consecuencia, se consumen muy lentamente. En esencia, sólo algunos bienes que sirven para satisfacer necesidades fisiológicas: alimentos, bebidas, medicinas, etc., así como los servicios: transportes, energía eléctrica, diversiones, etc., se consumen inmediatamente. Todas las demás compras que un individuo hace, pero principalmente los bienes durables que adquiere, forman parte del consumo sólo en una mínima proporción, aquella en que van demeritándose por el transcurso del tiempo y que puede calcularse por medio de la fórmula precio-durabilidad, que permite amortizar el costo en un número determinado de años. Los vestidos y el mobiliario

⁵ *Ibid.*, Pág. 30.

forman un grupo intermedio entre los bienes de consumo inmediato y los bienes durables. Por razones prácticas deben considerarse como parte del consumo, pues su adquisición tiene por objeto, las más de las veces, el reemplazar bienes semejantes que resultaban obsoletos, y su valor significa una disminución de la renta disponible.”

Con los argumentos antes mencionados, se puede concluir que el ahorro es la acción de ahorrar, de *a*, preposición, y *horro* que proviene del árabe *hurr*, que significa libre, no esclavo; esto es, no liberación. Así, el ahorro es la separación de una parte de la renta disponible, que no se consume, y que se reserva para necesidades futuras, la cual puede guardarse de manera informal, o con la calidad de depósito y en un instrumento de renta fija, en una entidad o institución que se encuentre en aptitud de cumplir dichos requerimientos.

La razón de establecer en la definición, los elementos “renta disponible”, “de manera informal”, “con la calidad de depósito”, “instrumento de renta fija”, y “entidad o institución que se encuentre en aptitud de cumplir dichos requerimientos”; obedece a que la problemática presentada en la última década con diversos grupos de ahorradores, hacen indispensable una mayor precisión al definir el ahorro en la actualidad. Así, el primero de estos elementos, comprende a la totalidad de los ingresos que se perciben y no sólo a una parte de éstos como lo señala Marcos Cueva. El elemento “de manera informal” se debe a que no es posible limitar el ahorro, solamente al que se guarda en una institución bancaria como también lo establece Marcos Cueva, ya que como se demostró en el capítulo I, existen dos formas de ahorro: el formal —es el que se lleva a cabo en una entidad autorizada para tal efecto, y por el cual se obtienen determinados intereses— y el informal —el cual se realiza en forma personal en casa, confiándolo a un pariente o amigo, en una tanda de ahorro, etc., por lo que este tipo de ahorro es improductivo, esto es, no genera ganancias o beneficios para nadie, que no sea la disponibilidad de dichos recursos a su titular—. La justificación de señalar “con la calidad de depósito”, la encontramos en los problemas suscitados en la década de los noventa del siglo pasado —principalmente con las cooperativas de ahorro o cajas populares de José Ocampo Verdugo y las sociedades de ahorro y préstamo de Salvador Pulido, descritas en los párrafos 1.6.4.9.6 y 1.6.4.9.7 del capítulo I respectivamente—, en los que la gente entregaba su dinero, sin el conocimiento de que sus recursos no estaban garantizados, sino que eran considerados como aportaciones y consecuentemente, los ahorradores eran víctimas de fraudes respaldados en la Ley. En el tercer elemento señalado como “instrumento de renta fija”, se

debe tener especial cuidado, toda vez, que es posible reunir los demás elementos de la definición de ahorro, sin embargo, si no se cuenta con este elemento, los recursos pierden la calidad de ahorro, debido a que en las instituciones bancarias existen instrumentos denominados de renta variable, en los que el ahorro no es considerado como tal, sino como inversión, y en este caso los recursos no son objeto de garantía, aun cuando han sido depositados en una institución bancaria, y por lo tanto la inversión puede incluso sufrir un significativo detrimento. El elemento "entidad o institución que se encuentre en aptitud de cumplir dichos requerimientos" es por demás importante, y se encuentra intrínsecamente relacionado con los dos elementos anteriores; es necesario hacer hincapié en el hecho de que el término "aptitud", implica que la entidad se encuentre debidamente autorizada y supervisada para captar recursos del público, y que dichos recursos estén garantizados, cabe aclarar que con este elemento no pretendemos decir que deba existir una entidad exclusivamente dedicada al ahorro, sino que, la entidad entre otras funciones y autorizaciones, pueda prestar este servicio.

De esta manera, se puede impedir que con el surgimiento de nuevas entidades e instrumentos, se corra el riesgo de incurrir en los errores del pasado. Sin embargo, no pretendemos decir que nuestra definición de ahorro sea definitiva, toda vez, que el mundo es cambiante, y por ende, el Derecho también tiende a evolucionar y ser perfectible, por lo que será necesaria su revisión con el devenir del tiempo.

2.1.2 Crédito

Afortunadamente y contrario al concepto del ahorro, al crédito se le ha prestado mayor atención, debido a su intrínseca relevancia. Así, al igual que Antonio Raluy, la Real Academia Española⁶, ofrece una elemental definición y establece: "crédito (Del lat. *creditum*). m. Cantidad de dinero, o cosa equivalente, que alguien debe a una persona o entidad, y que el acreedor tiene derecho de exigir y cobrar." De la cual sólo podemos decir que para nuestro objeto de estudio resulta ser por demás exigua y rebasada, de tal surte que no entraremos a su análisis, por tratarse de una definición acotadamente coloquial.

⁶ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

Una definición más afortunada establece “crédito (del Lat. *creditum*) m. Entrega de una cantidad de dinero o de una mercancía a cambio de una promesa de pago futuro por el mismo valor más una cantidad suplementaria o interés.”⁷ Sin embargo, la definición más acertada y completa, la encontramos en el Diccionario Jurídico Mexicano,⁸ en el cual se establece: “Crédito (Del latín *creditum*), es la transferencia de bienes que se hace en un momento dado por una persona a otra, para ser devueltos a futuro, en un plazo señalado, y generalmente con el pago de una cantidad por el uso de los mismos. [] la palabra crédito viene del latín *creditum*, que significa tener confianza, tener fe en algo. Elementos y características del crédito: estimamos que los elementos del crédito son: la existencia de ciertos bienes, la transferencia de ellos, o de su disposición jurídica, de su titular a otra persona (la que los disfruta); el lapso de tiempo durante el que se usan esos bienes y la obligación de restitución de los mismos, con el pago de la cantidad pactada por su uso. Hay quien afirma que también la confianza forma parte importante del concepto del crédito.”

Por otra parte la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su artículo 291, ofrece una definición vinculada en forma exclusiva a las operaciones con dinero, así establece: “*En virtud de la apertura del crédito, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o contraer por cuenta de éste una obligación, para que él mismo haga uso del crédito concedido en la forma y en los términos convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrir oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones, gastos y comisiones que se estipulen.*”

2.1.3 Popular

La Real Academia Española⁹ define: “Popular. (Del lat. *populāris*). adj. Perteneciente o relativo al pueblo. Que es peculiar del pueblo o procede de él. Propio de las clases sociales menos favorecidas. Que está al alcance de los menos dotados económica o culturalmente. Que es estimado o, al menos, conocido por el público en general.”

⁷ Diccionario Enciclopédico Vox Lexis 22, Editorial Círculo de Lectores, Barcelona, 1976, Pág. 1488.

⁸ Diccionario Jurídico Mexicano, *Op. Cit.*, Pág. 772.

⁹ Biblioteca de Consulta Microsoft, *Op. Cit.*

2.1.4 El acierto de la denominación ahorro y crédito popular

De ninguna manera es nuestra intención preconizar el concepto de ahorro y crédito popular, sin embargo, nosotros consideramos que es acertada dicha denominación, toda vez que se está hablando básicamente del ahorro que practica la gente que cuenta con menos recursos, así como del crédito, en la mayoría de los casos inaccesible para dicho sector de la población.

En el segundo párrafo, artículo 4º, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, se establece la definición del ahorro y crédito popular. *“Se entenderá como ahorro y crédito popular la captación de recursos en los términos de esta Ley provenientes de los Socios o Clientes de las Entidades, mediante actos causantes de pasivo directo o, en su caso contingente, quedando la Entidad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como la colocación de dichos recursos hecha entre los Socios o Clientes.”* Al quedar incluidas las entidades de ahorro y crédito popular en el Sistema Financiero Mexicano, se retoma la definición del servicio de banca y crédito, contemplado en el segundo párrafo, de la fracción II, del artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito, en el cual se establece: *“Para los efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante 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.”* Como se puede apreciar, para constituir la definición de ACP, se anexó a la definición de servicio de banca y crédito, los elementos de “Socios”, “Clientes” y “Entidades”. No obstante en el subcapítulo 3.2 *DISPOSICIONES GENERALES*, analizaremos los bemoles que presenta la referida definición de ACP.

2.2 SU UBICACIÓN DENTRO DEL DERECHO

La ubicación del ACP dentro del Derecho, era inexistente hasta antes de la publicación de la LACP, toda vez, que no se tenía contemplada la existencia del ACP como tal; sino que únicamente estaban incluidas en el Derecho Mercantil, las cooperativas de ahorro o las cooperativas con sección de ahorro reguladas por la Ley General de Sociedades Cooperativas; las sociedades de ahorro y préstamo, antes cajas de ahorro, estaban previstas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; y las

cajas populares —que también se consideraron como sociedades cooperativas— se encontraban autorreguladas mediante sus propios estatutos y coordinadas por las federaciones y la Confederación de Cajas Populares. Así, al quedar inmersas todas estas entidades en la LACP, ésta, quedó incluida en la legislación financiera o legislación bancaria, luego entonces, encontramos al ahorro y crédito popular como parte integrante del Derecho Bancario.

2.3 FUENTES

2.3.1 La Doctrina

Los científicos y estudiosos del Derecho, no han incursionado hasta el momento en el ahorro y crédito popular, y esto no se debe precisamente a la falta de interés, sino a que como se ha mencionado, hasta antes de la publicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, el concepto como tal no existía, sin embargo, la actividad de ahorro y crédito popular *per se*, sí ha existido, y como se demostró en el capítulo primero, desde hace muchos siglos atrás. La doctrina sólo se ha encargado de estudiar en forma separada a algunas de las diversas entidades que conforman el ahorro y crédito popular, esto es, a las cooperativas y de manera exigua a las cajas de ahorro.

Así como para el Legislativo y el Ejecutivo, también para los estudiosos del Derecho, el ACP ha pasado inadvertido; a pesar que la LACP se publicó hace más de tres años.

2.3.2 La Ley

Debido a que como ya se ha manifestado con anterioridad, las diversas entidades que conforman el ahorro y crédito popular, se han regulado en una similar cantidad de ordenamientos, la Ley de Ahorro y Crédito Popular publicada en el DOF 4 junio 2001, y la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores publicada DOF 29 diciembre 2000, constituyen la legislación para el ACP.

Asimismo, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Sociedades Cooperativas y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, regulan en forma concurrente y por el momento con la LACP; a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo —

contempladas en el artículo 2° de la LACP, también conocidas como cajas populares o cooperativas de ahorro— y a las sociedades financieras populares —también incluidas en el artículo 2° de la LACP, antes conocidas como sociedades de ahorro y préstamo, (antes cajas de ahorro). Asimismo las uniones de crédito, quedaron bajo la denominación de sociedades financieras populares— respectivamente.

2.3.3 La Jurisprudencia

De manera lamentable, hasta la fecha no existen criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se manifiesten con relación al ahorro y crédito popular o a las actividades relacionadas o propias de éste.

2.3.4 La costumbre

Por el momento la costumbre en el ahorro y crédito popular es inexistente, debido en gran parte a su reciente creación e incorporación en el Derecho Bancario, asimismo a la existencia de los artículos transitorios que analizaremos a detalle en el subcapítulo 3.7 *ARTICULOS TRANSITORIOS*.

2.3.5 Los usos

Los usos corren la misma suerte que la costumbre en el ahorro y crédito popular, y esto debido preponderantemente a los artículos transitorios y a la consecuente falta de ejercicio de la Ley, por su postergada entrada en vigor.

2.4 NATURALEZA JURÍDICA DEL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

La naturaleza jurídica del ahorro y crédito popular presenta cierta problemática, derivada de la transición de las entidades de ACP, hacia la Ley de Ahorro y Crédito Popular, toda vez que antes de la creación de esta Ley, su naturaleza jurídica era la actividad de captación de recursos de sus socios, para su colocación entre ellos mismos con la finalidad del beneficio colectivo de éstos. Pero la Ley de Ahorro y Crédito Popular ya contempla una diferencia entre socios y clientes, por lo tanto, a la entrada en vigor de ésta, la naturaleza jurídica del ahorro y crédito popular, será la de una actividad de captación garantizada de recursos tanto de socios, como de los clientes, para

su colocación entre ellos mismos, con la finalidad del beneficio colectivo de éstos, protegiéndose en todo momento el interés de los clientes.

2.5 INEXISTENCIA DEL DERECHO DEL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

En definitiva, no es posible hablar de la existencia de un derecho del ahorro y crédito popular, ya que como ha sido demostrado en el subcapítulo 2.2 *SU UBICACIÓN DENTRO DEL DERECHO*, el ahorro y crédito popular, no es sino una rama de reciente creación, del Derecho Bancario.

2.6 CAJAS POPULARES

2.6.1 Evolución

Como se señaló en el inciso 1.6.4.6 *Cajas populares*, el sacerdote Pedro Velázquez Hernández estableció en el Distrito Federal la primera caja popular en 1951, y más tarde, ese mismo año, se celebró la Primera Asamblea Constitutiva de la Caja Popular. En 1954 se fundó el Consejo Central de Cajas Populares y, en 1964, la Confederación Mexicana de Cajas Populares. Para 1993, ya había 234 cajas populares, con un total de 550 mil integrantes y activos por más de mil millones de pesos. Sin embargo, hacia fines de la década de los noventa del siglo pasado, se vieron gravemente afectados los ahorradores, como se manifestó en el inciso 1.6.4.9.6 *El caso de las cajas populares de José Cirilo Ocampo Verdugo*, asimismo evidenciamos en este inciso, las razones que dieron origen a la problemática referida.

Por otra parte a las cajas populares, equivocadamente se les ha considerado como cajas de ahorros o como sociedades cooperativas, siendo estas tres, entidades diferentes con características exclusivas.

A la fecha, las cajas populares como tal, ya debían haber desaparecido; en primer lugar, porque el legislador y las autoridades administrativas, tal pareciera que tienen cierto temor o aversión a la denominación, ya que se les han considerado como sociedades cooperativas o como cajas de ahorro. Segundo, en la Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas de 3 de agosto de 1994, no se estableció expresamente que las cajas populares quedaban sujetas a esta Ley, no obstante, así se consideraron de manera errónea. Tercero porque debido a la publicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, ya no existen más entidades de ahorro y crédito

popular, que las señaladas en el artículo 2º, esto es, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y las sociedades financieras populares: sin embargo, las cajas populares aún subsisten con esta denominación, y es debido a la problemática que se presenta con los artículos transitorios que analizaremos en forma exhaustiva en el subcapítulo 3.7 *ARTÍCULOS TRANSITORIOS*.

2.6.2 Naturaleza jurídica

Definir la naturaleza jurídica de las cajas populares, no se trata de una tarea sencilla, sin embargo nosotros afirmamos que las cajas populares son personas jurídicas, reguladas estatutariamente, cuya actividad preponderante es la captación de recursos económicos de sus socios, con la finalidad del beneficio colectivo de éstos, y no el lucro.

Sin embargo al momento de la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, las cajas populares serán personas jurídicas, reguladas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular, cuya actividad preponderante es la captación de recursos económicos de sus socios, con la finalidad del beneficio colectivo de éstos, y no el lucro.

2.6.3 Importancia

Las cajas populares a lo largo de su haber, han tenido una significativa relevancia, y no sólo por el encomiable esfuerzo de beneficiar a quienes menos recursos poseen, sino también por las importantes cantidades económicas que logran captar, ya que como lo menciona Mansell Carstens¹⁰ “Para 1993, ya había 234 cajas populares, con un total de 550 mil integrantes y activos por más de mil millones de nuevos pesos.” Además, los 166,000 ahorradores defraudados por las cajas populares de Ocampo Verdugo a fines del siglo pasado.

2.6.4 Funcionamiento

Las cajas populares se rigen bajo los mismos principios cooperativistas, de los cuales Mansell Carstens¹¹ describe: “1. Membresía de

¹⁰ Mansell Carstens, Catherine, *Las Finanzas Populares en México*, Editorial Milenio, México, 1995, Pág. 122.

¹¹ *Ibid.*, Pág. 123.

“puerta abierta”. En México esto significa que cualquier persona mayor de edad dentro de la comunidad puede solicitar ser miembro, si así lo desea (ello implica contribuir con una acción y cumplir con las reglas y disposiciones). De manera similar, quien desee dejar de ser miembro puede hacerlo en cualquier momento (siempre y cuando haya cubierto todas sus deudas), con solo (sic) redimir sus acciones a un valor nominal. Los integrantes no pueden comerciar acciones entre ellos; por lo tanto, el capital de la caja popular es variable. 2. “Un hombre un voto”. En otras palabras, cada uno de los integrantes goza de igualdad de voz y voto, sin importar qué cantidad haya aportado o solicitado prestada a la caja. En armonía con estos principios democráticos, la asamblea general de socios elige al consejo de la caja, el cual nombra o contrata (dependiendo de sus recursos) a un gerente general y un consejo de administración. 3. Los rendimientos sobre el capital son limitados o nulos, conforme al espíritu de que ningún integrante puede beneficiarse a expensas de otro con fines de lucro. 4. Cualquier excedente o déficit se distribuye de acuerdo con el monto y la frecuencia de solicitud de préstamos de la caja y no conforme a las contribuciones de capital. [] 5. Parte de cualquier excedente debe retenerse para ayudar a instruir a los integrantes sobre el cooperativismo. 6. Las cooperativas deben unirse a confederaciones que promuevan el cooperativismo.”

Sin embargo, David Richardson¹² afirma que dichos principios son nueve:

- “Cualquiera puede ser socio
- Democracia: un socio, un voto
- Distribución de excedentes como dividendos de patronaje
- Rentabilidad limitada de las aportaciones de los socios
- Neutralidad política y religiosa
- Transacciones en dinero en efectivo
- Promoción de la educación
- Venta de activos netos sin lucro para los socios
- Venta únicamente de bienes puros y no adulterados.”

2.6.5 Principales problemas

¹² Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, *Dinero Seguro*, Editores Glenn D. Westley y Brian Branch, Washington D.C., 2000, Pág. 105.

En México, entre los principales problemas que enfrentan actualmente las cajas populares, podemos encontrar la desconfianza de los ahorradores, generada a partir de los acontecimientos suscitados con las cajas populares de José Ocampo Verdugo, ya descritos con anterioridad en el párrafo 1.6.4.9.6 *El caso de las cajas populares de José Cirilo Ocampo Verdugo*, no obstante, a casi un lustro de dichos acontecimientos, la confianza del público se va recuperando paulatinamente. Otro de los problemas que enfrentan estas entidades de ahorro y crédito popular, es la proliferación de sucursales bancarias, en las que los ahorradores han demostrado mayor preferencia, debido en gran parte a la practicidad que representan los cajeros automáticos, en los que los clientes de las instituciones bancarias, pueden disponer de efectivo durante las veinticuatro horas del día; además de la cada vez mayor práctica por parte de los patrones así como los gobiernos estatales y Federal, de pagar a sus trabajadores a través de cuentas bancarias de tarjetas de débito, sin embargo, aún existen personas que prefieren confiar sus ahorros a las cajas populares, debido a que ofrecen mayores intereses que los bancos y menores tasas en el cobro de intereses en créditos. La competencia que enfrentan las cajas populares, con entidades y mecanismos financieros diversos, es cada día mayor, claro ejemplo de ello es la creación del Banco Azteca del Grupo Salinas, el cual cuenta con una sucursal en cada una de las tiendas comerciales de este grupo, y anuncia sustanciales aumentos en los rendimientos para los ahorradores, que los que se pueden encontrar en la banca comercial, y menores intereses así como facilidad para la consecución de créditos a quienes lo soliciten. Quizás el problema más profuso que enfrentan las cajas de ahorro, se encuentra en las disposiciones contenidas en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, ya que a decir de algunos directores de cajas populares, el futuro de éstas se presenta en gran medida incierto, toda vez que las condiciones requeridas para que continúen operando, hacen necesaria una erogación mayor de recursos económicos, luego entonces, esto se reflejará en un menor pago de intereses a los clientes y socios, así como un mayor cobro de los mismos en el otorgamiento de créditos, lo cual representará cierto desinterés por parte de los ahorradores.

Además de la problemática referida, existen otras, compartidas por entidades de ahorro y crédito popular diversas, a las cuales haremos referencia en el apartado 2.7.2 *Problemática* en lo conducente a las cooperativas de ahorro y crédito.

2.6.6 Actualidad

Los hechos suscitados con las cajas de ahorro de Ocampo Verdugo y las sociedades de ahorro y préstamo de Pulido Jiménez, así como con la consecuente creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular en el año 2001, generaron que muchas cajas populares desaparecieron, debido a la incertidumbre por parte de los ahorradores, quienes retiraron su dinero presas del pánico y la animadversión generalizados hacia dichas entidades; sin embargo, otras han logrado sobrevivir, debido en gran parte a su largo haber, honradez y desempeño, asimismo muchos de los socios de las cajas de ahorro, son optimistas y confían en la esperanza de tiempos mejores y promisorios.

2.6.7 Futuro

El futuro de las cajas populares, es realmente incierto, sobre todo para aquéllas que no cuentan con una considerable cartera de ahorradores. No dudamos que muchas de estas entidades logren adaptarse sin mayores vicisitudes a las nuevas disposiciones y requerimientos del nuevo ordenamiento de la materia, sin embargo es necesario hacer una fusión de dichas entidades para lograr consolidarse de manera firme en el mercado financiero nacional, de ninguna manera es viable la simple y prescindible agrupación en federaciones y confederaciones, como tradicionalmente se había venido realizando; en un mundo globalizado, ya no es posible la competencia de manera aislada e independiente, es el caso de las grandes transnacionales, que fueron competidoras por décadas, y que frente a la competencia mundial, no han tenido más opción, que fusionarse para lograr sobrevivir y consolidarse en el mercado mundial; prueba de ello son las grandes fusiones bancarias en nuestro país de Banamex City Group, Santander Serfin y BBVA Bancomer, sólo por mencionar algunas.

2.7 COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO

Hemos señalado que las entidades dedicadas al ahorro y crédito popular, adquieren diferentes nomenclaturas y particularidades propias alrededor del mundo; de forma genérica se les denomina cooperativas de ahorro y crédito, a dichas entidades en nuestro continente, sin embargo debemos enfatizar en el hecho de que cada entidad posee rasgos característicos de cada país o región. En nuestro país las conocemos como cajas populares o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, asimismo

existen autores quienes de forma equívoca, las consideran como cajas de ahorro.

2.7.1 Importancia

Glenn D. Westley y Brian Branch¹³ señalan tres puntos principales. “En primer lugar, son en gran medida la fuente de crédito semiformal o formal más importante para las microempresas, las cuales a su vez constituyen un componente de considerable magnitud dentro de la economía de la región. Los bancos comerciales, las financieras y las organizaciones no gubernamentales (ONG) proporcionan un total de aproximadamente US\$800 millones en préstamos a las microempresas de América Latina, en tanto las cooperativas de ahorro y crédito tienen una cartera de US\$2.600 millones con el mismo grupo, lo que las convierte de lejos en la principal fuente del crédito de instituciones financieras a las microempresas de la región. Como señalan Westley y Shaffer, las microempresas en América Latina generan aproximadamente el 50% del empleo y el 20% del producto interno bruto (PIB), mientras que las pequeñas y microempresas en conjunto generan alrededor del 40% del PIB. Los mismos autores sostienen que, dada la magnitud de estos porcentajes, una mejora en los servicios de intermediación financiera a los sectores de las pequeñas y microempresas —que en la actualidad están bastante subatendidos— podría producir aumentos de considerable importancia macroeconómica en el empleo y el crecimiento de la región. En cuanto al segundo motivo, las cooperativas de ahorro y crédito poseen un enorme potencial de expansión y crecimiento. Los préstamos que otorgan las cooperativas de ahorro y crédito y los depósitos que reciben constituyen tan sólo de 1% a 3% del total de préstamos y depósitos del sistema bancario en la mayoría de los países latinoamericanos, frente a un 10% a 20% en varios países industrializados. Esto indica que los movimientos de cooperativas de ahorro y crédito latinoamericanos todavía están gravemente atrofiados. [] Tercero, las cooperativas de ahorro y crédito llegan a grandes cantidades de personas de muy bajos recursos. Cuevas señala que, aun cuando no están orientadas exclusivamente a prestar servicios a este grupo de población, con frecuencia sirven a un mayor número de pobres, por ejemplo, que los bancos comunales cuyos clientes por lo común son todos pobres. Esto se debe a que las cooperativas de ahorro y crédito generalmente son mucho más grandes que los bancos comunales, lo

¹³ *Ibid.*, Pág. 2.

que a su vez se debe a las grandes cantidades de depósitos que movilizan; en contraste, los bancos comunales financian sus operaciones crediticias con gran dependencia de los escasos fondos de donantes.”

2.7.2 Problemática

Glenn D. Westley y Brian Branch¹⁴ señalan siete problemas fundamentales. “1. Dependencia externa. Las cooperativas de ahorro y crédito deberían depender lo menos posible, o nada, de donantes o gobiernos como proveedores de fondos, concentrándose más bien en la movilización de depósitos. El contar con fuentes externas de financiamiento reduce la movilización de depósitos y crea una dependencia poco saludable de programas externos que un buen día pueden reducirse o eliminarse, con lo cual se pone en peligro la sostenibilidad a largo plazo de las cooperativas. El financiamiento externo con frecuencia también ha socavado la calidad de las carteras de préstamos de las cooperativas de ahorro y crédito, debido a que los donantes con frecuencia especifican que sus fondos se dediquen a ciertas actividades o sectores favoritos, independientemente del riesgo, y porque los socios de las cooperativas de ahorro y crédito a menudo ven los programas de créditos de donantes como cuasidonaciones que en realidad no tienen por qué ser amortizadas. Al depender de los fondos de programas externos también se fomenta en las cooperativas de ahorro y crédito una cultura y una práctica de buscar los favores de los donantes en lugar de proporcionar buenos servicios a los depositantes, con lo cual se socava una administración eficiente y orientada al cliente. Por otra parte, el endeudamiento externo de las cooperativas de ahorro y crédito rompe el equilibrio natural entre ahorristas netos y prestatarios netos, provocando muchas veces que la cooperativa se vea dominada por los prestatarios y tienda a ofrecer tasas de interés bajas sobre depósitos y sea negligente tanto en el cobro de préstamos como en la aplicación de controles prudenciales. Finalmente, es preciso hacer hincapié en la movilización de depósitos porque un servicio de depósitos líquidos es un servicio financiero importante por derecho propio y debe ocupar un lugar prominente entre los productos que ofrecen las cooperativas de ahorro y crédito. 2. Información financiera confusa. Si una cooperativa de ahorro y crédito ha de ser administrada adecuadamente, los gerentes y directores deben contar con balances y estados de resultados genuinos, libres de trucos contables engañosos como valores de activos

¹⁴ *ibid.*, pág. 8.

inflados o gastos operativos que se difieren o amortizan con el tiempo. 3. Productos y servicios no competitivos. Las tasas sobre los depósitos deben ser competitivas de modo que la cooperativa pueda atraer ahorros y crecer. Es preciso fijar las tasas de interés sobre los préstamos lo suficientemente elevadas como para que la cooperativa pueda obtener ganancias y capitalizarlas, y así crear una base de capital adecuada. 4. Imagen pública deslucida. Muchas cooperativas de ahorro y crédito tienen una gran necesidad de mejorar instalaciones físicas, instituir un código de vestimenta profesional y emprender campañas de promoción y mercadeo. 5. Operaciones financieras indisciplinadas. Las cooperativas de ahorro y crédito deben observar disciplina y efectuar una buena gestión en cinco campos clave: control de la morosidad, reservas para préstamos incobrables, suficiencia de capital institucional, mantenimiento de reservas de liquidez adecuadas y gestión de activos-pasivos. 6. Análisis de préstamos con un método único. Las cooperativas de ahorro y crédito no deberían otorgar préstamos a todos los socios como un “derecho” ni deberían fijar el monto del préstamo como un simple múltiplo del monto de las aportaciones del socio (por ejemplo, la proporción tradicional de 3:1 de préstamo a aportación). En lugar de ello, las cooperativas deben basar la decisión de otorgar un préstamo y su monto en la capacidad y la disposición del prestatario de amortizar el préstamo, supervisando adecuadamente el proceso y haciendo cumplir estrictamente el cobro. 7. Filosofía social por encima del sentido común empresarial. Una cooperativa de ahorro y crédito que no es financieramente sólida no puede ayudar eficazmente a los pobres. Por lo tanto, debe ser manejada primero como una empresa y no como una institución de bienestar social.”

2.7.3 Visión hacia el futuro

Independientemente de que las cooperativas de ahorro y crédito —al igual que las demás entidades de ahorro y crédito popular— puedan mantenerse al margen de los siete principales problemas mencionados, es necesario, como se mencionó líneas arriba, que se estudie la posibilidad de llevar a cabo fusiones de entidades dedicadas al ahorro y crédito popular primero a nivel nacional y posteriormente con una proyección internacional, para así poder lograr consolidarse y poder competir en un mundo cada vez más globalizado.

2.8 LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO

2.8.1 Origen y evolución

Las cajas de ahorro —que analizaremos en el subcapítulo siguiente— que eran operadas ya sea por los trabajadores, por las empresas o por los sindicatos, se les obligó a constituirse como sociedades de ahorro y préstamo, debido a la reforma de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, publicado DOF el 27 diciembre de 1991, la cual mediante su artículo 3° transitorio estableció que: *“Los administradores de las cajas de ahorro deberán solicitar, en su caso, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la autorización para constituirse y operar como sociedad de ahorro y préstamo en un plazo de 360 días siguientes al inicio de la vigencia de este decreto. Las personas que no presenten dicha solicitud o aquellas a las que se les niegue la autorización, deberán de abstenerse de realizar dichas operaciones, debiendo la Comisión Nacional Bancaria, en caso contrario, actuar según los términos del artículo 64 de la Ley.”*

Las SAP, quedaron reguladas en el adicionado *Capítulo II bis De las sociedades de ahorro y préstamo*, del *TÍTULO SEGUNDO DE LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CRÉDITO*, de los artículos 38-A al 38-Q.

2.9 CAJAS DE AHORRO

Las sociedades de ahorro y préstamo, tienen su origen en el Charity Bank que fundó Priscila Wakefield, en Inglaterra a fines del siglo XVIII —como se detalló en el apartado 1.5.2 *Primeras cajas de ahorro*, posteriormente fue emulada por el reverendo Joe Smith, quien también recogía el dinero de los trabajadores y se los devolvía en la Navidad más un pequeño interés en recompensa por su previsión y ahorro; esta idea fue a su vez retomada por el reverendo Enrique Duncan quien fundó el Banco de Ruttwell, el cual era un banco de ahorro, y que posteriormente derivó en una institución de crédito común. En nuestro país, se establecieron cajas de ahorro, en las empresas, y en las que exclusivamente, participaban los trabajadores de las mismas, y que eran administradas, por los trabajadores, el sindicato o la empresa.

Estas cajas de ahorro, eran operadas de manera formal e informal; la primera consistía en que la empresa o el sindicato operaban y administraban directamente el ahorro de los trabajadores, descontando en forma directa de su salario la cantidad destinada para tal efecto, así como el descuento por

concepto de algún préstamo otorgado al trabajador por cuenta de dicha caja de ahorro, en el mes de diciembre de cada año la caja entregaba al trabajador su ahorro, más un pequeño interés; la participación en la caja de ahorro era absolutamente voluntaria, y la regulación de las cajas estaba contemplada en la Ley General de Sociedades Cooperativas, así como en la Ley Federal del Trabajo. En cuanto a la manera informal, se realizaba en la misma forma, sólo que la caja no tenía relación alguna con la empresa o con el sindicato, esto es, los trabajadores se organizaban por su cuenta, y eran ellos mismos quienes la operaban y administraban, presentándose una problemática consistente en que en algunos casos, el administrador de la caja renunciaba a la empresa en forma secreta o simplemente desaparecía, llevando consigo el ahorro de sus compañeros; en otros casos, algunos de los miembros de la caja, pedían préstamos a la caja, con la única garantía de la promesa de cubrir dicho préstamo con el pago de sus futuros salarios, no obstante también llegaban a huir, quedando el administrador obligado a cubrir dicha pérdida. No obstante, en la actualidad aún se organizan este tipo de cajas de ahorro informales, pese a los riesgos inherentes que esta práctica implica, esto sin mencionar el delito en el que se incurre, de acuerdo a la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

La denominación “caja de ahorro”, es el término genérico que indebidamente se la ha dado a toda entidad de ahorro y crédito popular —a excepción de las uniones de crédito y las tandas de ahorro—, esto es, a toda organización cuya finalidad es el bien común o la ayuda a quienes menos recursos poseen. Así, es necesario prestar especial atención, toda vez que diversos autores suelen confundir a las cajas de ahorro, a las cajas populares, a las cooperativas de ahorro y crédito, a las cooperativas de ahorro y préstamo, a las sociedades de ahorro y préstamo, a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, etc., sin embargo y como se ha mencionado con anterioridad, cada una es una entidad diferente con particularidades propias de cada país, de cada actividad o de cada región nacional e incluso internacional.

Cabe hacer hincapié, en que sólo la Ley Federal del Trabajo, aunque de forma exigua, consideró de manera correcta el concepto de “cajas de ahorro”, así, en el proemio del artículo 110, se establece: *“Los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos y con los requisitos siguientes:”* Y en su fracción IV estipula: *“Pago de cuotas para la constitución y fomento de sociedades cooperativas y cajas de ahorro, siempre que los trabajadores manifiesten expresa y libremente su conformidad y que no sean mayores del treinta por ciento del excedente del salario mínimo.”* Supuesto que confirma nuestra aseveración de estimar

como erróneo, el hecho de que indiscriminadamente los legisladores y autores, consideren como sinónimos a las cajas de ahorro, a las cajas populares o a las cooperativas ya sea de ahorro y préstamo o con sección de ahorro, toda vez que las cajas de ahorro desde sus inicios fueron constituidas por grupos o sectores de trabajadores de un ramo o empresa específicos, luego entonces, es en definitiva inexacto, considerar como caja de ahorro a las cajas populares, integradas por gente diversa sin vínculo alguno. Asimismo, en el otro caso, en que son consideradas como cooperativas, razonamiento también desafortunado puesto que en principio, las cooperativas únicamente se constituían entre productores principalmente, y consumidores; el fundamento de ello lo encontramos plasmado en el precepto número 21 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, antes de ser reformado el día 4 de junio del año 2001, en el que se establecía: *"Forman parte del sistema cooperativo las siguientes clases de sociedades cooperativas: I. De consumidores de bienes y/o servicios; II. De productores de bienes y/o servicios."*

2.10 UNIONES DE CRÉDITO

Las uniones de crédito como entidad legal, data de 1932, cuando se estableció la Ley General de Instituciones de Crédito —como se manifestó en el inciso 1.6.4.5 *Uniones de crédito*—. Es un movimiento popular de autoayuda surgido principalmente entre productores agrícolas de escasos recursos para poder participar en decisiones de producción, distribución y financiamiento; esto es, las uniones de crédito funcionan como una cooperativa de pequeños productores para la consecución de créditos a bajas tasas de interés.

2.11 CAJAS SOLIDARIAS

Las cajas solidarias, surgieron como parte del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), implementado por Carlos Salinas de Gortari. En 1993, nacieron las cajas solidarias a iniciativa de campesinos beneficiarios de créditos a la palabra del PRONASOL. Su origen tuvo el objetivo de motivar el pago de créditos al PRONASOL y con el capital recuperado formar un intermediario que proporcionara servicios financieros a la comunidad. A partir del año 2001, el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) otorga apoyos económicos a las cajas solidarias, a fin de lograr de manera óptima la transición normativa hacia la Ley de Ahorro y

Crédito Popular. Cabe mencionar que el FONAES es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía, creado en el año 2001, cuyo propósito es apoyar los esfuerzos organizados de productores indígenas, campesinos y grupos populares urbanos, para impulsar proyectos productivos y empresas sociales que generen empleos e ingresos para la población, lo cual permite mejorar sus condiciones de vida y propicia el arraigo en sus comunidades de origen.

2.12 ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

Cabe destacar que es fácil confundir a la multiplicidad de entidades dedicadas al ahorro y crédito popular, y es absolutamente comprensible, toda vez que como ya hemos analizado, la evolución de éstas y su derivación en nuevos organismos, dificulta en gran medida su estudio.

Como quedó establecido en el subcapítulo 2.9 *Cajas de ahorro*, la denominación caja de ahorro es un término genérico que se ha utilizado indiscriminadamente al igual que el término de cooperativas de ahorro, para señalar a las agrupaciones dedicadas al ahorro y crédito popular, las cuales son poseedoras de matices propios, que las hacen distintas unas de otras. Así, se presenta necesario establecer las diferencias existentes entre las múltiples entidades.

Por lo tanto, se estará en aptitud de afirmar que el término genérico para señalar a dichas organizaciones, es el de “entidades de ahorro y crédito popular”, con el cual nos referiremos a todas aquellas entidades u organizaciones cuya finalidad es la del beneficio mutuo, o la ayuda a los sectores sociales económicamente más desprotegidos, mediante la captación de pequeños recursos, debidamente garantizados y remunerados con un interés de dimensiones similares, así como el otorgamiento de créditos a bajas tasas de interés. No debe entenderse el término entidades de ahorro y crédito popular, como el término que maneja la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la cual ciñe dicho término para señalar sólo a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y a las sociedades financieras populares; sino a la totalidad de entidades dedicadas a este fin.

2.12.1 Clasificación de las entidades de ahorro y crédito popular en México

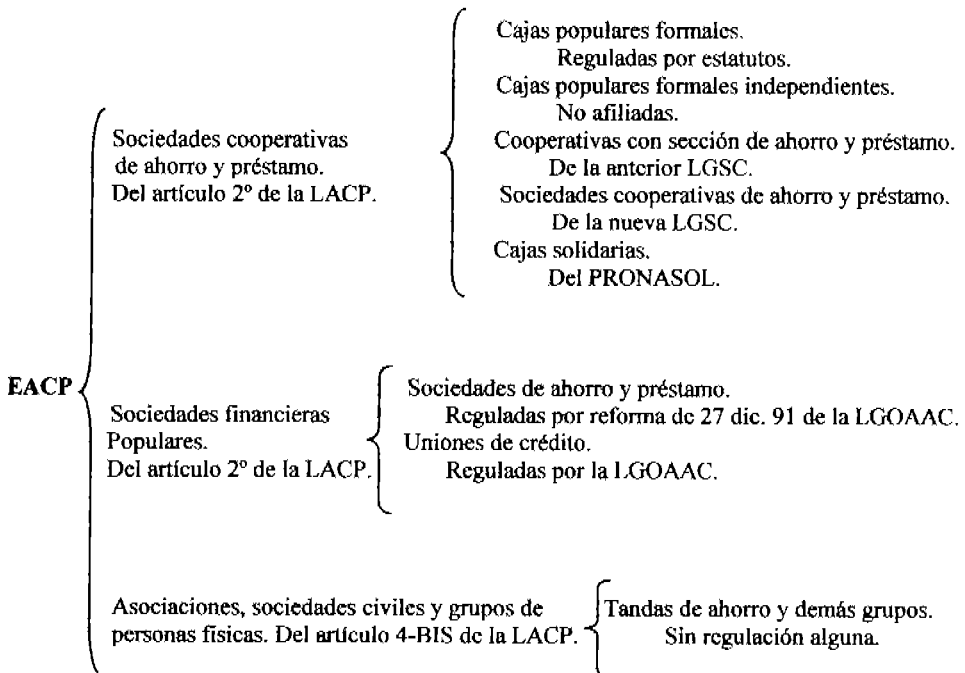
Para lograr tener un panorama general, enlistaremos las entidades de ahorro y crédito popular que han existido en nuestro país, y que ya hemos analizado con detalle tanto en el capítulo primero, como en el presente.

1. **Cajas de ahorro formales:** Son las cajas de ahorro operadas por las empresas o por los sindicatos.
2. **Cajas de ahorro informales:** Son las cajas de ahorro organizadas por los trabajadores, las cuales operan en forma independiente de la empresa o sindicato.
3. **Tandas de ahorro:** Grupos de personas dedicados al ahorro informal en forma rotatoria y que han sido contemplados en el artículo 38-P de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, como grupos de personas físicas con objeto de captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre ellos mismos; así como por el artículo 4-BIS de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
4. **Cajas populares formales:** Éstas, son las cajas fundadas por el sacerdote Pedro Velázquez y que formaron federaciones así como la Confederación de Cajas Populares (Caja Popular México); reguladas por sus propios estatutos.
5. **Cajas populares formales independientes:** Emularon a las cajas populares formales, no obstante, no se afiliaron a ninguna federación y por ende, tampoco a la Confederación, sin embargo operan bajo sus propios estatutos.
6. **Cajas populares informales:** Establecidas por particulares en forma clandestina, que operan sin regulación o asociación alguna y al margen de la ley, cuya finalidad es el lucro.
7. **Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo:** Es como se consideró a las cajas populares a partir de la publicación de la Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas DOF 3 de agosto de 1994. Concepto también contemplado en el artículo segundo de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicada DOF 4 de junio de 2001.
8. **Sociedades de ahorro y préstamo:** Eran las cajas de ahorro operadas por las empresas o por los sindicatos, las cuales a partir de la reforma de 27 de diciembre de 1991, a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, se les obligó a constituirse como sociedades de ahorro y préstamo.
9. **Cooperativas con sección de ahorro y préstamo:** Contempladas en la anterior Ley General de Sociedades Cooperativas.

10. **Cajas solidarias:** Fueron una adición al PRONASOL de Carlos Salinas de Gortari, reguladas en forma originaria por la Ley de Sociedades de Solidaridad Social.
11. **Uniones de crédito:** Son un instrumento de autoayuda de los pequeños productores, para conseguir créditos con intereses bajos; reguladas por sus propios estatutos y principalmente por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
12. **Sociedades financieras populares:** Concepto de reciente creación, incluido en el artículo segundo de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicada DOF 4 de junio de 2001, utilizado para designar a las sociedades de ahorro y préstamo, así como a las uniones de crédito.

Sin embargo, la Ley de Ahorro y Crédito Popular sólo contempla a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, a las sociedades financieras populares y, a los grupos de personas físicas —tandas de ahorro— que captan recursos entre sus integrantes para su colocación entre ellos mismos; sin explicar qué entidades comprende cada término.

De esta forma, la clasificación actual de las entidades de ahorro y crédito popular en México, se encuentra distribuida de la siguiente manera.



Se considera conveniente exponer a continuación el padrón de las entidades financieras¹⁵ registradas y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a fin de obtener una mejor perspectiva, de la ubicación de las entidades de ahorro y crédito popular en la actualidad. Debemos aclarar que sólo desplegamos los sectores que son materia de nuestro estudio.

SECTORES:

- GRUPOS FINANCIEROS
- BANCARIO
- BURSÁTIL
- SOCIEDADES DE INVERSIÓN
- ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO
 - Arrendadoras financieras
 - Empresas de factoraje financiero
 - Almacenes generales de depósito
 - Uniones de crédito
 - Sociedades de ahorro y préstamo
 - Casas de cambio
- ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR
 - Entidades de ahorro y crédito popular
(Sin entidades en este sector.)
 - Federaciones de entidades de ahorro y crédito popular
(Sin entidades en este sector.)
 - Confederaciones de entidades de ahorro y crédito popular
(Sin entidades en este sector.)
- EMPRESAS QUE PRESTAN SERVICIO A ENTIDADES FINANCIERAS

Como podemos apreciar, en el rubro de entidades de ahorro y crédito popular, no existe hasta el momento, ninguna entidad registrada ni supervisada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pero esto no significa que no existan dichas entidades, sino que aún no se han registrado ante la CNBV, por motivos que expondremos a detalle en el subcapítulo 3.7 *Artículos transitorios*, en lo conducente a la Ley de Ahorro y Crédito Popular. En cambio las uniones de crédito y las sociedades de ahorro y préstamo, sí se encuentran registradas y supervisadas por la CNBV. A continuación presentamos el padrón actualizado con que cuenta esta Comisión.

¹⁵ Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, hasta el día 11 de abril de 2005.

SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO:

Caja Ciudad del Maiz, Sociedad de Ahorro y Préstamo
 Caja Crescencio A. Cruz, Sociedad de Ahorro y Préstamo
 Caja de Ahorro de los Telefonistas, Sociedad de Ahorro y Préstamo
 Caja Inmaculada, Sociedad de Ahorro y Préstamo
 Caja la Monarca, Sociedad de Ahorro y Préstamo
 Caja Popular Mexicana, Sociedad de Ahorro y Préstamo
 Caja Real del Potosí, Sociedad de Ahorro y Préstamo
 Caja Santa Ma. de Guadalupe, Sociedad de Ahorro y Préstamo
 Sigma Inversora, Sociedad de Ahorro y Préstamo

UNIONES DE CRÉDITO

Abarrotero, S.A. de C.V.
 Agrícola de Cajeme, S.A. de C.V.
 Agrícola de Corerepe, S.A. de C.V.
 Agrícola de Huatabampo, S.A. de C.V.
 Agrícola del Mayo, S.A. de C.V.
 Agrícola del Yaqui, S.A. de C.V.
 Agrícola e Industrial de Guasave, S.A. de C.V.
 Agrícola e Industrial del Noroeste, S.A. de C.V.
 Agrícola y Ganadera de Tlaxcala, S.A. de C.V.
 Agrícola, Ganadera e Industrial del Potosí, S.A. de C.V.
 Agrícola, Ganadero del Estado de Yucatán, S.A. de C.V.
 Agricultores de Cuauhtémoc, S.A. de C.V.
 Agroindustrial del Norte del Estado de México, S.A. de C.V.
 Agroindustrial del Río San Pedro, S.A. de C.V.
 Agroindustrial del Valle de Culiacán, S.A. de C.V.
 Agroindustrial y Comercial de Tizayuca, S.A. de C.V.
 Agroindustrial, Pesquera y de Servicios del Sur de Sinaloa, S.A. de C.V.
 Agroindustrial, S.A. de C.V.
 Agropecuaria e Industrial de la Costa de Chiapas, S.A. de C.V.
 Agropecuaria e Industrial de los Estados de Chiapas y Oaxaca Pajal-ya Kac'tic, S.A. de C.V.
 Agropecuaria Industrial de Aguascalientes, S.A. de C.V.
 Agropecuaria y Comercial de Villa de Cos, S.A. de C.V.
 Agropecuaria, Comercial e Industrial de Atlacomulco, S.A. de C.V.
 Agropecuaria, Comercial e Industrial del Estado de Morelos, S.A. de C.V.
 Agropecuaria, Comercial e Industrial del Noroeste de Durango, S.A. de C.V.
 Agropecuaria, Comercial e Industrial del Norte de Nuevo León, S.A. de C.V.
 Agropecuaria, Industrial y Comercial de Huajuapán, S.A. de C.V.
 Agropecuaria, Industrial y Comercial de Sombrerete, S.A. de C.V.
 Agropecuaria, Industrial y Comercial Veracruzana, S.A. de C.V.

Agropecuaria, Comercial, Industrial y de Servicios del Estado de Colima, S.A. de C.V.
Agropecuario del Río Yaqui, S.A. de C.V.
Agropecuario e Industrial Colonos de Irrigación, S.A. de C.V.
Agropecuario e Industrial del Valle del Yaqui, S.A. de C.V.
Agropecuario, Industrial y Comercial del Sur del Estado de Yucatán, S.A. de C.V.
Allende, S.A. de C.V.
ALPURA, S.A. de C.V.
Altamira, Unión de Crédito, S.A. de C.V.
ASECRED Unión de Crédito, S.A. de C.V.
Avícola de Jalisco, S.A. de C.V.
Chihuahuense, S.A. de C.V.
Comercial de Distribuidores de Automóviles, S.A. de C.V.
Comercial de Querétaro, S.A. de C.V.
Comercial e Industrial de Campeche, S.A. de C.V.
Comercial e Industrial de la Construcción de Baja California Sur, S.A. de C.V.
Comercial y de Servicios del Estado de México, S.A. de C.V.
Comercial y de Servicios Turísticos de Quintana Roo, S.A. de C.V.
CREDICOR Mexicano, S.A. de C.V., Unión de Crédito
Credifomento Unión de Crédito, S.A. de C.V.
Credioportunidades Unión de Crédito, S.A. de C.V.
Crédito Agrícola y Ganadero, S.A. de C.V.
CREDITUR, S.A. de C.V. Unión de Crédito
CYMA, Unión de Crédito, S.A. de C.V.
De Comercio, Servicios y Turismo de Chiapas, S.A. de C.V.
De Comercio, Servicios y Turismo de San Luis Potosí, S.A. de C.V.
De Constructores y de Servicios de Yucatán, S.A. de C.V.
De Costa Esmeralda, S.A. de C.V.
De Distribuidores Automotrices, S.A. de C.V.
De Distribuidores de Alimentos Balanceados, S.A. de C.V.
De Distribuidores de Maquinaria Agrícola, S.A. de C.V.
De Gasolineros, S.A. de C.V.
De Gómez Palacio, S.A. de C.V.
De Hidalgo, S.A. de C.V.
De Industriales de la Masa y la Tortilla, S.A. de C.V.
De Industriales de Nuevo León, S.A. de C.V.
De la Construcción de Zacatecas, S.A. de C.V.
De la Huasteca Veracruzana, S.A. de C.V.
De la Industria de la Construcción del Sureste, S.A. de C.V.
De la Industria de la Construcción de Aguascalientes, S.A. de C.V.
De la Industria de la Construcción de Chihuahua, S.A. de C.V.
De la Industria de la Construcción de Monclova, S.A. de C.V.
De la Industria de la Construcción de San Luis Potosí, S.A. de C.V.
De la Industria de la Construcción de Sonora, S.A. de C.V.

- De la Industria de la Construcción de Veracruz, S.A. de C.V.
De la Industria de la Curtiduría del Estado de Guanajuato, S.A. de C.V.
De la Industria del Vestido y del Bordado de Aguascalientes, S.A. de C.V.
De la Industria Litográfica, S.A. de C.V.
De la Industria Pesquera, S.A. de C.V.
De la Industria Turística de Sonora, S.A. de C.V.
De la Mixteca, S.A. de C.V.
De la Pequeña Empresa e Industria de Querétaro, S.A. de C.V.
De la Salud y Servicios Afines, S.A. de C.V.
De los Distribuidores en Combustibles y Lubricantes, S.A. de C.V.
De los Fundidores y Maquinadores, S.A. de C.V.
De los Productores de Café de Oaxaca, S.A. de C.V.
De Propietarios Rurales y Empresarios, S.A. de C.V.
De Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
De Tabasco, S.A. de C.V.
De Tampico, S.A. de C.V.
De Tecamachalco, S.A. de C.V.
De Uruapan, S.A. de C.V.
De Veracruz, S.A. de C.V.
Del Autotransporte y Servicios del Sureste, S.A. de C.V.
Del Comercio Automotriz, S.A. de C.V.
Del Comercio e Industria y Servicios Turísticos de Occidente, S.A. de C.V.
Del Comercio Servicios y Turismo de Gustavo A. Madero, S.A. de C.V.
Del Comercio y de la Industria de Tamaulipas, S.A. de C.V.
Del Comercio, Servicios y Turismo de Mazatlán, S.A. de C.V.
Del Comercio, Servicios y Turismo de Nayarit, S.A. de C.V.
Del Comercio, Servicios y Turismo de Tampico, S.A. de C.V.
Del Comercio, Servicios y Turismo del Centro del Estado de Veracruz, S.A. de C.V.
Del Comercio, Servicios y Turismo del Sureste, S.A. de C.V.
Del Comercio, Servicios, Turismo y la Industria del Estado de Tabasco, S.A. de C.V.
Del Estado de Puebla, S.A. de C.V.
Del Golfo, S.A. de C.V.
Del Norte, S.A. de C.V.
Del Soconusco, S.A. de C.V.
Del Sur de Jalisco, S.A. de C.V.
Del Transporte Público, S.A. de C.V.
Del Valle del Anáhuac, S.A. de C.V.
Delicias, S.A. de C.V.
Desarrollo de Chiapas, S.A. de C.V.
Desarrollo Firme de Negocios, S.A. de C.V.
Ejidal del Yaqui y Mayo, S.A. de C.V.
Ejidal, Agropecuaria e Industrial del Municipio de Angostura, S.A. de C.V.
El Águila, S.A. de C.V.

Empresarial de Cuauhtémoc, S.A. de C.V.
Empresarial de Occidente, S.A. de C.V.
Empresarial de Quintana Roo, S.A. de C.V.
Empresarial de Veracruz, S.A. de C.V.
Empresarial Metropolitano, S.A. de C.V.
Empresarial Mexicano, S.A. de C.V.
Empresarial y Portuaria, S.A. de C.V.
Empresarial, S.A. de C.V.
FICEIN, S.A. de C.V. Unión de Crédito
FIDES Unión de Crédito, S.A. de C.V.
Fincomún, Servicios Financieros Comunitarios, S.A. de C.V.
Ganadera e Industrial de Nayarit, S.A. de C.V.
Ganadero de Tabasco, S.A. de C.V.
Ganadero, Industrial y Comercial de Veracruz, S.A. de C.V.
Ganaderos del Norte, S.A. de C.V.
General del Golfo, S.A. de C.V.
General, S.A. de C.V.
Impulsa, S.A. de C.V.
Impulsora del Desarrollo Empresarial, S.A. de C.V.
Industrial Agroindustrial y de Servicios Vallemex, S.A. de C.V.
Industrial de México, S.A. de C.V.
Industrial del Calzado de Guanajuato, S.A. de C.V.
Industrial del Calzado de Jalisco, S.A. de C.V.
Industrial del Estado de México, S.A. de C.V.
Industrial y Agropecuaria de Tabasco, S.A. de C.V.
Industrial y Agropecuario de la Laguna, S.A. de C.V.
Industrial y Comercial de la Construcción del Estado de México, S.A. de C.V.
Industrial y Comercial de la Construcción del Norte de Chihuahua, S.A. de C.V.
Industrial y Comercial de Oaxaca, S.A. de C.V.
Industrial, Comercial y de Servicios de Cancún, S.A. de C.V.
INFINSA, S.A. de C.V.
Interstatal Chiapas, S.A. de C.V.
Intersectorial del Noreste, S.A. de C.V.
Istmo Golfo, S.A. de C.V.
Ixtapan de la Sal, S.A. de C.V.
Jiménez, S.A. de C.V.
Mante, S.A. de C.V.
Mexicano de Servicios Profesionales, S.A. de C.V.
México, S.A. de C.V.
Mixta "Plan Puebla", S.A. de C.V.
Mixta de Coahuila, S.A. de C.V.
Mixta de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.
Mixta de Oaxaca, S.A. de C.V.
Mixta de San Luis Potosí, S.A. de C.V.
Mixta de Zapotlanejo, S.A. de C.V.

Mixta del Carmen, S.A. de C.V.
Mixta del Estado de Veracruz, S.A. de C.V.
Mixta del Oriente del Estado de Michoacán S.A. de C.V.
Mixta Serrana, S.A. de C.V.
Monarca, S.A. de C.V.
Monterrey, S.A. de C.V.
Nuevo Laredo, S.A. de C.V.
Para el Autotransporte, S.A. de C.V.
Para el Desarrollo Integral de Tlaxcala, S.A. de C.V.
Para la Contaduría Pública, S.A. de C.V.
Para la Mujer Empresaria, S.A. de C.V.
Producción y Comercio, S.A. de C.V.
Progreso, S.A. de C.V.
Proliquidez, S.A. de C.V.
Promoción Empresarial, S.A. de C.V.
Promotora para el Desarrollo Económico del Estado de México, S.A. de C.V.
Regio, S.A. de C.V.
Regional de la Huasteca, S.A. de C.V.
Regional del Norte de Veracruz, S.A. de C.V.
Saltillo, S.A. de C.V.
Santa Fe, S.A. de C.V.
Servicios Financieros Corporativos, S.A. de C.V.
UNAGRA, S.A. de C.V., antes Agropecuaria, Industrial, Mercantil, Azucarera y Similares
Unión de Crédito Agrícola, Pecuario y de Servicios del Noroeste, S.A. de C.V.
Unión Regional de Crédito Ganadero de Durango, S.A. de C.V.

2.13 AGRUPACIONES

Es sin duda fundamental que las entidades dedicadas al ahorro y crédito popular, formen agrupaciones para lograr una consolidación, que permita su permanencia e impulse su desarrollo hacia el futuro.

2.13.1 Nacionales

En el año de 1998, diversas organizaciones de ahorro y crédito popular, se reunieron para analizar el financiamiento cooperativo y solidario; a partir de entonces se contempló la posibilidad de crear un organismo de representativo del sector de las entidades dedicadas al ahorro y crédito popular, así, en el mes de febrero del año 2001, se crea el Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (COMACREP), para defender los intereses de

las entidades de ACP y paulatinamente se ha transformado en interlocutor de éstas con el Gobierno Federal. El COMACREP está integrado por las siguientes federaciones:

1. Consejo Coordinador Nacional de Cajas Solidarias
2. Federación de Cajas Populares ALIANZA
3. Federación de Instituciones y Organismos Financieros Rurales
4. Federación Mexicana de Entidades de Ahorro y Crédito
5. Federación Regional de Cooperativas de Ahorro y Préstamo Centro-Sur
6. Federación Regional de Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Noreste
7. Sistema Coopera Peninsular Crescencio A. Cruz
8. UNISAP de Occidente

Las cajas populares, desde sus inicios, y emulando a las entidades de otros países de los cuales adquirieron el concepto, se agruparon primero en federaciones, ya sea estatales o regionales, para posteriormente, formar la Confederación de Cajas Populares, mejor conocida actualmente como Caja Popular México, la cual aglutinó prácticamente a la totalidad de cajas populares en México. Como ya hemos mencionado, éstas, se regularon por estatutos que ellos mismos emitieron, y la Confederación funcionó para homologar dichos estatutos.

La Federación Mexicana de Entidades de Ahorro y Crédito (FMEAC) se constituyó con 5 sociedades de ahorro y préstamo y dos organizaciones financieras, cuenta con 401 sucursales, en 27 estados de la república; la Caja Popular Mexicana es miembro fundador de la Federación, y es la entidad más grande de socios y recursos.

Por su parte las cooperativas, de acuerdo al capítulo I, del título III, de la Ley General de Sociedades Cooperativas, éstas se pueden agrupar en federaciones y confederaciones. Asimismo el artículo 76 de la misma Ley establece: *"El Consejo Superior del Cooperativismo es el órgano integrador del Movimiento Cooperativo Nacional; se constituirá con las confederaciones y con las instituciones u organismos de asistencia técnica al cooperativismo."*

En cuanto a las cajas solidarias se agrupan para formar una caja municipal.

Acerca de las sociedades de ahorro y préstamo, así como de las uniones de crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, no se pronunció al respecto, sin embargo tampoco lo prohibía. Las uniones de crédito forman agrupaciones de acuerdo a la actividad que desarrollan, como campesina, ganadera, etc.

Las asociaciones, sociedades civiles o grupos de personas físicas, esto es, las tandas de ahorro, de acuerdo a la fracción V. del artículo 4-BIS de la LACP, deben registrarse ante una federación.

Finalmente, la Ley de Ahorro y Crédito Popular, en su *TÍTULO III DE LOS ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN*, establece las reglas acerca de la afiliación y creación de federaciones y confederaciones de las entidades de ahorro y crédito popular. Debemos hacer hincapié, en que la LACP, considera como entidades a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sociedades financieras populares, federaciones, confederaciones, asociaciones, sociedades civiles y grupos de personas físicas autorizados para operar en términos de la propia Ley.

2.13.2 Internacionales

Existe una gran diversidad de organismos internacionales, así como de organizaciones no gubernamentales, sin embargo podemos decir que los principales, son el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU, del inglés World Council of Credit Unions), la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLCAC) siendo México uno de sus creadores hace más de 30 años, la Internacional de Cooperativas de América (ICA), el Consejo Latinoamericano de Cooperativas y Mutuales (CLCM), Asociación Latinoamericana del Cono Sur (ALCS), el Buró Internacional de Cooperativas Europeas (BICE), y la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) que se constituyó en el año 1895 en Londres, en 1946 fue la primera organización no gubernamental a quien las Naciones Unidas acordó estatuto consultivo, hoy es una de las 41 organizaciones que figuran en la categoría 1 de las organizaciones que gozan de estatuto consultivo ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas.

2.14 MARCO LEGAL

Antes de la publicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, el 4 de junio de 2001, el ahorro y crédito popular era ambiguo y extremadamente disperso; lamentablemente, esta situación no ha cambiado significativamente, toda vez que los diferentes ordenamientos remiten a otros, y unos se complementan con aquéllos. Así, el panorama se presenta diverso y complicado para las entidades dedicadas a esta actividad, a partir de su inclusión en el sistema financiero.

2.14.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dentro de los principales numerales, de nuestra Carta Magna, que regulan la actividad del ahorro y crédito popular, están los párrafos sexto y séptimo del artículo 28. en lo conducente al Banco de México y sus facultades de regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros. La fracción X del artículo 73, respecto a las facultades del Congreso de la Unión, para legislar en toda la República, sobre servicios financieros. El numeral 90, concerniente a la Administración Pública Federal, toda vez, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como la Comisión Nacional para la Defensa de Usuarios de Servicios Financieros, son los entes encargados de la autorización y vigilancia de las entidades de ahorro y crédito popular. Adicionalmente podemos hacer referencia a los artículos 5° y 9°, respecto a la libertad de dedicarse a la actividad lícita que se prefiera, esto es, el ahorro y crédito popular, y la de la libertad de asociación para formar entidades dedicadas a esta actividad, respectivamente.

2.14.2 Ley de Ahorro y Crédito Popular

Actualmente representa el principal ordenamiento, en cuanto al ahorro y crédito popular se refiere, fue publicada en el DOF el día 4 de junio de 2001, consta de seis títulos, trece capítulos y 139 artículos, a la fecha cuenta ya con dos reformas en su haber, sin entrar en vigor aún, sin duda alguna es necesario realizar ciertas precisiones a dicha Ley, ya que como se analizará en el siguiente capítulo, presenta ciertas deficiencias que inexorablemente se manifestarán con el ejercicio de ésta, a su entrada en vigor.

También debemos señalar que la LACP, fue creada a imagen de la Ley de Instituciones de Crédito, así como de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; es posible que parezca muy aventurada dicha aseveración, sin embargo, como se analiza en el capítulo III, gran parte de sus numerales, son copia adaptada de las leyes mencionadas. Por lo que cabe reflexionar acerca de la creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, toda vez que las sociedades de ahorro y préstamo —aunque fueron incorporadas con posterioridad, ya que se encontraban reguladas del artículo 38-A al 38-Q—, las uniones de crédito y los grupos de personas físicas, ya se encontraban contempladas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; por lo que únicamente

faltaba incluir a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo. Por otra parte, las entidades de ahorro y crédito popular, son realmente organizaciones auxiliares del crédito, que realizan actividades auxiliares del crédito, luego entonces, las entidades de ahorro y crédito popular, deberían estar contempladas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; ya que si se continuara con esta tendencia exosmótica, terminaríamos con una ley de arrendadoras y factoraje financiero, otra de almacenes generales de depósito y otra de filiales de instituciones financieras del exterior, y con la consecuente desaparición de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Sin embargo, nosotros consideramos acertada la creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, toda vez que las entidades dedicadas a esta actividad, no tienen como finalidad la especulación comercial, esto es, el lucro, sino el beneficio común; caso opuesto en su totalidad, a las arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, almacenes generales de depósito y las filiales de instituciones financieras del exterior, cuyo fin primordial es el enriquecimiento propio. Asimismo no podemos soslayar la intrínseca relevancia que representa la captación de recursos del público, que aunque no es con un fin especulativo, es ésta, la actividad que desarrollan las entidades de ahorro y crédito popular, tópico que provoca nuevamente la reflexión acerca del error que representa el considerar como socios a los ahorradores, toda vez que no podemos considerar que éstos, sean peritos en contabilidad, en Derecho Mercantil o en Derecho Bancario, para que comprendan sus derechos y obligaciones como socios, así como la vigilancia de la entidad; esto, sin tomar en consideración que resulta realmente fácil mostrar a los ahorradores un estado financiero de la entidad, que no sea el real.

2.14.3 Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas

Como mencionamos en el capítulo I, la Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas, fue un encomiable esfuerzo —reflejo de la preocupación del legislador de este Estado—, por regular a las entidades de ahorro y crédito popular que operaban en la entidad; sin embargo, no resultó ser un ordenamiento exhaustivo, pero aun así, constituye un ejemplo, toda vez, que el legislador del Estado de Zacatecas se adelantó catorce años al legislador federal, en la creación de un cuerpo normativo de entidades de ahorro y crédito popular.

LEY DE CAJAS POPULARES DEL ESTADO DE ZACATECAS

TEXTO ORIGINAL.

Ley publicada en el Suplemento al Núm. 72 del Periódico Oficial el Miércoles 9 de Septiembre de 1987.

LICENCIADO GENARO BORREGO ESTRADA, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, a sus habitantes hago saber:

Que los CC. Diputados Secretarios de la H. Quincuagésima Segunda Legislatura del Estado, se han servido dirigirme el siguiente:

DECRETO No. 140

LA H. QUINCUAGESIMO SEGUNDA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS.

CONSIDERANDO PRIMERO.- Que las Cajas Populares existen en nuestra Entidad desde hace más de seis lustros y que agrupan a 10.000 jefes de familia, que han visto favorecida su capacidad de ahorro a través de un sistema cooperativo de ayuda mutua.

CONSIDERANDO SEGUNDO.- Que el registro legal de esta forma sui géneris de ahorro popular y solidario, no ha sido posible porque su estructura no encuadra en ninguna de las figuras de nuestro sistema legal, a pesar de que dichas sociedades originan su funcionamiento en las prácticas cooperativas y no compiten ni con las sociedades nacionales de crédito ni con ninguna organización de inversión financiera, pues las Cajas Populares de Ahorro sólo realizan operaciones entre sus miembros, y no entre el público en general, por lo que se considera que éstas tienen un objetivo eminentemente de servicio social y no lucrativo.

CONSIDERANDO TERCERO.- Que en apoyo de la constitucionalidad de las Cajas Populares, el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al legislador ordinario para que establezca los mecanismos que faciliten la sólida estructuración y la expansión de la actividad económica del sector social en los terrenos de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

CONSIDERANDO CUARTO.- Que las Cajas Populares son mecanismos surgidos espontáneamente del seno de la sociedad civil que propician la organización y ensanchamiento de la actividad económica de los estratos sociales medios y populares, que mediante estos instrumentos tienen acceso a crédito a tasas muy por debajo del interés comercial.

CONSIDERANDO QUINTO.- Que siendo pues las Cajas Populares organismos que tienen una existencia implantada socialmente en la realidad, cuyo fin es librar de la especulación y de la usura a las clases económicamente débiles, fomentar el ahorro y propiciar la práctica de la solidaridad, es conveniente reconocerles una personalidad jurídica, que de hecho ya tienen.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, en nombre del Pueblo es de decretarse y se

DECRETA:

LEY DE CAJAS POPULARES DEL ESTADO DE ZACATECAS

CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1.- Las Cajas Populares son organizaciones sociales de capital variable, responsabilidad limitada y con

personalidad jurídica propia, que agrupan a personas de escasos recursos económicos, las cuales se unen para ahorrar en común y obtener préstamos a un interés razonable en las condiciones establecidas por esta Ley.

ARTICULO 2.- Las Cajas Populares tendrán como base de su funcionamiento y fines los mismos principios y objetivos que rigen a las sociedades cooperativas.

ARTICULO 3.- Los objetivos generales de las Cajas Populares son:

I. Fomentar, estimular y sistematizar el ahorro popular;

II. Conceder préstamos a sus socios al más bajo interés posible;

III. Impulsar el trabajo productivo;

IV. Aumentar el poder adquisitivo de sus socios;

V. Entrenarlos en los métodos más adecuados para sus actividades económicas; y

VI. Hacerles apreciar el valor educativo de la Caja Popular.

ARTICULO 4.- Las Cajas Populares no deberán desarrollar actividades distintas a las que se refiere el artículo 3º de esta Ley.

ARTICULO 5.- En las Cajas Populares no podrá concederse ventaja o privilegio a los iniciadores, fundadores o directores, ni preferencia a parte alguna del capital, ni exigirse a los socios de nuevo ingreso que contraigan cualquier obligación económica superior a los miembros que ya forman parte de la sociedad.

ARTICULO 6.- Los extranjeros no podrán desempeñar puestos de dirección o de administración general en las Cajas Populares.

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

ARTICULO 7.- Las Cajas Populares no deben pertenecer a las cámaras de comercio o de industria ni a las asociaciones de productores.

ARTICULO 8.- El emblema de las Cajas Populares será el escudo nacional del cooperativismo de ahorro y préstamo, que consiste en dos pinos de color verde, sobre un fondo amarillo oro encerrado por un círculo verde y al centro, superpuesto a los pinos, el indito mexicano que lleva en sus brazos un cerdito rojo. Circundando todo éste irá el lema de las Cajas Populares "Por un Capital en Manos del Pueblo" y en el mismo círculo abajo de los dos pinos la inscripción "ahorro y préstamo".

ARTICULO 9.- Con el fin de ayudarse en la solución de sus problemas específicos del cooperativismo, las Cajas Populares deberán formar parte de la Federación de Cajas Populares que opere en el Estado.

CAPITULO II DE LA CONSTITUCION Y AUTORIZACION OFICIAL

ARTICULO 10.- La constitución de Cajas Populares deberá hacerse mediante asamblea general que celebren los interesados, levantándose acta por quintuplicado en la cual, además de las generales de los fundadores y los nombres de las personas que hayan resultado electos para integrar por primera vez consejos y demás órganos de gobierno de la Caja Popular, se insertará el texto de los estatutos. La autenticidad de las firmas de los otorgantes será certificada por cualquier autoridad judicial del Estado o fedatario público.

ARTICULO 11.- Las Cajas Populares podrán constituirse con un mínimo de 25 socios.

ARTICULO 12.- Para obtener la personalidad jurídica, las Cajas Populares deberán tramitar su registro en el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo, ante el cual se presentarán los siguientes documentos:

I. Copia del Acta Constitutiva; y

II. Padrón de los socios fundadores.

ARTICULO 13.- El registro de las Cajas Populares y de la Federación de Cajas Populares, produce efectos ante cualquier autoridad y les confiere personalidad jurídica con capacidad para contratar y obligarse.

ARTICULO 14.- Satisfechos los requisitos para su registro las Cajas Populares o la Federación de Cajas Populares, recibirán la constancia respectiva dentro de los treinta días siguientes a la solicitud presentada. Sin embargo, si pasado el plazo mencionado, el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo no contesta la solicitud de registro, los interesados podrán recurrir al Ejecutivo, para que en un plazo de 60 días resuelva el caso; si el fallo es favorable a los interesados, el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo deberá otorgarle el registro correspondiente en un plazo no mayor de quince días.

ARTICULO 15.- Los estatutos de las Cajas Populares contendrán los siguientes principios fundamentales:

- I. Adhesión libre y voluntaria de los socios;
- II. Gobierno democrático;
- III. Conceder al capital, si se acuerda por la asamblea general un interés limitado;
- IV. Los excedentes que originalmente pertenecen a los socios, podrán distribuirse en la proporción que acuerde la asamblea, entre la Caja Popular, la comunidad y los propios asociados;
- V. Educación cooperativa; e
- VI. Integración económica y social.

ARTICULO 16.- Además de las disposiciones anteriores, los estatutos de las Cajas Populares contendrán:

- I. Denominación y domicilio social;
- II. Objeto social;
- III. Duración de las mismas;

IV. Forma de constituir o incrementar el capital social.

V. Forma de captar y distribuir recursos relacionados con las operaciones de ahorro y préstamos;

VI. Obligaciones y derechos de los socios;

VII. Motivos y procedimientos de exclusión y correcciones disciplinarias;

VIII. Formas de convocar a asambleas generales;

IX. Determinación de quórum de las asambleas;

X. Normas para la adquisición, administración y destino de los bienes estrictamente necesarios para el funcionamiento y operación de las Cajas Populares;

XI. Duración del ejercicio social que no deberá ser mayor de un año;

XII. Forma en que deberá caucionar su manejo el personal que tenga fondos y bienes a su cargo; y

XIII. Las demás que apruebe la Asamblea General y que no contravengan las disposiciones de la presente Ley y de los estatutos.

CAPITULO III DEL GOBIERNO DE LAS CAJAS POPULARES

ARTICULO 17.- La Dirección, administración y vigilancia de las Cajas Populares estarán a cargo de:

- I. La Asamblea General;
- II. El Consejo de Administración;
- III. El Consejo de Vigilancia; y
- IV. El Comité de Préstamos.

ARTICULO 18.- La Asamblea General de socios es la máxima autoridad de la Caja Popular, sus acuerdos obligan a todos los socios presentes o ausentes, siempre que se tomen conforme a las prescripciones de esta Ley.

ARTICULO 19.- La Asamblea tomará conocimiento y resolverá los asuntos y

problemas de mayor trascendencia para la sociedad y establecerá las normas generales que rijan el funcionamiento de las Cajas Populares, sin contrariar las presentes disposiciones. En especial deberá tomar resolución sobre:

I. Admisión, renuncia y exclusión de los socios;

II. Elección y destitución de dirigentes;

III. Asociación y separación de la federación respectiva;

IV. Aprobación y modificación de los estatutos y del reglamento interno;

V. Aprobación, en su caso, de los informes de los directivos y funcionarios;

VI. Determinación del quórum de las asambleas;

VII. Autorización del monto de las partes sociales obligatorias;

VIII. Examen de planes y presupuestos;

IX. Acuerdo para obtención de préstamos y destino de las inversiones;

X. Adquisición y enajenación de bienes;

XI. Liquidación de la Caja Popular;

XII. Designación de la persona o institución depositaria de los fondos de la Caja Popular, cuando no haya una sociedad nacional de crédito, suficientemente accesible, y

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

XIII. Todo otro asunto que no esté normado por los estatutos o el reglamento interno, siempre que no se oponga a las disposiciones de la presente Ley.

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

ARTICULO 20.- La Asamblea General Ordinaria de las Cajas Populares se efectuará dentro de los noventa días siguientes al cierre del ejercicio social tendrá por objeto informar sobre éste. Toda otra asamblea que se celebre se denominará "extraordinaria".

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

ARTICULO 21.- El Consejo de Administración convocará a las asambleas al menos con quince días de anticipación. Dicha convocatoria, en la que se incluirá el "orden del día" se hará por medio de anuncio que deberá fijarse en lugar visible de la oficina de la Caja Popular; y por medio de citatorio que entregará personalmente o que mandará por correo certificado a cada uno de los miembros, anexándoles un instructivo que explique la forma en que participará el socio en el proceso de la asamblea.

ARTICULO 22.- No deberá tratarse ningún asunto que no sea consignado en el orden del día.

ARTICULO 23.- El Consejo de Administración podrá convocar a Asamblea General Extraordinaria cuando sea necesario. También debe convocar a ella cuando lo solicite el Consejo de Vigilancia o a petición de por lo menos el 10% de los socios. El objeto de la Asamblea Extraordinaria deberá indicarse claramente en la convocatoria; y en dicha asamblea no se deberán tratar sino los asuntos expresamente indicados en el orden del día.

ARTICULO 24.- En todas las asambleas a cada socio corresponderá un solo voto. Las personas morales a que se refiere la fracción II del artículo 41, votarán a través de un representante debidamente autorizado y acreditado ante la sociedad.

ARTICULO 25.- Podrá aceptarse el voto por poder, siempre y cuando éste recaiga en otro asociado, sin que pueda representar a más de dos socios.

ARTICULO 26.- Dependiendo de lo estipulado en los estatutos de cada Caja Popular, las votaciones pueden ser:

I. Económicas;

II. Nominales; o

III. Secretas.

ARTICULO 27.- Corresponderá al Consejo de Administración hacer la convocatoria de las asambleas generales; pero si tratándose de las ordinarias no hace la convocatoria en la época fijada por los estatutos, o si se rehusare a convocar a Asamblea General Extraordinaria, cuando así lo solicite el 10% cuando menos de los miembros de la Caja Popular o el Consejo de Vigilancia se rehusare a su vez, la Asamblea Ordinaria o Extraordinaria podrá ser convocada cuando menos por el 10% de los socios.

ARTICULO 28.- El Consejo de Administración se integrará con un número impar de miembros, no menor de 5 ni mayor de 11, quienes serán elegidos por la Asamblea General para un periodo de 3 años; pudiendo ser reelectos por una sola vez para un periodo igual, independientemente del cargo que ocupen; pero se renovará cada año una tercera parte de sus miembros, con el fin de establecer un sistema cíclico de elección.

ARTICULO 29.- El Consejo de Administración tendrá la dirección general y el control de los asuntos en las Cajas Populares, en especial:

I. Decidir provisionalmente sobre la admisión, suspensión y renuncia de los socios y ejecutar su exclusión aprobada por la Asamblea General;

II. Determinar la tasa de interés sobre los préstamos, los ahorros ordinarios y a plazo fijo, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley y las normas reglamentarias e informar a la Asamblea General;

III. Autorizar los contratos de las fianzas y seguros necesarios para proteger los bienes de la Caja Popular;

IV. Nombrar un gerente, que no podrá ser miembro de ningún cuerpo directivo de la caja y asignarle sus atribuciones;

V. Nombrar, a recomendación del Comité de Préstamos, una o mas personas para que funjan como oficiales de préstamos, los cuales actuarán de acuerdo a las normas contenidas en los estatutos de cada Caja Popular;

VI. Autorizar y supervisar los gastos y toda clase de inversión de dinero que juzgue necesario y que esté de acuerdo con la presente Ley, su reglamento y los estatutos;

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

VII. Designar a la Sociedad Nacional de Crédito y los términos que se deben cumplir para depositar los fondos de la Caja Popular y determinar la forma de retirarlos;

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

VIII. Convocar a las asambleas de la Caja Popular, ya sean ordinarias o extraordinarias;

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

IX. Tener a su cargo el control de los préstamos efectuados y dictar las medidas necesarias para asegurar su recuperación;

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

X. Aprobar el plan de trabajo y el presupuesto de ingresos y egresos que habrá de poner a consideración de la Asamblea General;

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

XI. Elaborar y aprobar los reglamentos necesarios para el funcionamiento de la Caja Popular.

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

XII. Informar a los socios de los acuerdos tomados por las asambleas en un plazo máximo de 30 días después de su celebración;

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

XIII. Someter a la aprobación de la Asamblea informe anual de actividades.

ARTICULO 30.- Los miembros del Consejo de Administración se distribuirán los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero; las demás personas recibirán el nombre de Vocales. El gerente deberá concurrir a las juntas del Consejo, pero no tendrá derecho de voto.

ARTICULO 31.- El Consejo de Administración celebrará una junta extraordinaria dentro de los quince días siguientes a la Asamblea General y posteriormente tendrá sus juntas por lo menos una vez al mes. El Consejo determinará en su reglamento de juntas, el lugar y fecha de sus reuniones, datos que deberá dar a conocer a los socios. Durante ellas deberá admitir a los integrantes del Consejo de Vigilancia, los cuales podrán tener voz cuando sean consultados, pero no voto; no obstante deberán intervenir cuando consideren que se han violado las disposiciones de esta Ley, su reglamento, las de los estatutos y reglamentos o algunos de los principios cooperativos.

ARTICULO 32.- El Consejo de Vigilancia ejercerá la supervisión de todas las actividades de la sociedad y tendrá el derecho de veto, para el sólo objeto de que el Consejo de Administración reconsidere la resolución. El derecho de veto deberá ejercitarse ante el Presidente del Consejo de Administración dentro de las 48 horas siguientes a la resolución. El Consejo de Administración podrá ejecutar su decisión bajo su responsabilidad, pero la Asamblea General inmediata estudiará el conflicto y resolverá en definitiva.

ARTICULO 33.- El Consejo de Vigilancia estará integrado por 3 miembros designados en la misma forma con igual

duración a las establecidas para el Consejo de Administración

En el caso de que al efectuarse la elección del Consejo de Administración se hubiere constituido una minoría que represente, cuando menos, el 25% de los asistentes a la Asamblea, el Consejo de Vigilancia sera designado por la minoría.

ARTICULO 34.- El Consejo de Vigilancia deberá elegir de entre sus miembros un Presidente, un Secretario y un Vocal.

ARTICULO 35.- En el caso de ausencias mayores de 3 meses o definitivas de alguno de los miembros de los Consejos de Administración y de Vigilancia, así como del Comité de Préstamos, podrán los citados organismos, en junta legalmente establecida, nombrar suplentes que se harán cargo provisionalmente de las funciones del ausente, a reserva de que la Asamblea General más próxima ratifique o rectifique su nombramiento.

ARTICULO 36.- Compete al Comité de Préstamos hacer el examen y la aprobación en su caso, de los préstamos solicitados por los socios.

ARTICULO 37.- El Comité de Préstamos constará de tres miembros por lo menos, los cuales serán elegidos por la asamblea de entre los socios para un período no mayor de tres años. Los miembros de este Comité podrán ser reelectos hasta por un período igual; pero se establecerá un sistema cíclico de elección igual que el del Consejo de Administración.

ARTICULO 38.- El Comité de Préstamos elegirá de entre sus miembros un Presidente, un Secretario y un Vocal; dicho comité informará por escrito sobre sus actividades al Consejo de Administración por lo menos cada tres meses; y a los socios en cada Asamblea General.

ARTICULO 39.- El Comité de Préstamos resolverá sobre las solicitudes recibidas solamente en sus juntas, las cuales serán

semanarias por lo menos, los días que señalen los estatutos de cada Caja Popular; contra resoluciones desfavorables a los interesados, podrán interponer los recursos de modificación o renovación ante el Consejo de Administración, dentro de los ocho días siguientes a su notificación.

El Consejo de Administración deberá resolver sobre estas demandas en un término no mayor también de ocho días, contados a partir de la fecha de su presentación.

ARTICULO 40.- Tanto de los informes anuales como de las actas que se levanten de asambleas generales, de los Consejos de Administración y de Vigilancia, del Comité de Préstamos y de otras comisiones especiales, se enviará copia al Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo, para su expediente.

CAPITULO IV DE LOS SOCIOS

ARTICULO 41.- Podrán ser socios de las Cajas Populares:

I. Las personas físicas que llenen los siguientes requisitos:

- Haber presentado una solicitud de ingreso;
- Haber cumplido los 18 años o estar legalmente emancipado ante la autoridad civil correspondiente;
- Suscribir y pagar las partes sociales obligatoriamente establecidas;
- Ser de honesto vivir;
- Comprometerse a cumplir los ordenamientos de esta Ley, de su reglamento, de los estatutos y los acuerdos tomados por las asambleas generales;

II. Las cooperativas y organizaciones sociales cuyo espíritu y objetivos sean afines a los de las Cajas Populares.

ARTICULO 42.- Para ingresar a una Caja Popular el solicitante deberá ser presentado por un socio al menos y

firmará, además la solicitud de admisión. El solicitante gozará plenamente de sus derechos de socio una vez que el Consejo de Administración apruebe su solicitud y haya pagado el veinte por ciento de su primera parte social; pero la aprobación definitiva de la solicitud de socio, será competencia de la siguiente Asamblea General.

ARTICULO 43.- Son derechos de los socios:

- I. Percibir el interés autorizado por el Consejo de Administración;
- II. Obtener préstamos en las condiciones determinadas por esta Ley; los estatutos y el reglamento de préstamos;
- III. Renunciar a su calidad de socio, siempre que no tenga débitos por algún préstamo, ni sea fiador de algún socio. Sólo la Asamblea General podrá liberar definitivamente al socio de sus responsabilidades para con la caja.
- IV. Participar, con voz y voto, en las asambleas generales.

ARTICULO 44.- Son obligaciones de los socios:

- I. Cumplir fielmente lo prescrito por esta Ley, los estatutos, los reglamentos interiores debidamente autorizados y los acuerdos tomados por la Asamblea General.
- II. Depositar en la Caja Popular el porcentaje de su ingreso ordinario que fije la Asamblea General hasta completar las partes sociales obligatorias fijadas por el reglamento interno.
- III. Asistir a las asambleas generales.
- IV. Conocer el funcionamiento de su Caja Popular y la marcha de sus asuntos.

CAPITULO V DE LOS RECURSOS DEL CAPITAL Y DE LOS FONDOS SOCIALES

ARTICULO 45.- Las Cajas Populares sólo podrán hacer préstamos a sus socios.

ARTICULO 46.- Los préstamos a que se refiere el artículo anterior, serán para fines exclusivamente productivos o de consumo.

ARTICULO 47.- Se entiende que los préstamos son con fines productivos a los socios, cuando se destinen para aumentar o mejorar la producción agrícola, industrial, artesanal o de servicios, o bien para equipamiento, mejoramiento de las instalaciones o de las herramientas que utilizan sus asociados.

ARTICULO 48.- Como préstamos para el consumo se entenderán los que se destinen a la compra de artículos, materiales, aparatos y toda clase de muebles para sus hogares; o bien cuando los utilicen para fines culturales, recreativos, de salud, de vivienda o de trabajo.

ARTICULO 49.- Los estatutos y los reglamentos especiales para préstamos y depósitos de ahorro señalarán las condiciones para su celebración.

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

ARTICULO 50.- En todo caso el tipo de interés que fijará el Consejo de Administración será atendiendo a los gastos totales de operación más las reservas y fondos de que habla esta Ley para las Cajas Populares.

ARTICULO 51.- Los recursos provenientes de sus socios y de los que dispondrán las Cajas Populares para sus operaciones, se clasificarán en:

I. Partes sociales;

II. Depósitos en cuenta de ahorro ordinario; y

III. Depósitos de ahorro a plazo fijo.

ARTICULO 52.- El capital social de las Cajas Populares estará constituido por las partes sociales de los socios, las cuales serán obligatorias, constituyendo el capital

de riesgo de la Caja Popular y no recibirán intereses

ARTICULO 53.- El valor de las partes sociales será determinado en la Asamblea General Constitutiva y deberá ser revisado por lo menos cada 3 años.

ARTICULO 54.- Solamente la asamblea acordará el número de partes sociales que los socios podrán tener y cuyo monto será determinado en los estatutos.

ARTICULO 55.- Se establecen las siguientes reservas y fondos:

I. Reserva para préstamos incobrables;

II. Reserva técnica; y

III. Fondo de reserva.

ARTICULO 56.- La reserva para préstamos incobrables se utilizará para cubrir los saldos de los préstamos declarados irrecuperables por el Consejo de Administración en reunión que deberá efectuar con el Consejo de Vigilancia y después de una cuidadosa investigación.

ARTICULO 57.- La reserva técnica tendrá por objetivo, en su orden, cubrir las posibles faltas de liquidez; o, ampliar las actividades financieras de la sociedad; o bien será depositada en la Federación Estatal de Cajas Populares.

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

ARTICULO 58.- El fondo de reserva se destinará a cubrir las pérdidas netas que hubiere anualmente en la sociedad y su límite llegará cuando alcance el 25% del capital social; cada vez que sea afectado deberá reconstituirse.

ARTICULO 59.- Tanto la reserva para préstamos incobrables como la reserva técnica y el fondo de reserva, se constituirán con los porcentajes establecidos en los estatutos de cada Caja Popular y serán revisados, por lo menos, cada 5 años.

ARTICULO 60.- Las Cajas Populares según las disposiciones del reglamento de

esta Ley y las de sus estatutos, podrán otorgar avales o garantías para respaldar préstamos que otras instituciones, empresas o personas físicas concedan a sus socios.

ARTICULO 61.- Las Cajas Populares, establecerán reservas a fin de cubrir las cuotas respectivas al Instituto Mexicano del Seguro Social de sus trabajadores exclusivamente.

ARTICULO 62.- Las Cajas Populares podrán obtener préstamos externos, previo acuerdo de la Asamblea General. Los estatutos fijarán el monto hasta el cual el Consejo de Administración, con la aprobación del Consejo de Vigilancia, podrá gestionar o aceptar dichos créditos.

ARTICULO 63.- Las Cajas Populares sólo podrán hacer inversiones en inmuebles siempre que sean los necesarios para el cumplimiento de sus fines. Esta decisión será tomada por la Asamblea General.

ARTICULO 64.- Si al concluir el balance correspondiente de cada año, quedase algún excedente, se distribuirá, a decisión de los socios, tomada en Asamblea General para:

- I. Incrementar el desarrollo de la Caja Popular;
- II. El establecimiento de servicios a la comunidad;
- III. O a los socios en proporción a los intereses pagados por sus préstamos.

CAPITULO VI DE LA EDUCACION COOPERATIVA

ARTICULO 65.- Las Cajas Populares deberán mantener permanentemente un programa de educación y capacitación inspirado en los principios cooperativos destinados a sus socios, directivos y empleados principalmente.

ARTICULO 66.- El Gerente será el responsable directo de la realización de los

programas educativos, los cuales serán aprobados por el Consejo de Administración y tendrán, entre otros los siguientes objetivos:

- i. Convencer a los socios de la bondad de los ideales cooperativos y orientar su conducta dentro de la Caja Popular;
- II. Motivar a los socios a incrementar sus partes sociales y encaminarlos al hábito del ahorro;
- III. Difundir los ideales cooperativos en la comunidad, con objeto de obtener de ella su simpatía y apoyo;
- IV. Obtener en lo posible, la afiliación de todos los candidatos a socios;
- V. Proporcionar a los socios orientación sobre el incremento, distribución y mejor aprovechamiento de sus ingresos.

CAPITULO VII DE LA FEDERACION ESTATAL

ARTICULO 67.- Sólo habrá una federación estatal que agrupe a las Cajas Populares, la cual se podrá integrar con 3 de ellas como mínimo, registradas en el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo. Esta federación para funcionar deberá ser autorizada y registrada en el mencionado Centro.

ARTICULO 68.- La autorización para funcionar concedida a una Caja Popular, implica su afiliación inmediata a la Federación autorizada.

ARTICULO 69.- La Federación tendrá por objetivos:

- I. Coordinar las actividades de las Cajas afiliadas;
- II. Coadyuvar con el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo en la vigilancia de las Cajas Populares
- III. Realizar planes económicos o financieros que mejoren o amplíen las actividades de las Cajas Populares;

IV. Procurar el aprovechamiento en común de bienes y servicios;

V. Representar y defender en general los intereses de las Cajas Populares asociadas;

VI.- Intervenir en los conflictos que surjan entre las mismas, procurando su solución mediante la conciliación, en un primer momento, y en su caso, *arbitrando*, según lo establecido en esta Ley, su reglamento o los estatutos de las mismas cajas. El laudo arbitral que emita, podrá ser recurrido ante el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo, cuya resolución será la definitiva.

VII.- Denunciar ante el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo la existencia de Cajas Populares que funcionen en contravención a lo ordenado por la presente Ley.

ARTICULO 70.- Las asambleas de la Federación, tanto la constitutiva, como las ordinarias y extraordinarias, se integrarán con tres delegados nombrados por las Cajas Populares en Asamblea General a mayoría de votos.

ARTICULO 71.- En las asambleas generales de la Federación, se computarán los votos de uno por cada Caja Popular presente.

ARTICULO 72.- Sólo mediante orden especial del Director del Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo, oyendo la opinión del Presidente del Consejo de Gobierno de dicho Centro, se podrán practicar visitas de supervisión a la Federación Estatal de Cajas Populares.

ARTICULO 73.- El Reglamento de la presente Ley indicará los casos en que el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo podrá llamar a la Federación Estatal de Cajas Populares para que emita su opinión, antes de aplicar o ejecutar sus planes o acuerdos.

ARTICULO 74.- La Constitución, funcionamiento y administración de la

Federación Estatal de Cajas Populares, se regirán por las disposiciones que esta Ley establece para las Cajas Populares, en lo aplicable; y por las demás que sobre el particular estipule el Reglamento de esta Ley.

CAPITULO VIII DE LA VIGILANCIA Y PROTECCION OFICIAL

ARTICULO 75.- Compete al Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo, la vigilancia oficial de las Cajas Populares, para que ajusten su funcionamiento a las disposiciones de la presente Ley.

ARTICULO 76.- El Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo deberá realizar visitas periódicas a las Cajas Populares, para supervisar el debido funcionamiento administrativo y contable de las mismas.

ARTICULO 77.- El personal de las Cajas Populares prestará el auxilio necesario y rendirá la información que le requiera el supervisor del Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo sobre su funcionamiento.

ARTICULO 78.- Las dependencias del gobierno estatal y los ayuntamientos de los municipios, darán toda clase de facilidades para la constitución y funcionamiento de las Cajas Populares.

ARTICULO 79.- Quedan exentos de impuestos estatales y municipales la constitución y las operaciones de las Cajas Populares.

ARTICULO 80.- Cuando el Gobierno del Estado, para combatir la usura u otras causas graves de malestar social, crea conveniente otorgar préstamos sin intereses a las Cajas Populares, lo hará a través de la Federación de éstas, a condición de que ocupen los recursos en la actividad económica que el propio Gobierno del Estado indique.

CAPITULO IX DE LAS SANCIONES

ARTICULO 81.- Las violaciones a la presente Ley y su Reglamento en que pueden incurrir las Cajas Populares se clasificarán, según el caso, en violaciones de fondo o de forma.

ARTICULO 82.- Son violaciones de fondo aquellas que desnaturalizan los fines, objetivos y el funcionamiento de las Cajas Populares.

I. Las violaciones que afecten de manera directa los fines y/u objetivos de las Cajas Populares darán lugar a la suspensión inmediata de sus actividades y los responsables de las mismas dispondrán de un término de 30 días naturales, contados a partir de la notificación de suspensión, para que rindan pruebas y alegatos en su defensa; transcurrido al término indicado, el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo resolverá sobre la cancelación definitiva del registro.

II. Las violaciones que se originen en relación al funcionamiento de las Cajas Populares, según su gravedad y a juicio del Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo, podrán originar la suspensión inmediata de sus actividades; los representantes dispondrán hasta de sesenta días naturales para que ofrezcan pruebas y alegatos en su defensa, transcurrido el cual el Centro Zacatecano resolverá, según el caso, sobre la cancelación definitiva del registro, la suspensión temporal de actividades, misma que no excederá de tres meses; o bien aplicará una multa que no será superior a veinte veces el salario mínimo vigente, que ingresaría al erario estatal.

ARTICULO 83.- Son violaciones de forma aquellas que se originan con motivo de la aplicación de los procedimientos a que se contraen la presente Ley y su Reglamento. Según su gravedad serán

sancionadas por el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo, con la reposición del procedimiento y, una multa que no excederá de diez veces el monto del salario mínimo vigente. Los representantes de la sociedad dispondrán hasta de treinta días naturales para ofrecer pruebas y rendir alegatos en su defensa.

ARTICULO 84.- Las Cajas Populares que se nieguen proporcionar información que solicite el Centro Zacatecano, sufrirán una multa equivalente a diez veces el salario mínimo que rija en ese momento en el Estado de Zacatecas; si asume igual conducta, por segunda vez, se duplicará la multa; y si esto sucede por tercera ocasión, le será cancelado su registro.

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

ARTICULO 85.- Cuando los socios detecten algún ilícito deberán darlo a conocer al Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo, el que lo pondrá en conocimiento del Consejo de Vigilancia y si éste no actúa, el Centro lo hará en su renuencia.

(F. DE E., P.O. 9 DE SEPTIEMBRE DE 1987)

ARTICULO 86.- Contra las resoluciones que dicte el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo, procede en primer lugar el recurso de reconsideración el cual podrá ser interpuesto dentro de los siguientes cinco días hábiles al de la notificación y resuelto en un plazo no mayor de 30 días.

ARTICULO 87.- Contra la determinación que resuelva el recurso de reconsideración, solamente procede el de queja, que se hará valer en el término de cinco días hábiles ante el Ejecutivo del Estado el cual emitirá su fallo en los siguientes cuarenta y cinco días; contra éste no procede recurso alguno.

CAPITULO X DE LA DISOLUCION Y LIQUIDACION

ARTICULO 88.- Las Cajas Populares se disolverán por cualquiera de las siguientes causas:

I. Por la voluntad de las dos terceras partes de los socios;

II. Por la disminución del número de socios a menos de veinticinco;

III. Cuando concluye el plazo de duración;

IV. Porque el estado económico de la sociedad no permita continuar la operación; y

V. Por cancelación que haga el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo de la autorización y registro para funcionar, de acuerdo con las normas establecidas por la presente Ley.

ARTICULO 89.- Llegado el caso de disolución, la Caja Popular o el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo la comunicará al Juez de Primera Instancia en materia civil del fuero común de la jurisdicción, el cual convocará a los representantes de la Caja Popular o en su defecto a los de la Federación de Cajas Populares correspondientes y al Agente del Ministerio Público, para una junta que tendrá lugar dentro de las 72 horas siguientes en la que se procederá a designar un representante de la Caja Popular o Federación según el caso, el que, en unión del que designe el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo y del que nombre el concurso de acreedores, si los hay, integrarán la comisión liquidadora.

ARTICULO 90.- Treinta días después de que los liquidadores hayan tomado posesión de su cargo, presentarán al juzgado un proyecto para la liquidación de la sociedad.

ARTICULO 91.- El Juzgado, con audiencia del Ministerio Público y de la

Comisión Liquidadora, resolverá, dentro de los diez días siguientes, sobre la aprobación del proyecto.

ARTICULO 92.- El Agente del Ministerio Público y la Comisión Liquidadora serán considerados como partes en la tramitación establecida en los artículos anteriores, vigilando que la reserva y los fondos de que habla la presente Ley, y en general el activo de la Caja Popular disuelta, tengan la aplicación debida conforme a la misma.

ARTICULO 93.- Al iniciarse el procedimiento de liquidación el Juez dará acceso al Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo para que anote en el libro de registro de Cajas Populares "En Liquidación". Al concluir el procedimiento ordenará al Centro la cancelación de dicho registro y su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, Organó del Gobierno del Estado.

SEGUNDO.- En tanto se expide el reglamento de la presente Ley, el Centro Zacatecano de Fomento Cooperativo dictará las medidas necesarias para la aplicación de la misma a fin de resolver las situaciones no contempladas que surjan con motivo de la operación de las Cajas Populares.

TERCERO.- Todas las Cajas Populares que hasta la fecha hayan venido operando, deberán obtener el registro a que alude esta Ley en un término no mayor de 90 días, contados a partir de la iniciación de su vigencia.

COMUNIQUESE AL EJECUTIVO DEL ESTADO PARA SU PROMULGACION Y PUBLICACION.

DADO en la Sala de Sesiones de la H. Quincuagésima Segunda Legislatura del Estado, a los diez días del mes de agosto de mil novecientos ochenta y siete.- Diputado Presidente.- Lic. José Marco Antonio Olvera Acevedo.- Diputados Secretarios.- Rafael Calzada Vázquez e Ing. Gilberto Zapata Frayre.- (Rúbricas).

Y para que llegue a conocimiento de todos y se le dé el debido cumplimiento, mando se imprima, publique y circule.

DADO en el despacho del Poder Ejecutivo del Estado a los veinticinco días del mes de agosto de mil novecientos ochenta y siete.

EL GOBERNADOR
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
LIC. GENARO BORREGO
ESTRADA
EL SECRETARIO GENERAL
DE GOBIERNO
LIC. DANIEL DAVILA
GARCIA

2.14.4 Ley de Instituciones de Crédito

La Ley de Instituciones de Crédito fue publicada en el DOF el día 18 de julio de 1990, y que por medio de su artículo segundo transitorio se abrogaba la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el DOF el día 14 de enero de 1985. La Ley de Instituciones de Crédito sirvió como cuerpo normativo modelo para la creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, e incluso determinados numerales de ésta, remiten a preceptos de la Ley de Instituciones de Crédito.

2.14.5 Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, fue publicada en el DOF el día 31 de mayo de 1941, este ordenamiento no consideró más entidades de ahorro y crédito popular, que las uniones de crédito. El día 15 de enero de 1985 se deroga parcialmente esta Ley, en lo conducente a las organizaciones auxiliares del crédito incluyendo a las personas o sociedades cuya actividad fuera el cambio de divisas, toda vez que el día 14 de enero de 1985 se publica en el DOF la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que de igual forma, sólo consideró a las uniones de crédito.

2.14.6 Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito se publicó en el DOF el día 14 de enero de 1985, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, y con el que se abrogaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, por medio del párrafo primero de su artículo segundo transitorio, que expresa: "*Se deroga la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941 en lo conducente a organizaciones auxiliares de crédito y a la actividad de personas o sociedades dedicadas a las operaciones de cambio de divisas extranjeras.*" Cabe destacar, que esta Ley no contempló a las sociedades de ahorro y préstamo, así como tampoco a las asociaciones, sociedades civiles o grupos de personas físicas cuya actividad fuera la captación de recursos para su colocación entre sus mismos miembros. Sin embargo, con la publicación de la reforma DOF el día 27 de diciembre de 1991, se obligaba a las cajas de ahorro a constituirse como sociedades de ahorro y préstamo, así, en el artículo segundo transitorio de esta fecha, se manifestaba: "*Los administradores de las cajas de ahorro deberán solicitar, en su caso, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la autorización para constituirse y operar como sociedad de ahorro y préstamo en un plazo de 360 días siguientes al inicio de la vigencia de este Decreto. Las personas que no presenten dicha solicitud o aquellas a las que se les niegue la autorización, deberán de abstenerse de realizar dichas operaciones, debiendo la Comisión Nacional Bancaria, en caso contrario, actuar según los términos del artículo 64 de la Ley.*" De esta forma se anexaban los artículos 38-A al 38-Q, que constituían el *Capítulo II BIS De las sociedades de ahorro y préstamo, del TÍTULO SEGUNDO DE LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CRÉDITO.*

2.14.7 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se publicó en el DOF el día 8 de enero de 1999, cuya entrada en vigor no sucedió sino hasta noventa días después de la fecha de referencia. El objetivo de la Ley de acuerdo con su artículo primero es: "*La presente Ley tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dicha funciones.*" Refiriéndose a la Comisión Nacional para la

Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), cuando hace alusión a la “entidad pública”. En la fracción IV del artículo segundo de la Ley, se establece a qué entidades se les considera como instituciones financieras, quedado únicamente contempladas dentro del marco del ahorro y crédito popular, las sociedades de ahorro préstamo y a las uniones de crédito, faltando desde luego las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, sin embargo, al final de esta fracción, se deja abierto un criterio discrecional al establecer: *“y cualquier otra sociedad que realice actividades análogas a las de las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezca un producto o servicio financiero”*

2.14.8 Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

El día 28 de abril de 1995 se publica en el DOF la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quedando integradas así, la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, en un solo órgano denominado Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En el artículo primero de la Ley se establece la naturaleza jurídica de la Comisión, el cual describe: *“Se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de esta Ley.”* En el artículo segundo se contempla el objeto de la misma, *“La Comisión tendrá 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.*

También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero.” Y sus facultades se encuentran detalladas en el artículo cuarto. En síntesis y respecto de las entidades de ahorro y crédito popular, la CNBV es el órgano encargado de su autorización, supervisión y regulación. En la fracción IV del artículo tercero, ya se consideran como entidades del sector financiero o entidades financieras a las uniones de crédito sociedades de ahorro y préstamo y a las personas que operen con el carácter de entidades de ahorro y crédito popular, esto, debido a las reformas a la Ley, publicadas DOF del día 1º de junio de 2001.

2.14.9 Ley de Protección al Ahorro Bancario

El día 19 de enero de 1999, se publicó en el DOF la Ley de Protección al Ahorro Bancario, la cual no cuenta con contenido alguno en lo conducente al ahorro y crédito popular, no obstante, esta Ley fungió como ejemplo, para la creación de la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, que analizaremos en el apartado 2.13.14 que lleva el mismo título.

2.14.10 Ley General de Sociedades Cooperativas

Han existido tres Leyes Generales de Sociedades Cooperativas; la primera fue de 12 de mayo de 1933, la segunda de 15 de febrero de 1938 y la tercera promulgada el 3 de agosto de 1994 con el nombre de Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas. La Ley de 1933, fue abrogada por la Ley de 1938 que se publicó durante el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas del Río; no contempló más entidades de ACP, que las establecidas en el artículo 9º *“Todas las sociedades cooperativas podrán establecer secciones de ahorro que concedan préstamos a sus miembros, de acuerdo con lo que establezca el reglamento de esta Ley.”* Y así se conservó hasta la publicación de la Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas.

2.14.11 Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas

El Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas se publicó en el DOF el 1º de julio de 1938, también durante la administración del general Lázaro Cárdenas del Río; en su *Capítulo IV De la sección de ahorro, del TITULO II*, regulaba a las secciones de ahorro de las cooperativas, así, el artículo 46 de dicho ordenamiento establecía: *“Las secciones de ahorro que puedan establecer las sociedades cooperativas de acuerdo con lo que dispone el artículo 9º de la Ley, estarán administradas por comisionados especiales que garantizarán su manejo en los términos que establezcan las bases constitutivas.”* Respecto a los socios el precepto 47 disponía: *“Los socios contribuirán con las cuotas que fije la asamblea y con las sumas adicionales que libremente aporten.”* El numeral 48, establecía las reglas para las aportaciones: *“Las aportaciones se depositarán en el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, y con cargo a ellas podrán concederse a los miembros préstamos de emergencia.”* El artículo 49

definía a los préstamos de emergencia de la siguiente forma: *“Se entenderá por préstamo de emergencia el que concedan las cooperativas a sus miembros por conducto de la sección de ahorro para sus actividades individuales de producción o para fines de consumo bajo la garantía de la firma de dos asociados o de persona extraña de reconocida solvencia. Estos préstamos podrán destinarse a satisfacer necesidades imprescindibles de los interesados, cuando no sean de aquellas que conforme al artículo 41 de la Ley deban atenderse con cargo al fondo de previsión social, o a la compra de muebles, útiles o enseres de la casa habitación.”* En el numeral 50, encontrábamos las reglas para los préstamos de emergencia: *“Los préstamos de emergencia nunca serán mayores al 10 % de la suma total que por conceptos de anticipos y participaciones en los rendimientos hayan correspondido al socio que lo solicite en el último ejercicio social.”* Para fijar el interés, el precepto número 51 establecía: *“Los préstamos de emergencia causarán el interés que fije la asamblea general, el que nunca podrá exceder de 9 % anual.”* El Artículo 52 establecía el plazo de los préstamos: *“El plazo de los préstamos a que se refieren los artículos que preceden no podrá exceder de un año. Los documentos que los socios expidan deberán satisfacer los requisitos que establezca el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial para recibirlos en descuento, de acuerdo con la fracción I del artículo 5º de la Ley de 22 de julio de 1937.”* Respecto a las utilidades, el numeral 53 establecía: *“Las utilidades que se obtengan por las operaciones que practique la sección de ahorro se distribuirán anualmente en la siguiente forma: I. A cubrir los socios el interés que la asamblea general señale respecto de las sumas excedentes que entreguen y el cual no podrá exceder el tipo legal; y II. El resto se distribuirá entre los socios que hayan operado con la sección de ahorro en proporción al monto de dichas operaciones.”*

2.14.12 Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas

La Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el DOF de 3 de agosto de 1994, abrogó a la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1938. En el artículo segundo transitorio se estableció: *“Se abroga la Ley General de Sociedades Cooperativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1938, el reglamento de la citada Ley publicado en el Diario Oficial de la Federación el primero de julio del mismo año, el Reglamento del Registro Cooperativo Nacional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto del mismo año, y el*

acuerdo por el que se crea con el carácter de permanente la Comisión Intersecretarial para el Fomento Cooperativo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de mayo de 1978." La NLGSC sólo estableció que las sociedades cooperativas de consumidores podrían dedicarse a la actividad de ahorro y préstamo; así lo estipula el precepto número 26: "*Las sociedades cooperativas de consumidores podrán dedicarse a actividades de abastecimiento y distribución, ahorro y préstamo, así como a la prestación de servicios relacionados con la educación a la obtención de vivienda.*" Sin embargo, este artículo se reformó, y actualmente ya no cuenta con la previsión "*ahorro y préstamo*". En forma simultánea a la publicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, esto es, el día 4 de junio de 2001, se publicaron nuevas reformas a la Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas, de esta forma, al numeral 21 de esta Ley, se le anexó la fracción III, para quedar como sigue: "*Forman parte del sistema Cooperativo las siguientes clases de sociedades cooperativas: I De consumidores de bienes y/o servicios; II De productores de bienes y/o servicios; y III De ahorro y préstamo.*" Asimismo el precepto número 33 nos remite al ordenamiento federal, relativo al ahorro y crédito popular, al establecer: "*Las sociedades cooperativas que tengan por objeto realizar actividades de ahorro y préstamo se regirán por esta Ley, así como por lo dispuesto por la Ley de Ahorro y Crédito Popular.*" Actualmente, a la Ley que regula a las cooperativas, se le denomina Ley General de Sociedades Cooperativas, suprimiéndose el término "Nueva".

2.14.13 Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional

El día 26 de diciembre de 1986 se publicó en el DOF la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional, por virtud de la cual, se abrogaba a la Ley anterior publicada en el DOF el día 31 de diciembre de 1949. En el artículo primero de la Ley de 1986 se estableció el objeto de la Ley: "*La presente Ley tiene por objeto regular al Patronato del Ahorro Nacional como organismo descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; a su organización, funcionamiento y control, así como a sus objetivos y las características de sus operaciones.*"

El Patronato del Ahorro Nacional tendrá su domicilio en la Ciudad de México. Podrá establecer, reubicar o clausurar sucursales, agencias y oficinas en el país, previa autorización de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público."

Debemos señalar que ninguna de las dos leyes así como el Estatuto Orgánico del Patronato del Ahorro Nacional, consideraron en lo absoluto a entidad de ahorro y crédito popular alguna.

2.14.14 Ley de Sociedades de Solidaridad Social

La Ley de Sociedades de Solidaridad Social fue publicada en el DOF el día 26 de mayo de 1976, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, esta Ley reguló a las cajas solidarias desde que fueron creadas en 1993 mediante el PRONASOL. Acerca de la constitución de las sociedades de solidaridad social, el primer artículo establece: *“La sociedad de solidaridad social se constituye con un patrimonio de carácter colectivo, cuyos socios deberán ser personas físicas de nacionalidad mexicana, en especial ejidatarios, comuneros, campesinos sin tierra, parvifundistas y personas que tengan derecho al trabajo, que destinen una parte del producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social y que podrán realizar actividades mercantiles.*

Los socios convendrán libremente sobre las modalidades de sus actividades, para cumplir las finalidades de la sociedad.”

En cuanto al objetivo de las sociedades de solidaridad social, el segundo numeral describe: *“Las sociedades de solidaridad social tendrán por objeto:*

I.-La creación de fuentes de trabajo.

II.-La práctica de medidas que tiendan a la conservación y mejoramiento de la ecología.

III.-La explotación racional de los recursos naturales.

IV.-La producción, industrialización y comercialización de bienes y servicios que sean necesarios.

V.-La educación de los socios y de sus familiares en la práctica de la solidaridad social, la afirmación de los valores cívicos nacionales, la defensa de la independencia política, cultural y económica del país y el fomento de las medidas que tiendan a elevar el nivel de vida de los miembros de la comunidad.”

2.14.15 Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores

Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores

Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000
(entra en vigor a partir del 30 de diciembre de 2000)
(vigente hasta el 2006)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.
Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:
Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

Decreto

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, d e c r e t a:

Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores y se adiciona el artículo 51-b de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Artículo primero.- Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores.

Artículo 1o.- Se crea el Fideicomiso para administrar el fondo de fortalecimiento de las sociedades a que se refiere esta Ley, y de apoyo a sus ahorradores. El Fideicomiso tendrá por objeto:

I. Fortalecer el esquema financiero de las sociedades definidas como de tipo " II " en el artículo 7o. de la presente Ley.

Dichas sociedades únicamente recibirán los apoyos a que se refiere esta Ley, siempre y cuando cumplan con los requisitos que establece el artículo 8o. de la misma, y

II. Apoyar a los ahorradores de las sociedades a que se refiere el artículo 7o. de la presente Ley, respecto de las cuales ya se haya comprobado su insolvencia y hayan sido objeto de los trabajos de auditoría contable a que se refiere el artículo 2o. fracción X de esta Ley.

Artículo 2o.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Ahorrador en singular o plural: a las personas que hayan constituido depósitos en las sociedades a que se refiere la fracción IX de este artículo, en calidad de socios o asociados;

II. Comité: al Comité Técnico del Fideicomiso a que se refiere la presente Ley;

III. Federación: a los organismos de integración a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular;

IV. Fideicomiso: al Fideicomiso constituido a partir de la presente Ley;

V. Fiduciaria: Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo;

VI. Ley: a la presente Ley;

VII. Saldo neto de ahorro: el resultado del monto que conste en los títulos de crédito o documentos equivalentes que comprueben los depósitos realizados por el ahorrador, menos los créditos que se le hayan otorgado y no haya cubierto. Para determinar este saldo, no se computarán intereses;

VIII. Secretaría: a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

IX. Sociedad objeto de esta Ley, en singular o plural: a las sociedades a que se refiere el artículo 7o. de esta Ley y que manifiesten su intención de apogarse a los términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, o que en virtud de no poder ajustarse a los requisitos establecidos en la misma, deban proceder a su disolución y liquidación o que se encuentren en procedimiento de quiebra, en concurso o entren en concurso mercantil;

X. Trabajos de auditoría contable: a los trabajos de análisis y evaluación de los estados financieros de una sociedad cuyos ahorradores sean sujetos de apoyo en los términos de esta Ley, los cuales deberán ser pagados con recursos públicos provenientes de las entidades federativas en las que se ubiquen dichas sociedades: estos trabajos deberán realizarse con apego a los principios de contabilidad generalmente aceptados, y con base en normas de auditoría generalmente aceptadas, y

XII. Trabajos de consolidación: a los trabajos que se lleven a cabo en las sociedades objeto de esta Ley, con excepción de las señaladas en el artículo 7o. fracción I, por consultores con experiencia internacional en finanzas populares; estos trabajos comprenden asistencia técnica en materia de mejora, estabilización, sancamiento y/o liquidación de sociedades, los cuales serán contratados por el Gobierno Federal a través del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, en su carácter de agente financiero del Gobierno Federal, con recursos provenientes de organismos financieros internacionales.

Artículo 3o.- El Fideicomiso será público y contará con un Comité que estará integrado por un representante de cada una de las siguientes instituciones: de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien lo presidirá; de Gobernación; de Contraloría y Desarrollo Administrativo; de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de Banco de México, y un representante de cada uno de los dos gobiernos de las entidades federativas que hayan celebrado los convenios a que se refiere el artículo 10 de esta Ley, y que cuenten con el mayor número de ahorradores. Por cada representante propietario del Comité habrá un suplente, quien deberá suplirlo en sus ausencias.

El Comité acreditará legalmente a las personas que se encarguen de recibir y dar respuesta a actos jurídicos interpuestos en contra de sus resoluciones, incluidos aquellos actos relacionados con los juicios de garantías que, en su caso, se interpongan en contra de las resoluciones del propio Comité. Para tal efecto, los gastos y honorarios que se generen con motivo de dicha defensa, serán cubiertos con cargo al patrimonio del Fideicomiso.

Este Fideicomiso no tendrá estructura orgánica propia, por lo que no queda comprendido en los supuestos de los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. No obstante lo anterior y a efecto de dar cumplimiento a los fines del Fideicomiso, la Fiduciaria podrá contratar asesores, profesionistas así como personal técnico por honorarios, con cargo al patrimonio del Fideicomiso, no estableciéndose relación laboral alguna con la Fiduciaria.

Artículo 4.- (Derogado)

Artículo 5.- El fondo, que será el patrimonio administrado por el Fideicomiso, se constituirá por:

I. Las aportaciones del Gobierno Federal.

Dichas aportaciones se administrarán en subcuentas independientes entre sí y distintas a aquellas en que se administre el resto de las aportaciones:

II. Las aportaciones que hagan las entidades federativas;

III. Los productos que se generen por la inversión y la administración de los recursos y bienes con que cuente dicho fondo;

IV. Los bienes que se aporten al fondo, y

V. Los demás que, por otros conceptos, se aporten para el mejor cumplimiento de sus fines.

Artículo 6o.- El Fideicomitente del Fideicomiso será el Gobierno Federal, a través de la Secretaría.

El Comité tendrá de manera enunciativa, mas no limitativa, las siguientes facultades:

I. Aprobar los términos mínimos de referencia, conforme a los cuales deben practicarse los trabajos de auditoría contable de las sociedades cuyos ahorradores sean sujetos a los apoyos que esta Ley contempla, con el propósito de que los recursos de este Fideicomiso se apliquen en forma transparente;

II. Aprobar las bases y procedimientos a través de los cuales se reconocerán los montos a pagar que se hayan determinado en el trabajo de auditoría contable respectivo, así como los mecanismos para identificar a los ahorradores, los procedimientos para determinar las cantidades que se podrán entregar a los mismos, así como los procedimientos para documentar dichas entregas;

III. Determinar los requisitos que deben reunir los documentos comprobatorios de los derechos de crédito de los ahorradores para ser considerados válidos, así como los métodos de identificación de dichos ahorradores;

IV. Instruir que se lleven a cabo las acciones pertinentes para la implementación del esquema de apoyo que se determine en el trabajo de consolidación, el cual establecerá cuándo es viable la recuperación financiera de la sociedad objeto de esta Ley de que se trate, y cuándo no, así como el esquema que se implementará, y el monto necesario para su sancionamiento;

V. Aprobar las bases y procedimientos a través de los cuales se reconocerán a las sociedades objeto de esta Ley que serán apoyadas, así como los procedimientos para documentar dichos apoyos;

VI. Autorizar la celebración de los actos, convenios y contratos de los cuales puedan derivar afectaciones para el patrimonio del Fideicomiso, así como aquellos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines;

VII. Autorizar, con cargo al patrimonio del Fideicomiso, los gastos que resulten necesarios, para el manejo del mismo, incluyendo los honorarios que correspondan a la Fiduciaria, así como aquellos que deriven del proceso de extinción del mismo;

VIII. Instruir a la Fiduciaria, por escrito respecto de la inversión de los fondos líquidos del Fideicomiso;

IX. Evaluar periódicamente los aspectos operativos del Fideicomiso;

X. Revisar y aprobar, en su caso, los informes que rinda la Fiduciaria sobre el manejo del patrimonio fideicomitado;

XI. Vigilar que los recursos que se aporten al Fideicomiso, se destinen al cumplimiento de sus fines;

XII. Definir los criterios y dictar las decisiones sobre el ejercicio de las acciones que procedan con motivo de la defensa del patrimonio del Fideicomiso, comunicando dichos criterios y decisiones por escrito a la Fiduciaria;

XIII. Girar instrucciones a la Fiduciaria acerca de las personas a quienes deberá conferirse mandato o poderes para que se cumplan las funciones secundarias, ligadas y conexas a la encomienda Fiduciaria o para la defensa del patrimonio fideicomitado, indicando expresamente cuándo el (los) mandatario(s) o apoderado(s) podrán delegar sus facultades a terceros;

XIV. Proponer las modificaciones que se pretendan realizar al Fideicomiso;

XV. Determinar los casos en los que la Fiduciaria podrá renunciar a los derechos de cobro respecto de los cuales se haya subrogado en términos de lo señalado por el artículo 11, base sexta de esta Ley, siempre que tal renuncia sea en beneficio de ahorradores no apoyados por el Fideicomiso en términos de la misma; o bien, cuando la Fiduciaria lo solicite en virtud de la notoria imposibilidad legal o material de hacer efectivos los mencionados derechos, o que los procesos que deban seguirse para hacerlos efectivos resulten excesivamente onerosos. Cuando se determine renunciar a los derechos de cobro de conformidad con lo establecido en la presente fracción, los recursos aportados para el pago a ahorradores serán a fondo perdido;

XVI. Aprobar que se lleven a cabo las actividades a que se refieren las fracciones anteriores, en los casos de sociedades objeto de esta Ley que se encuentren en procedimiento de quiebra, en concurso o lleguen a ubicarse en concurso mercantil, y

XVII. Cualesquiera otras derivadas de la legislación aplicable y de la presente Ley, necesarias para el cumplimiento de los fines del Fideicomiso.

Artículo 7o.- Las sociedades objeto de esta Ley, se dividirán en:

I. Sociedades de tipo " I ": a) sociedades de ahorro y préstamo que se hayan constituido conforme a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y que ya no realicen operaciones activas ni pasivas; b) sociedades cooperativas que cuenten con secciones de ahorro y préstamo que se hayan organizado conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas, y que ya no realicen operaciones activas ni pasivas; c) asociaciones y sociedades civiles que hayan realizado actividades de captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, que ya no realicen operaciones activas ni pasivas; d) sociedades de solidaridad social a que hace referencia la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, que hayan realizado actividades de captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, que ya no realicen operaciones activas ni pasivas.

En los casos a los que se refieren los incisos c) y d) se requerirá adicionalmente que durante el tiempo en que realizaron dichas operaciones, hayan observado el primer párrafo del artículo 38-p de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en lo referente al número de integrantes o el monto de activos señalados en las reglas generales emitidas por la Secretaría, es decir, que indistintamente se cumpla con el requisito de que el número total de sus socios no fue superior a quinientos sin importar el monto total de sus activos, o bien, habiendo sido este número mayor, el monto de sus

activos no excedió el millón y medio de pesos;

Para efectos de las sociedades señaladas en los incisos c) y d) anteriores, también serán sociedades objeto de esta Ley, las que hayan solicitado autorización a la Secretaría para constituirse y operar como sociedades de ahorro y préstamo.

II. Sociedades de tipo "II": a las mismas sociedades a que se refieren los incisos a), b), c) y d) de la fracción inmediata anterior, que se encuentren actualmente en operación.

Artículo 8o.- Sólo podrán acogerse al contenido de este ordenamiento, las sociedades objeto de esta Ley, que cumplan los siguientes requisitos y condiciones:

I. Haberse constituido legalmente por lo menos con un año de anticipación a la entrada en vigor de esta Ley, y acreditar que cumple con los supuestos a que se refiere el artículo 7o. de la misma;

II. Tratándose de las sociedades a que se refiere la fracción I del artículo inmediato anterior, deberán someterse a un trabajo de auditoría contable y aceptar el resultado del mismo. En el caso de las sociedades a que se refiere la fracción II del mismo artículo, deberán someterse a un trabajo de consolidación, así como acatar su resultado, derivado del cual se deberá instrumentar cualquiera de los esquemas a que se refiere el artículo 8o. Bis de esta Ley;

III. Firmar el convenio correspondiente con la Fiduciaria, en caso de que el trabajo de consolidación que se le haya aplicado determine la procedencia para el otorgamiento de alguno de los apoyos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 8o. Bis siguiente; en dicho convenio las sociedades objeto de esta Ley se obligarán a dar seguimiento y cumplimiento en forma exacta al

esquema que el trabajo de consolidación respectivo haya determinado que es más conveniente para que se mantengan en operación.

El mencionado convenio contemplará, entre otras cuestiones, las sanciones a que se hará acreedora la sociedad objeto de esta Ley, en caso de no cumplir con algunas de sus disposiciones, así como con cualquiera de las obligaciones que esta Ley le impone;

IV. Acreditar que durante los 12 meses anteriores a la solicitud de apoyo, las tasas de interés pactadas para los depósitos de dinero e inversiones de sus ahorradores, fueron inferiores al 120% de la tasa de rendimiento, en colocación primaria de los Certificados de la Tesorería de la Federación denominados en moneda nacional, a plazo de 28 días, o en su defecto, la que resulte equivalente al citado plazo, de acuerdo con el Banco de México;

V. Tratándose de sociedades cuyos ahorradores sean sujetos de apoyo conforme a lo establecido en el artículo 1o., fracción II, de esta Ley, éstas deberán acreditar haber iniciado los trámites para efectuar los trabajos de auditoría contable con el propósito de determinar su insolvencia a más tardar el 1o. de septiembre del 2004 en el caso de las sociedades señaladas en el artículo 7, fracción I; en el caso de las sociedades señaladas en la fracción II del citado artículo, éstas deberán acreditar haber iniciado los trabajos de consolidación antes del 30 de junio del 2004.

Asimismo, las sociedades de que trata esta fracción, deberán acreditar que previamente a su disolución y liquidación, quiebra o concurso, según sea el caso, no experimentaron una reducción drástica en sus disponibilidades e inversiones en valores por causas distintas a la operación habitual de la misma, en los seis meses

anteriores a la fecha en que se determine su insolvencia. Para tales efectos, se entiende que existe una reducción drástica, cuando se presenta una disminución en el saldo conjunto de disponibilidades e inversiones en valores igual o mayor al 40% del saldo promedio de dichos conceptos, observado en los dos últimos años.

Las disponibilidades e inversiones en valores a que se refiere el párrafo anterior, serán clasificadas de acuerdo con los criterios emitidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para el caso de las entidades de ahorro y crédito popular.

Si como consecuencia de los resultados de los trabajos de auditoría contable, se hubiere dictaminado una reducción drástica en las referidas disponibilidades e inversiones en valores por causas distintas a la operación habitual de alguna sociedad de las referidas en esta fracción, así como su posterior reintegración, se tendrá por acreditado el requisito a que se refiere esta fracción.

En el caso de los apoyos a que se refiere el esquema descrito en la fracción II del artículo 8o. Bis, las sociedades objeto de esta Ley deberán presentar copia certificada del o los acuerdos de los órganos competentes en el o los que se hayan acordado su fusión con alguna entidad de ahorro y crédito popular, o bien, del esquema jurídico o financiero que implique la cesión de activos y pasivos a ésta, cumpliendo con los requisitos que se establecen en esta Ley, así como aceptar someterse a lo que la entidad de ahorro y crédito popular fusionante o cesionaria determine, con relación a la integración de sus órganos de gobierno.

Para poder recibir los apoyos a que se refiere el esquema descrito en la fracción

III del artículo 8o. Bis, las sociedades objeto de esta Ley deberán exhibir copia certificada del o los acuerdos de los órganos competentes en el que se haya acordado su transformación en alguna de las sociedades que prevé la Ley de Ahorro y Crédito Popular; su afiliación a una federación o, en su caso, acordar su supervisión auxiliar con alguna federación; así como la remoción de su o sus administradores o sus órganos equivalentes, y

VI. Tratándose de sociedades objeto de esta Ley que se encuentren en procedimiento de quiebra, en concurso o lleguen a ubicarse en concurso mercantil cumplirán los requisitos a que se refieren las fracciones I, II, IV y V del presente artículo, en el entendido de que los trabajos de auditoría contable podrán ser llevados a cabo por el síndico tratándose del procedimiento de quiebra, o por los especialistas propios del proceso concursal, según corresponda; en todo caso, las sociedades deberán acreditar haber presentado la solicitud o demanda de concurso antes del 31 de diciembre del 2004.

Artículo 8o Bis.- Los esquemas que se podrán implementar como resultado de los trabajos de consolidación, son los siguientes:

I. Disolución y liquidación; en cuyo caso las sociedades objeto de esta Ley a las cuales se aplique este esquema deberán someterse a un trabajo de auditoría contable y aceptar el resultado del mismo, así como realizar los actos corporativos para estos efectos, en los plazos que dicte el Comité, como condición para que se efectúe el pago a sus ahorradores, además de cumplir con los demás requisitos que al efecto se establecen en la presente Ley;

II. Fusión con una entidad de ahorro y crédito popular autorizada por la Comisión

Nacional Bancaria y de Valores para operar como tal, o bien algún otro esquema jurídico o financiero que implique la cesión de activos y pasivos provenientes de alguna sociedad objeto de esta Ley, a una entidad de ahorro y crédito popular autorizada por la mencionada Comisión. Este esquema deberá sujetarse a lo siguiente:

A) Sólo podrán participar en este esquema, las entidades de ahorro y crédito popular que no hayan sido objeto de apoyo a través de alguno de los esquemas señalados en la presente fracción, así como en las fracciones III y IV siguientes;

B) El trabajo de consolidación correspondiente, deberá clasificar contablemente la cartera crediticia de la sociedad objeto de esta Ley de que se trate, identificando la cartera vigente y la vencida, así como calificar la propia cartera crediticia y estimar el faltante de provisiones, de acuerdo con las reglas que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, aplicables a las entidades de ahorro y crédito popular en esta materia;

C) El faltante de provisiones que se determine de conformidad con la calificación que se haga de la cartera en el trabajo de consolidación, será cubierto con cargo al patrimonio del Fideicomiso y la totalidad de la cartera será administrada por la entidad de ahorro y crédito popular, llevándose a cabo los actos jurídicos necesarios;

D) Los recursos que el Fideicomiso destine para cubrir el faltante de provisiones de la sociedad objeto de esta Ley, no podrán ser mayor al 40% del total de los depósitos efectuados por los ahorradores de la misma, y en ningún caso se podrá dar un apoyo en una o sucesivas operaciones, mayor al 10% de

la subcuenta del Fideicomiso destinada al saneamiento. De manera excepcional, a propuesta del trabajo de consolidación correspondiente, el Fideicomiso podrá disponer con cargo a su patrimonio de una ampliación de recursos, equivalente al 5% del total de los depósitos efectuados por los ahorradores de la sociedad objeto de esta Ley;

E) En el convenio con la Fiduciaria, se establecerá entre ésta y la entidad de ahorro y crédito popular, un esquema de incentivos a efecto de lograr la mayor recuperación posible de la cartera que dicha entidad tenga bajo su administración y que hubiere sido aprovisionada con cargo al patrimonio del Fideicomiso; en cualquier caso, el producto de esta recuperación, se dividirá en una proporción al menos de 80% para el Fideicomiso y el resto para la entidad administradora;

F) La cartera que se haya clasificado como cartera vencida y que tenga este carácter durante un plazo mayor de 270 días, contado a partir de que se emita dicha clasificación, se considerara irrecuperable, procediendo el Comité a ordenar su quebranto, y

G) La sociedad objeto de esta Ley, deberá llevar a cabo los actos corporativos y administrativos necesarios, para efectuar la amortización de pérdidas y aportaciones necesarias, de acuerdo a lo siguiente:

I) Aplicar las partidas positivas del capital contable de la sociedad objeto de esta Ley, a la absorción de las pérdidas que tenga la misma derivadas del aprovisionamiento de la cartera de conformidad con las reglas aplicables;

II) Efectuada la aplicación a que se refiere la fracción anterior, se procederá a reducir el capital social para amortizar las pérdidas;

III) Derivado de lo anterior, las partes sociales de la sociedad objeto de esta Ley serán tomadas a su valor contable para efectos del canje a que se refiere el numeral IV) siguiente;

IV) En ejercicio de su derecho preferente y conforme al porcentaje de su participación social, los socios efectuarán las aportaciones correspondientes a fin de obtener el canje de las partes sociales, dentro del plazo que se convenga con la entidad de ahorro y crédito popular, y

V) La sociedad objeto de esta Ley que haya cedido sus activos y pasivos, deberá entrar en estado de disolución.

III. Otorgamiento de créditos del Fideicomiso a sociedades objeto de esta Ley y/o adquisición de instrumentos de capitalización emitidos por éstas a cargo del Fideicomiso, cuyos montos serán determinados por el trabajo de consolidación respectivo. Este esquema deberá sujetarse a lo siguiente:

A) Con base en el presente esquema y en virtud de lo determinado por el trabajo de consolidación correspondiente, el Fideicomiso otorgará un crédito a la sociedad objeto de esta Ley de que se trate, o bien, adquirirá instrumentos de capitalización emitidos por ésta, cuando la normatividad que les sea aplicable así lo permita. Los términos y condiciones del crédito, así como las características de los instrumentos de capitalización, serán determinados por el Comité;

B) La sociedad objeto de esta Ley deberá depositar los recursos que obtenga conforme al esquema a que se refiere esta fracción, en un fondo de disponibilidad restringida administrado por una institución de banca de desarrollo;

C) El monto del crédito que en su caso otorgue el Fideicomiso, no podrá ser

mayor al 30% del total de los depósitos de los ahorradores de la sociedad objeto de esta Ley de que se trate, y en ningún caso será mayor en una o sucesivas operaciones, al 10% de la subcuenta del Fideicomiso destinada al saneamiento de sociedades;

D) En el caso de emisión de instrumentos de capitalización, éstos no podrán representar más del 30% del capital contable de la sociedad objeto de esta Ley de que se trate, ni más del 30% del total de los depósitos de los ahorradores; en ningún caso será mayor en una o sucesivas operaciones, al 10% de la subcuenta del Fideicomiso destinada al saneamiento de sociedades;

E) Los recursos que se generen por la aplicación de la tasa de rendimiento que otorgue el fondo de disponibilidad restringida mencionado en el inciso a) de la presente fracción, menos los recursos generados por la tasa de interés aplicable al crédito, serán registrados como pérdida con cargo al Fideicomiso, y

F) Los recursos que se depositen en la institución de banca de desarrollo de que trate, con motivo del presente esquema, servirán de garantía para el propio Fideicomiso, con motivo del crédito otorgado o bien, la adquisición de los instrumentos emitidos por la sociedad objeto de esta Ley de que se trate.

IV. Cualquier otro esquema diverso de los anteriores, señalando las reglas y condiciones correspondientes, que sea propuesto en los trabajos de consolidación como alternativa para el saneamiento de la sociedad objeto de esta Ley de que trate.

Las sociedades a las cuales se aplique cualquiera de los esquemas señalados en el presente artículo, tendrán la obligación de presentar informes trimestrales, tanto de los avances en el proceso de disolución y liquidación en el caso del esquema

contenido en la fracción I, como del cumplimiento de las metas establecidas en los convenios a que se refiere la fracción III del artículo 8o. anterior a la Fiduciaria. Tratándose de los esquemas señalados en las fracciones II y III de este artículo, deberán presentarse al Comité de supervisión de la Federación que le corresponda o, en su caso, al que le indique la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Sin perjuicio de lo anterior, las sociedades a que se refiere el presente párrafo deberán proporcionar cualquier otra información que en su momento les sea solicitada por la Fiduciaria o el Comité.

Los beneficios que en su caso consideren los esquemas contenidos en el presente artículo, sólo podrán ser aplicados a las sociedades objeto de esta Ley en una ocasión, y una vez que se determine la aplicación de uno de los esquemas descritos en este artículo, la sociedad de que se trate no podrá acceder a ningún otro.

Artículo 9.- (Derogado)

Artículo 10.- La aplicación de los recursos federales destinados al pago de ahorradores, estará condicionada a la suscripción de convenios que realice la Fiduciaria en cumplimiento de los fines del Fideicomiso creado por esta Ley, con los gobiernos de las entidades federativas en donde residan dichos ahorradores. Se invitará a las entidades federativas que tengan sociedades objeto de esta Ley dentro de su circunscripción territorial, a firmar dichos convenios, en los que se establecerán los montos de aportación de ambas partes.

Una vez suscrito el convenio con la entidad federativa de que se trate y aportados los recursos por parte de la misma, se aplicarán los recursos federales respecto de ésta, con

independencia de la firma de otros convenios.

Si concluido el proceso de pago a los ahorradores de las sociedades objeto de esta Ley, y una vez suscrita el acta de cierre respectiva, existiere algún remanente de recursos aportados por alguna entidad federativa de conformidad con la fracción II del artículo 5o. de esta Ley, éstos serán reintegrados al gobierno estatal respectivo.

Artículo 11.- La Fiduciaria, en cumplimiento de los fines del Fideicomiso, efectuará los pagos correspondientes a los ahorradores, siempre y cuando éstos lo soliciten en los términos establecidos en esta Ley, dentro de los 60 días naturales a partir de la fecha en que el Comité publique el procedimiento conforme al cual se llevará a cabo el pago correspondiente, mismo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y, por lo menos, en dos de los diarios de mayor circulación local en la entidad federativa de que se trate, durante dos días consecutivos.

Tratándose de las sociedades objeto de esta Ley que se encuentren en procedimiento de quiebra, en concurso o entren a proceso de concurso mercantil, el Fideicomiso sólo efectuará los pagos a los ahorradores que se encuentren reconocidos dentro de dicho procedimiento o proceso.

Los pagos a que se refiere este artículo se efectuarán de acuerdo a las siguientes:

BASES GENERALES

Primera.- El monto básico de pago será de 10 mil pesos, el cual se ajustará con el resultado de aplicar la tasa de rendimiento en colocación primaria de los certificados de la Tesorería de la Federación denominados en moneda nacional, a plazo de 182 días, que publique Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, o en su defecto, la que resulte

equivalente al citado plazo, proporcionada por un proveedor de precios, calculada a partir de diciembre del 2000 y hasta el mes de diciembre del 2002, esto se aplicará para cualquier sociedad objeto de esta Ley que se encuentre en estado de insolvencia comprobada o no sea financieramente viable de conformidad con los trabajos de auditoría contable y de consolidación, según sea el caso.

Segunda.- Todo ahorrador que tenga un saldo neto de ahorro igual o menor a diecinueve veces el monto básico de pago ajustado a que se refiere la base primera, recibirá el 70% de dicho saldo.

En caso de que el saldo neto de ahorro sea mayor que cero y el ahorrador haya otorgado garantías a favor de la sociedad de que se trate, ésta deberá liberarlas de conformidad con las reglas que para tal efecto emita el Comité, las cuales deberán observar en todo momento, los lineamientos básicos de la compensación a que se refiere el libro cuarto, título quinto, capítulo I del Código Civil Federal.

Tercera.- El ahorrador cuyo saldo neto de ahorro rebase la cantidad equivalente a diecinueve veces el monto básico de pago ajustado conforme a lo señalado en la base primera anterior, podrá recibir el 70% de dicha cantidad. Si se ejerciere esta opción, el ahorrador cederá para su correspondiente afectación al Fideicomiso el 100% de sus derechos de crédito en los términos de la base quinta de este artículo. En caso, de que no se ejerciere dicha opción, quedarán a salvo sus derechos para ejercer las acciones legales que correspondan.

Cuarta.- Los ahorradores sujetos a estos apoyos deberán cumplir con los requisitos previstos en este mismo ordenamiento para ser elegibles para

recibir los pagos a que se refieren estas bases

El Comité queda facultado para decidir las reglas y determinar los procedimientos para los actos de administración y dominio que realice sobre los bienes a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 5o. de esta Ley.

Quinta.- El ahorrador deberá manifestar por escrito que cede la totalidad de sus derechos de crédito para su afectación al patrimonio del Fideicomiso, cumpliendo con los requisitos y formalidades establecidos para el caso de que la sociedad se encuentre en procedimiento de quiebra o en proceso de concurso mercantil; que renuncia expresamente al pago de los intereses que se hayan generado a su favor y los que puedan generarse hasta el momento en que se efectuó el pago, y que no se reserva acción ni derecho alguno que pueda existir a su favor, en contra de la sociedad insolvente de que se trate, de la Fiduciaria, de los miembros del Comité, de la Secretaría, de sus órganos desconcentrados, de aquellos que formen parte de la Administración Pública Paraestatal, de sus funcionarios o de quienes realizan los trabajos de consolidación, por los actos que deriven de esta Ley.

Los títulos de crédito o los documentos comprobatorios que representen el total de los derechos de crédito, deberán ser entregados al Fideicomiso contra el pago realizado.

Sexta.- La Fiduciaria, en cumplimiento de los fines del Fideicomiso, podrá subrogarse en todos los derechos tanto de crédito, como de carácter litigioso que deriven de los títulos de crédito o los documentos entregados por los ahorradores, conforme lo determine el Comité, el cual instruirá a la propia Fiduciaria para que los haga valer cuando

con ello se pueda contribuir a que los ahorradores que no sean apoyados por el Fideicomiso en términos de la presente Ley, logren alguna recuperación de sus recursos depositados en las sociedades de que se trate, contratando si es necesario y con cargo al patrimonio fideicomitado, los servicios profesionales correspondientes. De igual forma, el Comité podrá instruir a la Fiduciaria para que renuncie a la recuperación de los recursos que pudiera corresponderle por la cesión que en su favor hayan realizado los ahorradores, únicamente cuando ello tenga por objeto procurar la mayor recuperación de los ahorradores no apoyados por el Fideicomiso, en cuyo caso los recursos utilizados para pagar a los ahorradores se considerarán a fondo perdido.

La Fiduciaria en ningún caso podrá beneficiarse de algún saldo remanente a favor; en cambio estará obligada a coadyuvar con el Ministerio Público en las causas penales vinculadas con los procesos que se contemplan en esta Ley, hasta su conclusión.

Séptima.- (derogada)

Octava.- Los ahorradores que tengan obligación de presentar declaración anual del impuesto sobre la renta, deberán adjuntar las declaraciones realizadas durante los años en que hayan tenido tal carácter, hasta por un máximo de cinco años, o bien, durante el tiempo que hubiesen estado obligados a presentarla, si ésta es menor a la vigencia del título de crédito o documento comprobatorio correspondiente.

Novena.- En caso de que previo al procedimiento de disolución y liquidación o, en su caso, de concurso mercantil de alguna sociedad objeto de esta Ley, se origine algún tipo de responsabilidad penal o civil atribuible a

los administradores, o de quien tenga a su cargo la dirección de la misma, deberán haberse ejercitado por parte de los ahorradores, en su caso, de manera oportuna, las acciones correspondientes en los términos y plazos que señalen las leyes respectivas, con la finalidad de obtener el resarcimiento de los daños y perjuicios correspondientes.

Artículo 12.- (Derogado)

Artículo 13.- (Derogado)

Artículo 14.- La Secretaría podrá emitir reglas de carácter general, a efecto de coadyuvar a la mejor interpretación y observancia de esta Ley.

TRANSITORIOS

Primero.- La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Para efectos de esta Ley el Fideicomiso se considerará constituido en la misma fecha a que se refiere el artículo anterior.

Tercero.- El periodo durante el cual operará el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores será de dos años contados a partir del inicio de sus actividades o cuando se extinga su patrimonio en los términos de esta Ley, lo que ocurra primero.

Si al término de su operación existiesen remanentes de recursos públicos, éstos se aplicarán al fondo o fondos que existan para asegurar el debido funcionamiento de las sociedades dedicadas al ahorro y crédito popular, que sean regulados mediante una Ley que tenga por objeto regular, promover y facilitar el servicio de captación de recursos, colocación de crédito y otorgamiento de otros servicios financieros por parte de las mismas. De no

existir tales fondos se reintegrarán a la Tesorería de la Federación.

Cuarto.- Los pagos a los ahorradores afectados se iniciarán a más tardar 10 días hábiles después del día en que se hayan cumplido los requisitos previstos en esta Ley, y continuarán en el orden sucesivo en que se presenten dichos ahorradores, efectuando pagos hasta agotar el patrimonio del Fideicomiso conforme a lo previsto al artículo 5 de esta Ley, con excepción de los recursos previstos para el saneamiento de las sociedades a que se refiere el artículo 12 de este mismo ordenamiento.

Sin menoscabo de lo anterior, una vez que el saldo del patrimonio del Fideicomiso sea igual o inferior a 175 millones de pesos, este deberá iniciar los trámites necesarios para su extinción.

Quinto.- (Derogado)

Sexto.- Para los propósitos de esta Ley, se adiciona el primer párrafo del artículo 51-b de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Se adiciona el primer párrafo del artículo 51-b de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, para quedar como sigue:

Artículo 51-b.- El Gobierno Federal y las entidades de la Administración Pública Paraestatal no podrán responsabilizarse ni garantizar el resultado de las operaciones que realicen las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio así como tampoco asumir responsabilidad alguna de las obligaciones contraídas con sus socios o con terceros. Lo anterior salvo que, en el caso de las organizaciones auxiliares del crédito a que se refiere el artículo 38-A de esta Ley, exista provisión presupuestaria específica, aprobada por autoridad competente.

TRANSITORIO

Unico.- La adición al artículo 51-b de la Ley mencionada en el artículo anterior entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 21 de diciembre de 2000.-
dip. Ricardo García Cervantes,
Presidente.- sen. Enrique Jackson Ramírez,
Presidente.- dip. Manuel Medellín Milán,
secretario.- sen. Sara Castellanos Cortés,
secretaria.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de diciembre de dos mil.-
Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- el
Secretario de Gobernación, Santiago Creel
Miranda.- Rúbrica.

Transitorios del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002.

Artículos transitorios reforma 30-12-2002

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- El periodo durante el cual operará el Fideicomiso y que está referido en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la presente Ley, se prorrogará hasta el año 2005 o cuando se

extinga su patrimonio en términos de la misma, lo que ocurra primero.

Tercero.- En el caso de las aportaciones del Gobierno Federal a que se refiere el artículo 5 de esta Ley, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2003 preverá la cantidad de un mil millones de pesos, que se adicionarán a los 550 millones de pesos existentes en el patrimonio del Fideicomiso, haciendo un total de un mil 550 millones de pesos. De estos recursos se destinará la cantidad de un mil 200 millones de pesos a apoyar a los ahorradores, 15 millones a cubrir los honorarios del síndico e interventor en el procedimiento de quiebra, que se ajustarán a lo previsto en la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, así como de los especialistas propios del proceso concursal que se sujetarán a lo señalado en la Ley de Concursos Mercantiles y en las reglas de carácter general ordenadas por dicha Ley, expedidas por el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, en ambos casos conforme a los aranceles previstos en las mismas, y de 335 millones de pesos al saneamiento de las sociedades.

Los apoyos que se otorguen conforme a lo señalado en el artículo quinto transitorio, no podrán exceder en su conjunto, de la cantidad asignada conforme al párrafo anterior.

La partida de los 550 millones de pesos a que hace referencia el primer párrafo de este artículo, se destinará al pago a ahorradores.

En caso de que al final de cualquiera de los procesos de apoyo descritos en el primer párrafo del presente artículo, hubiese remanentes en las subcuentas específicas de pago a ahorradores, honorarios de síndico e interventor en los

procesos de quiebra o de los especialistas en el concurso mercantil o saneamiento de sociedades, el Comité Técnico podrá determinar que se asignen a otro fin dentro de los previstos en el presente ordenamiento o en su defecto se reintegren a la Tesorería de la Federación, una vez concluida la vigencia del Fideicomiso.

Cuarto.- Para efectos de lo señalado en el artículo 7o. de esta Ley, las sociedades de tipo "1" son aquellas que hayan dejado de operar antes de la entrada en vigor del presente decreto.

Quinto.- Los ahorradores de sociedades de ahorro y préstamo que se encuentren reconocidos como acreedores dentro de un proceso de concurso mercantil iniciado con anterioridad al 30 de diciembre de 2001, y en el que funja como síndico el fideicomiso liquidador de instituciones y organizaciones auxiliares del crédito, serán apoyados por el Fideicomiso, previa instrucción del Comité Técnico y con cargo a su patrimonio, con el pago de los honorarios correspondientes a los especialistas propios del concurso mercantil a que se refieren la Ley de concursos mercantiles y las reglas de carácter general ordenadas por la Ley de concursos mercantiles, expedidas por el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.

Dichos apoyos se otorgarán conforme a los aranceles autorizados para tal efecto en la normatividad aplicable.

Sexto.- Los créditos fiscales de carácter federal incluidos en la sentencia de reconocimiento de créditos tratándose del procedimiento de quiebra, o en su caso, en la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos en el proceso de concurso mercantil de alguna sociedad objeto de esta Ley, que las autoridades fiscales hayan recuperado mediante los procedimientos respectivos, serán

informados por la Secretaría, al Congreso de la Unión, a efecto de que se asigne una cantidad equivalente en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal inmediato posterior, a aquél en que se recuperen dichos créditos.

La cantidad mencionada en el párrafo inmediato anterior, deberá ser aportada al patrimonio del Fideicomiso, para que éste, previa instrucción de su Comité Técnico, proceda a repartir y entregar dicha cantidad, a prorrata entre los ahorradores reconocidos como acreedores en dichos procesos, y que no hayan recibido apoyo del Fideicomiso en los términos establecidos en las bases generales del artículo 11 del presente decreto.

Séptimo.- Los ahorradores de sociedades de ahorro y préstamo que se encuentren reconocidos como acreedores dentro de un proceso de concurso mercantil en etapa de quiebra, iniciado con anterioridad al 30 de diciembre de 2001, en el que funja como síndico el fideicomiso liquidador de instituciones y organizaciones auxiliares del crédito y que no se acojan a lo previsto en el artículo 11, base tercera, de esta Ley o el propio fideicomiso liquidador de instituciones y organizaciones auxiliares del crédito, podrán solicitar al juez que conozca del procedimiento concursal, un esquema de pago de los créditos de dichos ahorradores y un apoyo alternativo del Fideicomiso, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

A) Se constituya un fideicomiso al que se afecte la cartera de crédito de la sociedad de ahorro y préstamo correspondiente, en los términos y plazos que establece la Ley de Concursos Mercantiles como esquema para la enajenación de bienes en sustitución del

procedimiento de subasta pública de bienes, de conformidad con los artículos 205 y siguientes de dicha Ley;

B) El fideicomiso a que se hace referencia en este artículo, tendrá por objeto principal la administración y recuperación de la cartera señalada en el inciso anterior;

C) El mencionado fideicomiso podrá recibir a más tardar a los 6 meses de haberse constituido, un crédito con cargo al Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a los Ahorradores, para apoyar a las personas afectadas que no se acojan a lo previsto en el artículo 11, base tercera, de esta Ley, cuyo monto se determinará por el Comité en función de la recuperación de la cartera de crédito, sin que en ningún caso, el monto de dicho crédito sea mayor a \$114 millones de pesos;

D) La cartera de crédito que se aporte al patrimonio del Fideicomiso, quedará afectada en garantía del crédito otorgado, y

E) El plazo para el pago del crédito, así como la tasa de interés del mismo, serán determinados por el Comité.

Octavo.- Con el objeto de facilitar la recuperación de los depósitos de ahorradores de sociedades mercantiles no sujetas a apoyo en los términos de esta Ley, el Fideicomiso procederá, previa instrucción del Comité, al pago de los depósitos correspondientes, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

A) Las sociedades deberán haber realizado operaciones de captación de recursos con terceros, para su posterior colocación, habiendo dejado de hacerlo con antelación al 30 de noviembre de 2000;

B) Las sociedades en cuestión deberán haberse sometido a los trabajos de auditoría contable a que se refiere esta Ley

antes del 28 de enero de 2004, y como consecuencia de dichos trabajos comprobar su insolvencia; dicha insolvencia también podrá acreditarse, en virtud de encontrarse sujetas a un procedimiento de quiebra o a un proceso de concurso mercantil, iniciado con anterioridad al 28 de enero de 2004;

C) Los ahorradores de dichas sociedades deberán haber sido reconocidos como acreedores de las mismas en el procedimiento de quiebra o concurso mercantil respectivo o, en su caso, encontrarse identificados de conformidad con los trabajos de auditoría contable, en los que se tomará en consideración las pruebas ofrecidas y admitidas dentro de los procedimientos derivados de las denuncias penales a que hace referencia el siguiente inciso. Dichas pruebas se considerarán documentos idóneos para ser sujetos al beneficio de la presente Ley, de conformidad con los requisitos que la misma establece;

D) Los ahorradores deberán haber presentado las denuncias penales correspondientes en contra de los administradores y/o de quien tenga a su cargo funciones de dirección, administración y vigilancia al interior de las ya mencionadas sociedades, y

E) Como consecuencia de la actividad descrita en el inciso a), la sociedad deberá tener una declaración de procedencia de delito por parte de la Procuraduría Fiscal de la Federación, por haber operado en contravención a lo dispuesto por el artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito.

El apoyo señalado en el primer párrafo de este artículo se realizará sujetándose en todo momento a lo establecido en el artículo 10 de esta Ley, así como a las bases generales para el pago, descritas en

el artículo 11 del presente ordenamiento. Para tal efecto, las cantidades que aporte el Gobierno Federal serán entregadas al gobierno de las entidades federativas en que residan los ahorradores identificados conforme a los trabajos de auditoría contable y en el procedimiento de quiebra o proceso de concurso, según sea el caso, a efecto de que por su conducto se realicen los pagos correspondientes.

México, D.F., a 15 de diciembre de 2002.-
dip. Beatriz Elena Paredes Rangel, Presidenta.- sen. Enrique Jackson Ramírez, Presidente.- dip. Adrián Rivera Pérez, secretario.- sen. Sara I. Castellanos Cortés, secretaria.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiséis días del mes de diciembre de dos mil dos.-
Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- el Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.

Transitorios del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley, publicados el 28 de enero de 2004.

Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- Se reconoce la labor del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que ha destinado recursos desde el año 2000 para apoyar los gastos operativos del Fideicomiso cajas de ahorro, constituido el 13 de julio del año 2000 en Nacional

Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo, con el objeto de recuperar los bienes relacionados con los procesos judiciales y administrativos que se han instaurado y que se instauren con motivo de ilícitos cometidos en perjuicio de los ahorradores de las 25 cooperativas cajas populares de ahorro a que se refiere el contrato del Fideicomiso Cajas de Ahorro, para proceder a su venta con el fin de que con dichos recursos se resarza a los ahorradores mencionados.

En ese tenor, con el objeto de que se continúe con la labor del Fideicomiso Cajas de Ahorro y se cuente con los recursos necesarios para la recuperación de los bienes a que se refiere el párrafo anterior, así como para el cumplimiento de su objeto y su operación, el Fideicomiso con cargo a su patrimonio realizará las aportaciones de recursos necesarias hasta por un monto de 16 millones de pesos durante el año 2004.

Al respecto, la aportación al Fideicomiso Cajas de Ahorro de recursos señalados en el párrafo anterior por parte del Fideicomiso se realizará sin responsabilidad u obligaciones adicionales para éste y sin necesidad de que su Comité Técnico deba valorar o determinar sobre su procedencia.

Adicionalmente, para garantizar la continuidad, sólo por lo que se refiere a los gastos de operación del Fideicomiso Cajas de Ahorro y para la recuperación de los bienes a que se refiere este transitorio, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de acuerdo a sus disponibilidades, preverá en el presupuesto correspondiente los recursos cuando no sean suficientes los señalados en el segundo párrafo de este transitorio. Los bienes decomisados y abandonados, y/o el producto de éstos, relacionados

con los procesos judiciales y administrativos que se han instaurado y que se instauren con motivo de ilícitos cometidos en perjuicio de los ahorradores de las 25 cooperativas cajas populares de ahorro a que se refiere el contrato de Fideicomiso Cajas de Ahorro, se destinarán al propio Fideicomiso Cajas de Ahorro para el cumplimiento de su objeto.

En caso de que cumplidos los fines del Fideicomiso Cajas de Ahorro existan excedentes de las cantidades aportadas por el Fideicomiso, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de las relativas a los bienes decomisados o abandonados y/o a su producto, se aplicarán en primera instancia a resarcir los montos aportados por el Fideicomiso así como sus productos financieros. En segunda instancia se destinarán a resarcir las aportaciones para el pago a ahorradores hechas por la Federación, a través del Fideicomiso, y por las entidades federativas, en las proporciones aportadas.

Tercero.- El periodo durante el cual operará el Fideicomiso y que está referido en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió la presente Ley, se prorrogará hasta el año 2006 o cuando se extinga su patrimonio en términos de la misma, lo que ocurra primero.

México, D.F., a 28 de diciembre de 2003.-
dip. Juan de Dios Castro Lozano,
Presidente.- sen. Enrique Jackson Ramírez,
presidente.- dip. Marcos Morales Torres,
secretario.- sen. Sara I. Castellanos Cortés,
secretaria.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de

México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de enero de dos mil cuatro.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- el

Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.-Rúbrica.

2.14.16 Ley Orgánica del Banco Nacional de Servicios Financieros

El 1º de junio de 2001 se publicó en el DOF, la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, con la que se abrogaba la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional. Debido a los acontecimientos que se presentaron con las cajas de José Cirilo Ocampo Verdugo y las SAP de Salvador Pulido Jiménez; se le encomendó a BANSEFI, a través de esta Ley, la coordinación, apoyo y financiamiento a las entidades de ahorro y crédito popular. De esta manera los artículos de mayor relevancia para la materia objeto de nuestro estudio, son los siguientes:

ARTÍCULO 1.- La presente Ley rige al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, con el carácter de Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Ley: A la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros;

II. Secretaría: A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

III. Institución: Al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, y

IV. Sector: Al conformado por los Organismos de Integración y las Entidades de Ahorro y Crédito Popular regulados por la Ley de Ahorro y Crédito Popular y a las personas físicas y morales que reciban de u otorguen servicios a éstas.

ARTÍCULO 3.- El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, tendrá por objeto promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del Sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del Sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

La operación y funcionamiento de la Institución se realizará con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios para

alcanzar en colaboración con el Sector, los objetivos de carácter general señalados en el artículo 4o. de la Ley de Instituciones de Crédito.

ARTÍCULO 7.- La Institución, con el fin de fomentar el desarrollo integral del Sector y promover su eficiencia y competitividad, en el ejercicio de su objeto estará facultada para:

I. Promover, gestionar y financiar proyectos que atiendan las necesidades de los Organismos de Integración y que permitan cumplir con su objeto, en las distintas zonas del país y que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región;

II. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales en el Sector;

III. Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad de los Organismos de Integración y de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular;

IV. Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, cuyo objetivo sea fomentar el desarrollo del Sector, que se otorguen por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, así como por cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional.

No se incluyen en esta disposición los créditos para fines monetarios:

V. Gestionar y, en su caso, obtener concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de servicios vinculados con la consecución de su objeto;

VI. Realizar los estudios económicos, sociales y financieros necesarios para el desarrollo del Sector;

VII. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito, con los sectores social y privado y con los Organismos de Integración y las Entidades de Ahorro y Crédito Popular;

VIII. Ser administradora y fiduciaria de fideicomisos, mandatos y comisiones que se constituyan para el adecuado desempeño de su objeto, y

IX. Promover, gestionar y financiar toda clase de proyectos, operaciones y actividades que atiendan las necesidades de servicios financieros de los Organismos de Integración y de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

La Institución deberá contar con la infraestructura necesaria para la adecuada prestación de servicios y realización de operaciones, en las distintas regiones del país y en su caso, en el extranjero.

ARTÍCULO 36.- La Institución otorgará sus financiamientos únicamente a los Organismos de Integración regulados por la Ley de Ahorro y Crédito Popular que asuman parcial o totalmente el riesgo de recuperación de estos

apoyos, en cumplimiento de su objeto conforme a lo señalado en el artículo 7 de esta Ley.

No obstante lo anterior, la Institución podrá realizar las siguientes operaciones de financiamiento:

- I. La inversión accionaria y las inversiones en el mercado de dinero;
- II. Los financiamientos otorgados por la Institución por un monto total igual al porcentaje que determine el Consejo Directivo con autorización de la Secretaría;
- III. Las operaciones que correspondan a prestaciones de carácter laboral otorgadas de manera general;
- IV. Las operaciones realizadas con el Gobierno Federal, las entidades paraestatales, las entidades federativas y los municipios;
- V. Los financiamientos a proyectos de infraestructura, capacitación, tecnología, o cualquier otro servicio requerido por las Entidades de Ahorro y Crédito Popular o los Organismos de Integración regulados por la Ley de Ahorro y Crédito Popular;

Los financiamientos a que se refiere esta fracción, se podrán otorgar a los intermediarios financieros antes referidos, siempre y cuando se trate de proyectos relacionados a su objeto en forma mayoritaria.

VI. Los financiamientos conjuntos a que se refiere la fracción VII del artículo 7 de esta Ley, y

VII. Los financiamientos a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular destinados a proveerlas de liquidez.

Tratándose de los financiamientos que tengan por objeto proveer de liquidez a las Entidades de Ahorro y Crédito deberán quedar garantizados por el fondo de protección, que tengan constituido conforme a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, en los términos y con las limitaciones que se establecen en esa misma Ley.

El Consejo Directivo determinará en cada caso, las características de las garantías que las Entidades tendrán que otorgar.

2.15 EL PROBLEMA DE LA DISPERSIÓN DE LA LEGISLACIÓN

Uno de los principales problemas a los que nos enfrentamos, derivado de la dispersión normativa, es como lo expresa el maestro Acosta

Romero,¹⁶ el de la “falta de técnica legislativa”, toda vez que como ya hemos descrito con páginas arriba. los diferentes ordenamientos ocupados de regular el ahorro y crédito popular, constantemente nos remiten a otros, tal es el caso de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, que nos remite tanto a la Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, así como a la Ley General de Sociedades Cooperativas, y de éstas a aquélla. Otro de los problemas derivados de la falta de técnica legislativa, son las constantes reformas, reflejo de un mal estudio, falta de experiencia y sobre todo, falta de conocimientos de la ciencia jurídica; baste con observar el caso de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, que ya cuenta con dos reformas, sin entrar aún en vigor. Otra de las dificultades nos menciona Acosta Romero:¹⁷ “Además, existe una tendencia muy marcada a utilizar lo que algunos llaman “leyes marco” o “legislación marco”, en las que se aprecia la existencia de un hecho muy notorio en los últimos 20 años, consistente en que las leyes son elaboradas por la SHCP, o por el Banco de México, como proyectos que se presentan al Ejecutivo y, en ellos, el funcionario en turno, con su estilo personal de gobernar, imprime el sello que su criterio, muchas veces teórico o de copia de otros países, considera necesario establecer en la ley. En otras palabras, quienes en el fondo redactan las leyes bancarias son los técnicos de las dependencias, quienes pierden a veces la noción de la realidad para imponer su criterio, de tal manera que día con día la ley va perdiendo su característica, para delegar más facultades, para interpretar, ejecutar y legislar, en autoridades administrativas, lo que plantea el problema de la constitucionalidad de esa delegación, a la luz de los artículos 49 y 89, fracción I, de nuestra Constitución Federal. La actual LIC contiene tantas delegaciones de facultades legislativas, que resulta inútil enumerarlas, [] Se aprecia también que en su redacción intervienen personas poco versadas en derecho, que ni siquiera utilizan los términos técnicos adecuados. [] Pero en lugar de hacer una ley unitaria y coherente, resulta que son muchas leyes las que se han promulgado, y en vez de unificar complican el sistema. Además de lo que se indicó en párrafos precedentes, el Derecho Bancario Mexicano está consignado en numerosas circulares, oficios circulares y telex. Si se estudia la LIC, la LMV y la LGOAAC se verá que muchas de sus disposiciones legales contienen delegación de facultades, mediante el expediente de decir

¹⁶ Acosta Romero, Migucl, *Derecho Bancario*, 4ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1991. Pág. 78

¹⁷ *Idem*.

que las reglas generales que regularán tales o cuales aspectos, serán fijadas bien por el Banco de México, o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o por la Comisión Nacional Bancaria, lo que complica, en forma exagerada, su consulta, su interpretación y su sistematización, puesto que, por ejemplo, del Banco de México existen más de 1 850 circulares; de la Comisión Nacional Bancaria, cerca de 2 000 circulares y otros tantos oficios-circulares; en muchos casos, esas disposiciones no se publican en el *Diario Oficial de la Federación* y sólo circulan en forma restringida, lo cual dificulta su estudio y consulta, originando una gran dispersión, siendo algunas muy complicadas, tanto en su redacción, como en el fondo, tal es el caso de las disposiciones del Banco de México.”

2.16 PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL (PAHNAL)

Ernesto Arnoux¹⁸ explica que el Patronato del Ahorro Nacional se creó “para poder financiar diversas obras públicas esenciales promotoras del aumento de los ingresos públicos, el Gobierno creó, en 1949, el Patronato del Ahorro Nacional, a virtud de una ley publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de ese mismo año. La finalidad de esta institución fue, desde un principio, clara y precisa. La citada ley estableció como objeto de la misma el de estimular el ahorro nacional y aprovecharlo en el desenvolvimiento económico del país.” El día 1º de junio de 2001 se publica en el DOF, la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, mediante la cual se pone fin a 51 años ininterrumpidos del Patronato del Ahorro Nacional; en el artículo primero transitorio, se otorgaba un plazo de 180 días para que el nuevo BANSEFI ajustara su operación y administración a lo establecido en la Ley.

2.16.1 Naturaleza jurídica

Respecto a la naturaleza jurídica del PAHNAL, Arnoux¹⁹ manifiesta: “El Patronato del Ahorro Nacional es un organismo descentralizado del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de realizar los objetivos sociales, económicos y de interés público para el que fue creado. Al precisarse el concepto de esta Institución se señala como primer elemento que es un organismo descentralizado del Estado, es decir, es una

¹⁸ Arnoux S., Ernesto, *Op. Cit.*, Pág. 77.

¹⁹ *Ibid.*, Pág. 80.

entidad que aunque depende de la administración, goza de autonomía para la realización de sus fines. [] El segundo elemento de su estructura orgánica, es su “personalidad jurídica y patrimonio propio.” La primera, la misma Ley del Ahorro Nacional se la otorga. Por lo que hace al “patrimonio propio”, debemos recordar que si bien cuando se creó este organismo, el Gobierno Federal hizo una aportación inicial que sirvió para hacer frente a los gastos inherentes a su organización, [] Como tercer elemento conceptual, podemos señalar el interés público que preside su existencia y funcionamiento. El Patronato del Ahorro Nacional desarrolla un servicio público ya que realiza una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de la regulación especial del Poder Público, deben ser regulares, continuas y uniformes.”

2.16.2 Objetivos

La finalidad del Patronato del Ahorro Nacional se resume en cuatro objetivos fundamentales, describe Arnoux.²⁰

- “a). Crear el espíritu del ahorro en el pueblo de México y hacerlo partícipe en el futuro económico de la nación. Como este ahorro iba a canalizarse a través de un organismo descentralizado, consiguientemente, se estimulaba la confianza del propio pueblo en sus instituciones gubernamentales.
- b). Facilitar el ahorro. Se dictaron las medidas para poner a la venta los bonos en diversas oficinas distribuidas en toda la República y con la intervención de agentes vendedores que pudiesen hacer llegar a los ahorradores las ventajas económicas que se obtienen con la compra de estos títulos y las finalidades de orden nacional a que se destinan los productos de las ventas.
- c). Estimular el ahorro. Se pusieron a disposición del público planes de venta verdaderamente atractivos que invitaran a adquirir bonos a todas las personas en cuyo ánimo hubiese germinado el espíritu de la previsión.
- d). El producto de las ventas de los bonos, se destinaría a la realización de obras que produjeran un acrecentamiento de los ingresos públicos.”

²⁰ *Ibid.*, Pág. 79.

2.17 BANCO DEL AHORRO NACIONAL Y SERVICIOS FINANCIEROS (BANSEFI)

Como se mencionó con anterioridad, el día 1° de junio de 2001 se publicó en el DOF, la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, de esta forma desaparecía el Patronato del Ahorro Nacional, en el artículo primero transitorio de esta Ley, se otorgaba un plazo de 180 días para que el nuevo BANSEFI ajustara su operación y administración a lo establecido en la Ley. BANSEFI funge como se conoce en el medio financiero, de banco de segundo piso para las entidades de ahorro y crédito popular, esto es, actúa como el banco de las entidades de ACP, además de brindarles apoyo, financiamiento y capacitación. Cabe subrayar lo innecesario de la desaparición del PAHNAL, toda vez que era suficiente con realizar reformas a Ley reguladora de este organismo, o en un caso más drástico, publicar una nueva Ley del PAHNAL, sin embargo, la creación de BANSEFI, obedeció a la tendencia de “el cambio” que ha implementado la actual administración, debemos hacer notar que todo cambio debe realizarse para mejorar, no es suficiente sólo cambiar por cambiar, con el implícito costo económico y social que esto genera.

2.17.1 L@ Red de la Gente

En el artículo tercero de la Ley Orgánica de BANSEFI se establece: *“El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, tendrá por objeto promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del Sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del Sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.*

La operación y funcionamiento de la Institución se realizará con apego al marco legal aplicable y a las sanas prácticas y usos bancarios para alcanzar en colaboración con el Sector, los objetivos de carácter general señalados en el artículo 4o. de la Ley de Instituciones de Crédito.” Y con la finalidad de cumplimentar lo establecido en este numeral, BANSEFI constituyó L@ Red de la Gente, la cual conforma una asociación entre este último y algunas de las entidades del sector de ahorro y crédito popular, siempre que estén debidamente registradas ante la CNBV —esto es, sociedades de ahorro y préstamo, así como uniones de crédito—.

Mediante esta asociación, BANSEFI también busca *“Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad de los Organismos de Integración y de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular.”* Establecido en la fracción tercera, artículo séptimo, del ordenamiento antes mencionado.

De esta forma, L@ Red de la Gente, presta el servicio de pago de remesas que son enviadas desde Estados Unidos, el sistema de ahorro para adquirir crédito de vivienda de interés social a través de los programas de INFONAVIT y FONAEVI, y los servicios del pago de apoyos gubernamentales de los programas Oportunidades y Procampo.

Debemos enfatizar en que existe una incongruencia en L@ Red de la Gente, debido a que según ésta, se integra por el BANSEFI y las entidades de ahorro y crédito popular debidamente registradas y autorizadas por la CNBV, sin embargo, esta última afirma que a la fecha no existen en su registro entidades de ahorro y crédito popular autorizadas para operar con tal carácter, que no sean las uniones de crédito y las sociedades de ahorro y préstamo.

2.18 COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV)

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es el órgano competente, en concurrencia con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de autorizar y supervisar a las entidades de ahorro y crédito popular, asimismo, está encargada del padrón de las entidades que comprenden el Sistema Financiero Mexicano, en el que se incluye a las entidades dedicadas al ahorro y crédito popular. El deber de la CNBV, es vigilar a todas las entidades que conforman el Sistema Financiero Mexicano, incluyendo por supuesto a las que se dedican al ahorro y crédito popular, tal y como lo establece el artículo 2º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores: *“La Comisión tendrá 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 equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público”*. Y posteriormente en la fracción IV del artículo 3º se establece qué se entiende por entidades del sector financiero, entre otras, a las uniones de crédito, a las sociedades de ahorro y préstamo y a las personas que operen con el carácter de entidad de ahorro y crédito popular.

2.19 COMISIÓN NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF)

De acuerdo con el artículo uno del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. *"La Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, tendrá autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos, facultades de autoridad para imponer las sanciones correspondientes, así como las atribuciones y obligaciones que le confiere la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; el Título Quinto, Capítulo II de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; el Título Tercero, Capítulo IV de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas; los Capítulos II y III de la Ley de Concursos Mercantiles; Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como las demás leyes, reglamentos y disposiciones aplicables que hagan referencia a la Comisión Nacional."*

La Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, se crea por virtud de la publicación de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el DOF el día 18 de enero de 1999.

2.20 LA CREACIÓN DEL BANCO DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

En un mundo globalizado en el que cada vez es más intrincada la competencia en todos los ámbitos, y no sólo en el financiero al cual pertenecen las entidades de ahorro y crédito popular desde la publicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, se aprecia como necesaria la fusión de dichas entidades y no sólo la agrupación en federaciones y confederaciones. La fusión de empresas, entidades u organismos, es un fenómeno que día a día se generaliza cada vez más alrededor del mundo; la fusión de grandes transnacionales así como de grupos financieros, arroja como resultado gigantes mundiales que logran una consolidación contundente en los mercados internacionales. De esta manera nosotros consideramos que el mejor camino a futuro para las entidades de ahorro y crédito popular, es la fusión de éstas, para constituir el Banco de Ahorro y Crédito Popular, a fin de consolidarse primeramente en el mercado financiero nacional, y posteriormente buscar una proyección internacional.

2.20.1 Desaparición de las entidades ahorro y crédito popular

Con el título de este apartado, no se debe interpretar que es nuestra intención propugnar por la erradicación definitiva de las entidades de ahorro y crédito popular; nuestra intención es señalar la urgente necesidad de su fusión, a fin de lograr su supervivencia. El término desaparición, significa la desaparición como entidades individuales —que aunque agrupadas en federaciones y confederaciones, no obtienen los mismos resultados, beneficios y alcance—, para formar un grupo sólido, una entidad capaz de competir con los demás grupos financieros existentes.

2.20.2 Beneficios

Dentro de lo principales beneficios que se obtendrían como resultado de una fusión nacional de entidades de ahorro y crédito popular, se pueden enumerar los siguientes:

1. Acabar con la incertidumbre y desconfianza que se tiene hacia las entidades de ahorro y crédito popular, derivadas de los acontecimientos suscitados con las cajas populares de José Cirilo Ocampo Verdugo y las sociedades de ahorro y préstamo de Salvador Pulido Jiménez, hacia finales del siglo pasado.
2. Bajo costo en la inversión de infraestructura, ya que las entidades de ahorro y crédito popular cuentan con establecimientos, que pueden acondicionarse con un costo menor, para que cumplan con los requerimientos necesarios.
3. Lograr consolidarse como una institución confiable y competitiva.
4. Ofrecer más y mejores servicios, como cajeros automáticos en red, transferencia de dinero, pago de servicios, tarjetas de débito y de crédito, cheques, etc.
5. Captar un número mayor de clientes.
6. Ser considerados como una institución útil y productiva, y no como un problema.
7. La Ley de Ahorro y Crédito Popular establece diversos requerimientos a las entidades de ahorro y crédito popular, análogos a los que se imponen a las instituciones de crédito, así, aquellas, ya que están obligadas a cumplir con dichos requisitos pueden aprovechar para formar el Banco de Ahorro y Crédito Popular, sin que esto represente un esfuerzo mayúsculo.
8. Lograr expandirse en el mercado nacional.

9. Evitar el costo implícito de los organismos de representación, intermediación, e incluso de interlocución, como lo son las federaciones, confederaciones, consejos, etc.
10. Considerar a futuro una proyección internacional.
11. Captar el mercado de las remesas de divisas, que envían los conacionales desde Estados Unidos, a sus familiares en México; lo cual resultaría por demás conveniente, ya que existen una gran diversidad de pueblos o comunidades en las que no existe una sucursal bancaria ni una tienda del Grupo Salinas, para que la gente pueda cobrar dichos envíos, pero en los que sí existe una caja solidaria, o algún otro tipo de entidad de ahorro y crédito popular.

2.20.3 Inconvenientes

Los inconvenientes son exigüos, comparados con los beneficios que consideramos se pueden alcanzar con una fusión de entidades de ahorro y crédito popular; asimismo debemos tener en cuenta que en ocasiones se deben realizar pequeños sacrificios a cambio de un beneficio mayor; no queremos decir con esto, que el fin justifica los medios, sino que debemos estar concientes que proyectos de una envergadura tal, siempre implican determinadas dificultades, de los cuales podemos señalar los siguientes:

1. Las entidades más grandes refutarían la idea de la fusión, por considerarse sólidas y autosuficientes.
2. Las entidades más grandes pretenderían desproporcionadamente, mayor control así como una cantidad similar de beneficios para sí.
3. En ocasiones resulta difícil romper con la ideología individualista, de los dirigentes de las entidades.
4. Lograr una concertación entre los diversos dirigentes de las entidades.
5. Debido a la magnitud del proyecto se reducirían sensiblemente las tasas de interés que se vienen pagando a los ahorradores, así como también, aumentarían de la misma forma los intereses por los créditos otorgados.

CAPÍTULO III

LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

3.1 PREÁMBULO

Se ha demostrado en capítulos anteriores, que la actividad del ahorro y crédito popular, tiene alrededor del mundo un haber por demás longevo, sin embargo, en México este concepto resulta realmente nuevo, y se adopta a partir de los acontecimientos suscitados en la última década del siglo XX, con las entidades dedicadas al ahorro y crédito popular, cuyos ahorradores de muchas de estas entidades fueron víctimas por una parte; de personas que en forma dolosa, se aprovecharon tanto la impericia de la gente en este rubro, como de la deficiente normatividad que existía; y por la otra, el descuido y desconocimiento de la materia por parte tanto del legislador Federal como del local. De esta forma, el Gobierno Federal se vio en la necesidad de resarcir a los ahorradores, creando en primer lugar la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores; y en segundo, una gran diversidad de reformas a una cantidad similar de ordenamientos, como la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de

Valores, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y la Ley General de Sociedades Cooperativas.

De esta forma, se aprecia como imprescindible el análisis de la estructura del ordenamiento titular de la actividad del ahorro y crédito popular.

3.2 PROCESO LEGISLATIVO

3.2.1 Exposición de motivos

El proceso legislativo de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, cuenta con dos iniciativas, ambas del día 26 de octubre del año 2000, una suscrita en forma conjunta por los grupos parlamentarios del PAN Y PVEM, y la otra propuesta por el grupo parlamentario del PRI.

La exposición de motivos que se presentó en cada una de las iniciativas, esencialmente se pronuncian en el mismo tenor; el proyecto de Ley, que propusieron en común las fracciones parlamentarias del Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México, constaba de 218 artículos. Sin embargo, de la exposición de motivos presentada por éstos, se destacan los elementos de mayor relevancia a continuación:

1. Las sociedades de ahorro y préstamo, como verdaderas instituciones socioeconómicas, han de hacer frente a las constantes transformaciones que, de forma progresiva se producen en el contexto actual. Una legislación adecuada de estas motiva que el legislador contemple la necesidad de ofrecer un cauce adecuado que analice las necesidades colectivas de los ciudadanos que desarrollen actividades generadoras de riqueza y deriven en el empleo estable.
2. En este siglo, la tradición colectiva solidaria de raíz nacional se ha enriquecido con las aportaciones de la historia universal y particularmente con el movimiento cooperativo y el sistema cajista nacional que fincó sus raíces en nuestro país desde hace más de un siglo y ha evolucionado hasta consolidar hoy en día miles de cooperativas y organizaciones sociales que integran aproximadamente a dos millones de socios.
3. La significación social de esta economía, con sus formas de trabajo y su organización social, sobrepasa el peso específico que tienen en el Producto Nacional y en la generación de valores, además de representar el núcleo más antiguo y originario de la nación, mantienen parte de la identidad original, muestran mayor capacidad de respuesta ante los

problemas contemporáneos y se caracterizan por atender las necesidades básicas antes que por su rentabilidad. Legislar para ellos es tomar en consideración su origen y pensar en función de su significado social, aún antes que en su dimensión económica.

4. Las leyes generales y reglamentos que se han aprobado contemplan exclusivamente al segmento social agrario, dejando al sector cooperativo y solidario circunscrito al marco legal de las leyes particulares que se han dictado a propósito de situaciones concretas de las últimas décadas y, peor aún, se ha aplicado supletoriamente el derecho mercantil a esas figuras.
5. Este último aspecto, que se explica por la escasa discusión legislativa y de jurisprudencia sobre la naturaleza y la lógica del sector social, es opuesto al espíritu de nuestra Constitución, al mismo tiempo que violenta el derecho en su sentido más profundo de justicia contenido tanto en el marco normativo sustantivo como procesal pues engloba a un conjunto de individuos, organizaciones y actividades en un marco legal al que son ajenos, distintos y hasta opuestos.
6. Actualmente existen en México varios tipos de organismos que captan ahorro popular y otorgan créditos al consumo o a la producción de micro y pequeñas empresas.
7. El actual marco regulatorio que rige a las diferentes figuras asociativas del sector financiero social resulta deficiente y contradictorio, no siendo dicha legislación apropiada al objeto que pretende regular.
8. Las demás figuras jurídicas existentes también tienen grandes deficiencias en su regulación, pero sobre todo en la vigilancia que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerce sobre ellas, además de que no presentan ningún tipo de seguridad para sus socios.
9. Así, nos encontramos con un marco legal deficiente e inadecuado a la naturaleza solidaria de los organismos financieros del sector social.
10. Las reformas financieras en nuestro país, han girado invariablemente en torno a la estructura y funciones del Sistema Bancario. Sin embargo, a pesar de la gran atención dedicada a la banca, la "Bancarización" (sic) en México es muy pobre en comparación con la de los otros países de dimensión económica similar y como consecuencia los servicios bancarios siguen siendo inaccesibles para amplios sectores de la población.
11. Tras la crisis financiera, la necesidad de establecer controles más rigurosos sobre la administración de riesgos y los costos de operación han reforzado las barreras para que los sectores de la población de

menores ingresos y las micro y pequeñas empresas puedan acceder a los servicios proporcionados por el sistema bancario informal. Además, con las funciones bancarias, la mayor participación de bancos internacionales y la mayor apertura del mercado de servicios financieros en México, el sistema bancario deberá mantener decididamente su orientación hacia los mercados globales, limitando su capacidad para emprender políticas más agresivas para el desarrollo e integración de los sectores de menores ingresos y mayor riesgo.

12. Ante esta situación la demanda de servicios financieros de los sectores de menores ingresos y de menor nivel educativo han propiciado el surgimiento de una amplia gama de organizaciones y sistemas que ofrecen servicios de ahorro y crédito frecuentemente al margen de las leyes que regulan a las entidades financieras y sin vigilancia gubernamental. La falta de un marco institucional que regule a estos intermediarios han tenido como resultado que ahorradores y usuarios se vean expuestos a riesgos y fraudes que en muchas ocasiones los han llevado a la pérdida de su patrimonio.
13. Existe la necesidad de crear un marco legal que como lo ordena nuestra Carta Magna, “establezca los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social”, efectivamente con la presente iniciativa de ley se cumplimenta una disposición fundamental de la Constitución que propicia el equilibrio entre el sector público, el privado y el social, estableciendo para éste último disposiciones claras que lo estimulan y fortalecen, además de que se fundamenta en la tradición histórica solidaria del pueblo de México.
14. Para fortalecer a los intermediarios del ahorro popular se propone una nueva figura de sociedad mercantil: la sociedad del ahorro popular. En ésta se articulan la iniciativa individual para promover su constitución, la democratización del capital para dar a su gestión una amplia base social, y la participación de los propios ahorradores para hacer patente y efectiva su contribución al desarrollo comunitario.
15. Se autoriza a las entidades de ahorro y crédito popular la prestación de una gama de servicios similar a la que ofrece la banca moderna a su clientela de personas físicas y pequeñas empresas. Se considerará que es crucial no limitar legalmente la prestación de servicios, sino que el marco legal encausará la actividad de sus intermediarios, a satisfacer íntegramente las necesidades de los sectores de la población de menores ingresos, dispersos a lo largo y a lo ancho del territorio nacional, con los productos y servicios que adoptarán las modalidades y condiciones que

- fueran convenientes para los usuarios del territorio atendido por cada sociedad en particular cuidando la viabilidad a largo plazo de los intermediarios.
16. Las sociedades de ahorro popular prestarán sus servicios dentro de un territorio definido, como una localidad o región, o bien en términos de un grupo de personas unidas por un vínculo común.
 17. La creación de un fondo regulador se propone como eje de sistema, el que retomará los sistemas de regulación y fomento diseñados por el Banco de México.
 18. El fondo regulador del ahorro popular será la autoridad financiera especializada en la atención de las sociedades de ahorro popular, conforme a las políticas y lineamientos que establecerá la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México.
 19. El fondo esta facultado para ejercer un control directo sobre la captación y canalización de recursos que realizara cada sociedad del ahorro popular y el fondo esta facultado también mediante acciones conjuntas con las federaciones y las confederaciones la infraestructura tecnológica y de servicio de apoyo que permitiera abatir los costos de transacción y desarrollar instrumentos de ahorro y crédito más eficientes y competitivos.
 20. El fondo administrará el seguro de depósitos de las sociedades de ahorro y crédito popular conforme a criterios y proyectos similares a los que ahora existen para el ahorro bancario.
 21. Con la finalidad de dar operatividad al proyecto planteado, en atención a las circunstancias actuales de la economía nacional y en razón de establecer los instrumentos y mecanismos necesarios que brinden certeza y permanencia a lineamientos para el desenvolvimiento de la planta productiva nacional, que a su vez permita la interacción del sector público y privado se decide que para optimizar los recursos organizativos existentes y para dar continuidad a programas ya estructurados y probados, quedan bajo la dirección del Instituto Nacional para el Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Por su parte, el proyecto presentado por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, constó de un total de 169 artículos, y de la misma forma, fue presentada el día 26 de octubre del año 2000. Los elementos fundamentales a destacar de la exposición de motivos son los siguientes:

1. Para lograr un crecimiento económico alto y sostenido, México requiere de un sistema financiero sano y eficiente. Asimismo, el ahorro constituye un elemento fundamental para promover la inversión y con ello la generación de empleos bien remunerados que exigen los mexicanos.
2. Los esfuerzos gubernamentales para ordenar a los intermediarios participantes en el ahorro popular han sido numerosos. Destacan los de 1991, con la reforma de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la cual introdujo como nueva figura societaria a la sociedad de ahorro y préstamo.
3. A pesar de que, en términos de activos, el sector es relativamente pequeño si se compara con el sistema bancario, representando únicamente el 0.9% de los activos de la banca múltiple, tiene una gran importancia social económica y política, ya que atiende al 6% de la población económicamente activa.
4. Se estima además que existen alrededor de 630 cajas de ahorro en nuestro país.
5. La asimetría en el tratamiento legal de las sociedades de ahorro y préstamo y las sociedades cooperativas propició el abuso de quienes no veían al ahorro y préstamo popular como su principal objetivo.
6. Tal situación se ha exacerbado ante la creciente demanda de servicios financieros de los sectores de menos ingresos, lo cual ha provocado el surgimiento de una amplia gama de organizaciones y sistemas que ofrecen servicios de ahorro y crédito, frecuentemente al margen de las leyes que regulan a las entidades financieras. En efecto, la falta de un marco institucional adecuado que regule a estos intermediarios ha conllevado a que ahorradores y usuarios se vean expuestos a riesgos y fraudes que en muchas ocasiones los han llevado a la pérdida de su patrimonio.
7. Algunos observadores ubican el problema del ahorro popular básicamente en la inseguridad que se asocia a la existencia misma de entidades que operan al margen de la regulación y la supervisión gubernamental. Para ellos, la solución radica en hacer más clara y efectiva la prohibición para realizar actividades de intermediación fuera de las figuras reconocidas por la regulación financiera.
8. Otra posición reconoce que estos intermediarios satisfacen una demanda de servicios que no es atendida por el sistema financiero formal. Admite asimismo la existencia de entidades que han logrado un importante nivel de organización y que gozan de legitimidad en las localidades en que

- prestan sus servicios. De ahí que se proponga un esquema regulatorio que sancione jurídicamente lo que son situaciones de hecho
9. Se trata de que el Estado tome las acciones necesarias para garantizar la seguridad de los ahorros de los mexicanos con un marco regulatorio adecuado a su naturaleza, que otorgue certidumbre y proteja a los ahorradores, y que permita el acceso al crédito en los plazos y términos requeridos. Existen además, suficientes fundamentos para sujetar a los esquemas de ahorro y crédito popular a requisitos similares a los impuestos a otras instituciones financieras.
 10. La presente Iniciativa tiene por objeto crear un ordenamiento jurídico que regule, promueva y facilite el servicio y las actividades de captación de recursos, la colocación de crédito y el otorgamiento de servicios mediante su integración al Sistema de Entidades de Ahorro y Crédito Popular.
 11. Serán dos el tipo de entidades que podrán participar en este Sistema: La Cooperativa de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares. Esta última es una figura que introduce la presente Iniciativa, y que tiene como objetivo dar respuesta al reclamo de personas que desean continuar prestando servicios de ahorro y crédito popular sin adoptar la naturaleza cooperativista.
 12. La presente Iniciativa introduce también el concepto de supervisión auxiliar, el cual responde al hecho de que los órganos de supervisión y vigilancia tradicionales se ven a menudo rebasados tanto por el gran número de dichas entidades, como por su amplia dispersión geográfica a lo largo de todo el territorio nacional. Responde asimismo al principio de autogestión y autocontrol que rigen a este tipo de entidades.
 13. En este sentido, y como complemento de la facultad originaria que tiene el Gobierno Federal para supervisar y vigilar a las entidades financieras, se propone que dichas actividades se lleven a cabo, de manera auxiliar, a través de federaciones, mismas que a su vez se integrarán por aquellas sociedades cooperativas y sociedades financieras populares, que, previo dictamen, sean reconocidas como entidades afiliadas.
 14. Cabe resaltar que la Comisión podrá siempre ejercer de manera directa la supervisión y vigilancia cuando lo considere necesario.
 15. Con base en las disposiciones emitidas por dicha Comisión, las federaciones determinarán el nivel de operación de cada entidad, pudiendo escoger de entre cuatro, dependiendo del número de socios, el monto de los activos y el ámbito geográfico en el que pretendan operar.

16. Para las entidades afiliadas a las federaciones, se contempla un seguro de depósito privado que se constituirá por las aportaciones fijadas en función del pasivo de cada entidad y del nivel de operaciones que se les asigne, buscando con ello otorgar protección a los depósitos de los ahorradores.
17. Cabe resaltar que existe prohibición expresa para que el Gobierno Federal, así como cualquier entidad de la Administración Pública Federal se responsabilicen del resultado de las operaciones que lleven a cabo las entidades mencionadas, no pudiendo tampoco responsabilizarse con respecto al cumplimiento de las obligaciones contraídas con sus socios o clientes.
18. Las entidades deberán mantener en un lugar visible de sus oficinas, lo dispuesto en el párrafo anterior, además de citado expresamente en su publicidad y en toda la documentación que entreguen al público.
19. El seguro de depósito tendrá una cobertura parcial, incentivando con ello a los ahorradores a interesarse en la condición financiera y buena marcha de su entidad.
20. Existe también la posibilidad de participar bajo esta Ley, como una entidad no afiliada a ninguna federación; en este supuesto, las entidades que cumplan con los requisitos de este ordenamiento, serán supervisadas y vigiladas de manera auxiliar por una federación que al efecto les designe la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, teniendo únicamente que cubrir los costos derivados de tal supervisión y vigilancia, pero sin tener acceso al mecanismo de seguro de depósito.
21. Por otra parte, se propone implementar un mecanismo de prevención, cuyo objeto será identificar oportunamente las anomalías financieras o de cualquier otra índole, que las entidades de ahorro y crédito popular presenten, que puedan afectar su estabilidad o solvencia, arriesgando los intereses de los ahorradores.
22. Dichas medidas pudieran llevar a la conclusión de que una entidad ya no fuera viable debido a su alto grado de deterioro, por lo que se propone la adopción de mecanismos de salida, orientados a beneficiar a los ahorradores en los procesos de fusión, escisión y liquidación de la propia entidad.
23. Respecto del régimen transitorio, se ha considerado conveniente otorgar a las personas que actualmente captan y colocan recursos entre el público, un periodo transitorio de dos años para que, en caso de que deseen seguir prestando dichos servicios, puedan adoptar tanto las

figuras jurídicas como los mecanismos que establece la presente Iniciativa

24. Queda asimismo expresamente prohibido a cualquier persona física o moral, la captación de recursos del público de manera directa o indirecta en el territorio nacional, al margen de la presente Ley.
25. Finalmente, y atendiendo al hecho reseñado con anterioridad en cuanto a que las sociedades de ahorro y préstamo deberán transformarse en alguna de las entidades que la presente Iniciativa contempla, se propone reformar la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, derogando las disposiciones relativas a esa figura societaria, y suprimiendo la operación relativa a la recepción de depósitos de ahorro por parte de los socios de las uniones de crédito, con el fin de que estas últimas adopten en definitiva la figura de entidad de ahorro y crédito popular, o bien, continúen sus operaciones absteniéndose de captar ahorros.

3.2.2 Dictamen

El proyecto de dictamen de la Ley de Ahorro Crédito Popular de la Cámara de Diputados, fue emitido el día 19 de abril de 2001, en general se hace una descripción de la exposición de motivos expuesta por el Partido Revolucionario Institucional, en cuanto al contenido y estructura de la Ley, del cual se resaltan los elementos cuya relevancia, precisa enumerarse a continuación.

1. Como antecedentes inmediatos a estas iniciativas, con fecha 22 de marzo del año 2000, la diputada Angelina Muñoz Fernández del Grupo Parlamentario del PRI sometió a la H. Cámara de Diputados una iniciativa con la que “pretendía modificar diversos artículos de las Leyes Generales de Sociedades Cooperativas y General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito”, misma que fue turnada a las Comisiones de Fomento Cooperativo y Economía Social y de Hacienda y Crédito Público.
2. Por otra parte, los diputados integrantes de la mesa directiva de la Quincuagésima Segunda Legislatura del estado de Querétaro, presentaron a consideración de la Legislatura Federal la Iniciativa por la que se “reforma la Ley General de Sociedades Cooperativas”, habiéndose turnado a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.
3. Por último, en sesión celebrada el 27 de abril de 1999, se presentó por un grupo de diputados de distintos grupos parlamentarios, la Iniciativa de

“Ley de los Organismos Financieros del Sector Social de la Economía”, misma que fue turnada a la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social.

4. La Iniciativa presentada por la diputada Angelina Muñoz Fernández derivó de la falta de homologación de criterios entre la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito con la Ley General de Sociedades Cooperativas, ya que esta última contiene una regulación de actividades de ahorro y préstamo contrario al espíritu que anima a la primera, donde son únicamente las sociedades de ahorro y préstamo los conductos apropiados para encauzar las acciones relativas al mejoramiento de la economía de aquellos que, reuniendo sus capitales personales en fines comunes, deciden emprender acciones para lograr que dichos capitales generen algún beneficio común e individual, proponiéndose así en la Iniciativa, entre otras cosas, la eliminación de la posibilidad que las sociedades cooperativas se dediquen a actividades de ahorro y préstamo, a través de la correspondiente modificación a su marco legal.
5. En este mismo sentido y por la falta de una regulación integral de las sociedades cooperativas, especialmente a las de ahorro y préstamo, y a las llamadas cajas populares, que se han mantenido al margen de la ley, la iniciativa proveniente de los diputados del estado de Querétaro de Arteaga, proponía incluir como requisito para la constitución de las cooperativas dedicadas a las actividades de ahorro y préstamo, el solicitar la autorización a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
6. Por su parte, la Iniciativa de Ley de los Organismos Financieros del Sector Social de la Economía tuvo como fundamento el marco regulatorio deficiente, contradictorio y no adecuado a la naturaleza de los organismos financieros del sector social, situación que impedía su adecuada aplicación.
7. En el curso de la actual Legislatura se han presentado en la Cámara de Diputados dos iniciativas de ley orientadas específicamente para apoyar las actividades de ahorro y préstamo popular.
8. De Decreto por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular y el Instituto de Fomento Social para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito del los Grupos Parlamentarios del PAN-PVEM.

9. De Decreto de Ley de Ahorro y Crédito Popular, y que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito del Grupo Parlamentario del PRI.
10. Ambos proyectos son prácticamente idénticos en cuanto a sus propósitos, objetivos y alcances, si bien para los propósitos que nos ocupan en el caso de la primera se resolvió dejar de lado el texto relativo a la creación del Instituto Nacional para el Fomento de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, cuyo objetivo además del de la promoción a este tipo de empresas, será estructurar programas para el desarrollo regional, de garantías complementarias para su financiamiento, para el desarrollo de tecnología aplicada y el aseguramiento de compras de Gobierno, entre otros, es decir, serán propósito de otro dictamen.
11. El segundo aspecto de diferencia en materia de ahorro y crédito popular es que tratándose del proyecto del PRI, se contempla a través de diez artículos transitorios —artículo décimo segundo al vigésimo primero— la propuesta de creación de un Fondo de Transición del Régimen Regulatorio del Sistema de Ahorro y Crédito Popular, cuyo propósito es el de resarcir a los ahorradores de las cajas de ahorro que hubieran incurrido en insolvencia comprobada previa auditoría.
12. En suma, se puede decir que, salvo estas diferencias, prácticamente ambas Iniciativas son coincidentes en su contenido, por lo que pueden ser analizadas y dictaminadas de manera simultánea.
13. Sin embargo, también es cierto que el actual marco regulatorio que las rige resulta deficiente y contradictorio, no siendo dicha legislación apropiada al objeto que pretende regular ni mucho menos está acorde a los lineamientos de un adecuado y seguro desarrollo financiero.
14. Las demás figuras jurídicas existentes también tienen grandes deficiencias en su regulación, pero sobre todo en la vigilancia formal que la Secretaría de Hacienda ejerce sobre ellas, además de que no presentan ningún tipo de seguridad para sus socios, de cuyo resultado existen tristes experiencias recientes, que han tenido como resultado que ahorradores y usuarios se vean expuestos a riesgos y fraudes que, en muchas ocasiones, los han llevado a la pérdida de su patrimonio.
15. En el mismo sentido, las iniciativas señalan que a las entidades que realizan actividades de ahorro y préstamo popular, se les aplica, en forma supletoria, las disposiciones de la ley bancaria y mercantil que no tiene nada que ver con el espíritu asociativo y solidario que anima a este tipo de organismos.

16. Atendiendo a la experiencia internacional está comprobado que en los países en los cuales existe regulación específica para las actividades de los organismos financieros solidarios, éstos han podido crecer y consolidarse como una alternativa atractiva para millones de personas en el mundo.
17. En tal sentido, existe la necesidad de crear un marco legal que como lo ordena nuestra Carta Magna en su artículo 25, “establezca los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social”. Con estas iniciativas de ley se complementa una disposición fundamental de la Constitución que propicia el equilibrio entre los sectores público, privado y social, estableciendo para éste último disposiciones claras que lo estimulan y fortalecen, además de que se fundamenta en la tradición histórica solidaria del pueblo de México.
18. Derivado de la anterior, las iniciativas tienen por objeto crear un ordenamiento jurídico que regule, promueva y facilite el servicio y las actividades de captación de recursos, la colocación de crédito y el otorgamiento de servicios mediante su integración al Sistema de Entidades de Ahorro y Crédito Popular.
19. Para ello, se contemplan dos tipos de entidades que podrán participar en este Sistema: la Cooperativa de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares. Esta última es una nueva figura que tiene como propósito dar respuesta al reclamo de personas que desean continuar prestando servicios de ahorro y crédito sin adoptar la figura cooperativista.
20. Debe considerarse que para la realización de los proyectos en comento, los diputados de los diversos grupos parlamentarios, han estado trabajando durante la LVII Legislatura y ahora en esta LVIII, de manera conjunta con el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y demás autoridades financieras, junto con los representantes de las cajas de ahorro y préstamo, las sociedades cooperativas, las sociedades de ahorro y préstamo y demás interesadas en la realización de este proyecto para de esta manera establecer un nuevo Sistema de Ahorro y Crédito Popular que de, ante todo, mayor seguridad jurídica a todos los participantes en un marco claro y moderno de legalidad.
21. De igual forma, integrantes de las Comisiones de Fomento Cooperativo y Economía Social como de Hacienda y Crédito Público, conjuntamente con senadores de la República, realizaron durante el mes de febrero y

marzo pasado diversos viajes de trabajo tanto al interior del país, como por Canadá, Argentina y Brasil, con el fin de conocer y analizar la experiencia de las cajas de ahorro que han tenido un desarrollo y éxito ejemplar para la comunidad internacional.

22. Otro grupo de diputados tuvo como misión, en el marco de un análisis de carácter tributario, analizar las experiencias recientes en el desarrollo y evolución de las cajas de ahorro en el Reino Unido, Francia y España, país que se ha caracterizado por su especialización e importancia de este sector dentro de la Comunidad Europea.
23. Por otro lado, durante el mismo mes de febrero y en el marco del Congreso Nacional del Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular, en el que se dio a conocer el Programa de Banca Social por parte del Gobierno Federal, se analizaron y discutieron con los principales representantes del sector, los objetivos y mecanismos que contempla el proyecto de Ley que se analiza.
24. Al respecto, dicho Consejo integra a poco más de 1.7 millones de socios a nivel nacional, cuenta con activos por 16 mil 581 millones de pesos y concentra una cartera de crédito vigente de 9 mil 391 millones, distribuida en 1.4 millones de préstamos.
25. Cabe indicar que en el curso de estos meses y como resultado del trabajo de las comisiones unidas se consideró conveniente realizar un número importante de modificaciones a las iniciativas originales, para darle mayor claridad, consistencia, seguridad y precisión a esta nueva Ley. También se realizaron cambios fundamentales en el funcionamiento de los diversos órganos, ya que se consideró conveniente especificar ciertas facultades de los distintos entes que forman parte del Sistema.
26. Finalmente se realiza una descripción de la estructura y contenido de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

3.3 DISPOSICIONES GENERALES

En las disposiciones generales, los elementos de mayor relevancia a tratar son los que se describen a continuación:

En el preámbulo del artículo 1º, se señala el objeto de la Ley: *“I. Regular, promover y facilitar el servicio de captación de recursos y colocación de crédito por parte de las entidades de ahorro y crédito popular; la organización y funcionamiento de las Federaciones y Confederaciones en que aquéllas voluntariamente se agrupen; II. Regular las actividades y operaciones que las entidades de ahorro y crédito popular*

podrán realizar con el propósito de lograr su sano y equilibrado desarrollo: III. Proteger los intereses de quienes celebren operaciones con dichas entidades, y IV. Establecer los términos en que las autoridades financieras ejercerán la supervisión del Sistema de Ahorro y Crédito Popular". Sin embargo la única verdad de éste, consiste en la regulación, toda vez que en ningún capítulo, se promueve o facilita, el servicio de captación de recursos y colocación de crédito en las entidades de ahorro y crédito popular. En cuanto a la agrupación voluntaria en federaciones y confederaciones de entidades, tampoco es cierto, ya que como demostraremos en párrafos posteriores, la afiliación a los organismos referidos por parte de las entidades, es uno de los requisitos exigidos para el funcionamiento de éstas.

Uno de los principales problemas que enfrentaron las entidades de ahorro y crédito popular en la última década, es que fueron consideradas como sinónimos las diversas entidades, y no fueron diferenciadas puntualmente, de acuerdo a su muy particular contexto y actividad; es nuevamente éste el caso en el precepto 2º, toda vez que la Ley no detalla qué entidades conforman a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, y qué otras conforman a las sociedades financieras populares, ya que establece: *"El Sistema de Ahorro y Crédito Popular estará integrado por las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y las sociedades financieras populares que sean dictaminadas favorablemente por una Federación y autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, en los términos de esta Ley; por las Federaciones que estén autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para ejercer las funciones de supervisión auxiliar de las entidades referidas, así como por las Confederaciones autorizadas por la propia Comisión para que administren sus respectivos fondos de protección."* Como se explicó en el apartado 2.12.1 *Clasificación de las entidades de ahorro y crédito popular en México*, las primeras están conformadas por las cajas populares formales, cajas populares formales independientes, cooperativas con sección de ahorro y préstamo, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo así como por las cajas solidarias; y las sociedades financieras populares, están integradas por las sociedades de ahorro y préstamo así como por las uniones de crédito.

La explicación de que en la fracción V del numeral 3º se exprese *"Sociedades Financieras Populares, en plural o singular, a las sociedades anónimas constituidas y que operen conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles"*; es debido a que cuando se obligó a las cajas de ahorro a constituirse como sociedades de ahorro y préstamo, con la reforma de 27 de diciembre de 1991 a la LGOAAC, se estableció en su artículo 38-A,

que las SAP serían personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propios, de capital variable y no lucrativas, asimismo en el precepto 38-N se consideraba que las SAP serían regidas por la LGOAAC y en lo no previsto, por el capítulo IV —correspondiente a las sociedades de responsabilidad limitada— de la Ley General de Sociedades Mercantiles; por otra parte, el artículo 41 de la LGOAAC, establece que las uniones de crédito deben constituirse como sociedades anónimas. Debemos hacer hincapié, en que de manera acertada la Ley ya contempla y hace una distinción entre socios y clientes en las fracciones VIII y IX respectivamente. La razón de enmarcar este hecho, es debido a que uno de los principales problemas que generaron, la caótica situación de las entidades de ahorro y crédito popular y sus ahorradores, a fines de la centuria inmediata anterior —como quedó detalladamente descrito en el inciso 1.6.4.10 *Sucesos que dieron origen a la Ley de Ahorro y Crédito Popular*—, fue precisamente el considerar como sinónimos a los socios y a los clientes o ahorradores de dichas entidades. Sin embargo y de manera desafortunada, en los numerales subsecuentes no se especifica ni detalla los derechos y obligaciones de unos y otros, ya que sólo se menciona a los socios: incurriéndose nuevamente en el error de considerar a los ahorradores, esto es, a los clientes, como socios. De esta forma, dar cumplimiento a la fracción III del artículo 1º de esta Ley, en la que se considera como uno de sus objetos, el proteger los intereses de quienes celebren operaciones con entidades de ahorro y crédito popular se aprecia prácticamente imposible, ya que al considerar como socios a los clientes, éstos comparten los riesgos derivados del manejo que administradores y directores hagan de los recursos aportados. El nivel de operaciones a que hace referencia la fracción XII, se encuentran en la regla cuarta de las Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 32 Primer Párrafo, en Relación con el 9 Último Párrafo, y 36 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicadas en el DOF el día 23 de octubre de 2002.

Respecto del artículo 4º, en el primer párrafo: *“Las Entidades tendrán por objeto el ahorro y crédito popular; facilitar a sus miembros el acceso al crédito; apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, en general, propiciar la solidaridad, la superación económica y social, y el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo.”* Se establecen básicamente los principios del cooperativismo. En el segundo párrafo: *“Se entenderá como ahorro y crédito popular la captación de recursos en los términos de esta Ley provenientes de los Socios o Clientes de*

las Entidades, mediante actos causantes de pasivo directo o, en su caso contingente, quedando la Entidad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como la colocación de dichos recursos hecha entre los Socios o Clientes.”, se establece la naturaleza jurídica del ahorro y crédito popular, sin embargo, más que naturaleza jurídica, pareciera más un intento por definir el ahorro y crédito popular; ya que le falta el elemento principal de una naturaleza jurídica, esto es, definir qué es. Asimismo debemos hacer la observación de que este precepto al igual que muchos otros, son una copia adaptada, de la Ley de Instituciones de Crédito, y en este caso específico, del párrafo segundo fracción II, del numeral 2º. En el subcapítulo 2.4 *Naturaleza jurídica*, establecimos que la naturaleza jurídica del ACP es una actividad de captación de recursos tanto de socios como de los clientes, para su colocación entre ellos mismos, con la finalidad del beneficio colectivo de éstos, protegiéndose en todo momento el interés de los clientes.

El precepto 4º BIS, se refiere principalmente a la tandas de ahorro ya analizadas en capítulos anteriores y algún otro tipo de cajas informales; por otra parte, el artículo no es lo suficientemente explícito respecto a qué otras asociaciones, sociedades civiles y grupos de personas físicas se refiere. En cuanto a las tandas de ahorro, nosotros consideramos que será por demás difícil, lograr la eficacia de la Ley, ya que este tipo de grupos son totalmente informales, y en la mayoría de las veces, ocasionales. Asimismo debemos hacer hincapié en que la Ley establece en su artículo 138 que actuar en contravención al artículo que nos ocupa, se sancionará de acuerdo con el numeral III de la LIC, esto es, con prisión de cinco a quince años, y multa de quinientas a cincuenta mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

Encontramos en el numeral 5º una gran contradicción, toda vez que por una parte se señala que ni el Gobierno Federal, ni las entidades de la Administración Pública Paraestatal se responsabilizarán por el resultado de las operaciones que realicen las entidades; y por la otra, el artículo 1º señala todo lo contrario. Así, este artículo elimina toda razón de ser de la Ley. Asimismo resulta del todo inútil incluir a las entidades de ahorro y crédito popular al sistema financiero, si el Gobierno Federal y las demás entidades federales correspondientes, no son responsables de nada; de esta forma, es deber de la CNBV, vigilar a todas las entidades que conforman el Sistema Financiero Mexicano, incluyendo por supuesto a las que se dedican al ahorro y crédito popular, tal y como lo establece el artículo 2º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores: *“La Comisión tendrá 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". Y posteriormente en la fracción IV del artículo 3° de la misma Ley de la CNBV, se establece qué se entiende por entidades del sector financiero, y que entre otras, se considera a las uniones de crédito, a las sociedades de ahorro y préstamo y a las personas que operen con el carácter de entidad de ahorro y crédito popular. Demostrándose así la ingente contradicción del precepto que nos ocupa.

Debemos hacer énfasis en el error del párrafo segundo del precepto 6°: *"Las cajas de ahorro a que hace mención la legislación laboral, no estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley"*, puesto que las cajas de ahorro que menciona la fracción IV del artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo, son algunas —ya que muchas otras tuvieron que desaparecer por no poder cumplir con los requerimientos de la reforma— de las cajas de ahorro que fueron obligadas a constituirse como sociedades de ahorro y préstamo, con la reforma de 27 de diciembre de 1991 a la LGOAAC. También debemos reflexionar acerca, del error en que incurrió el legislador, al reformar este numeral, ya que con dicha reforma se anexó la parte conducente a que las palabras "caja popular", "sociedad cooperativa de ahorro y préstamo" y "caja de ahorro", sólo pueden ser utilizadas por las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo. Debido a ello, es evidente que este numeral debiera constituir el párrafo segundo del artículo 2° de esta Ley, para que este último, no quede incompleto como hasta hoy.

El numeral 8°, se refiere a la aplicación supletoria de la Ley, toda vez que establece: *"En lo no previsto por la presente Ley, a los sujetos de la misma se les aplicarán en el orden siguiente: I. La Ley General de Sociedades Cooperativas, únicamente para las Cooperativas y en todo lo que no se oponga a la presente Ley; II. La legislación mercantil; III. El Código Civil Federal; IV. Los usos y prácticas imperantes entre las Entidades; V. El Código Fiscal de la Federación para efectos de las notificaciones a que se refiere esta Ley, y VI. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus Títulos Tercero A, referente a la mejora regulatoria, y Sexto, relativo al recurso de revisión."*

3.4 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS AUTORIDADES

3.4.1 Disposiciones comunes

En el precepto 9º, se contempla el recurso de revisión ante la misma CNBV —el cual es tiempo perdido, toda vez que se recurre ante la misma autoridad que emitió la resolución—, en caso de que la entidad obtenga un resolución desfavorable a su solicitud de autorización, sin embargo, existe la posibilidad de interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), y contra la resolución definitiva de éste, el Juicio de Amparo Directo, en términos del artículo 158 de la Ley de Amparo. Por otra parte, en el párrafo quinto de este precepto, se contempla la posibilidad de acudir a la CNBV, en caso de que ninguna confederación acepte administrar el fondo de protección de una determinada entidad solicitante, para que la Comisión designe a la federación que deberá emitir el respectivo dictamen; siendo esto tiempo perdido, toda vez, que como lo refiere el mismo párrafo, ninguna confederación ha aceptado administrar dicho fondo, por lo que, sea cual fuere la federación a la que se encomiende dicho dictamen, su resultado en forma invariable será en sentido negativo.

Cabe reflexionar, acerca de aquellas entidades que cumplen con todos los requisitos establecidos, en este numeral 10º, y que en caso de no ser aceptadas, no cuentan con más alternativa que el cese de actividades, ya que la Ley no contempla dicha situación. La solución a este tipo de conflicto, no puede estar sino en manos de la CNBV, quien previo estudio del caso y comprobación del cumplimiento pleno de los requisitos solicitados por la Ley, correspondería designar a la entidad solicitante, la confederación más adecuada.

Como se comprobó en el *CAPITULO II EL AHORRO Y CREDITO POPULAR*, sin duda alguna, fue un grave error en el pasado, considerar a los ahorradores como socios, asimismo quedó señalado en el comentario al artículo 2º de esta Ley. De esta forma en el artículo 11, se considera nuevamente como socios a los clientes de las SCAP, al establecer. *“La admisión y retiro de Socios, se realizará de conformidad con lo dispuesto en los estatutos o bases constitutivas de la Entidad, informándose en todo caso al consejo de administración.”*

La constitución de los fondos de reserva y de obra social —entre otras cosas— a que hace referencia el numeral 12, repercutirá directamente, en detrimento de las entidades, toda vez que significa un mayor empleo de los recursos de éstas; por lo que se refuerza la idea de una fusión de entidades para constituirse como un banco, propuesta realizada en el

subcapítulo 2.20 LA CREACIÓN DEL BANCO DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

De la forma de organización en que deben constituirse y operar las EACP, se desprende que se les da un tratamiento de sociedades anónimas, ya que el precepto número 16 considera que: *“Las Entidades contarán, cuando menos, con lo siguiente: I. Asamblea general; II. Consejo de administración; III. Consejo de vigilancia o comisario; IV. Comité de crédito o su equivalente, y V. Un director o gerente general.”* Por lo que no es posible soslayar la conveniencia de una fusión de entidades, para la consecución del Banco de Ahorro y Crédito Popular.

De lo establecido en la fracción I del numeral 17, *“Aumento o disminución del valor de los certificados de aportación o de las acciones, en su caso”* debemos señalar que existe una imprecisión, ya que es necesario recordar que el aumento o disminución del valor de las acciones lo determina la oferta y la demanda en el mercado bursátil, así como el comportamiento y desempeño de la emisora, y no la asamblea extraordinaria como se estipula.

Los artículos 20 y 21, constituyen un verdadero acierto, ya que como ha sido señalado en el inciso 2) del párrafo 1.6.4.10.6 *El caso de las cajas populares de José Cirilo Ocampo Verdugo*, la falta de interés o de previsión del Legislador y del Ejecutivo, al no importarle la preparación, solvencia y trayectoria de quien o quienes constituyeran las SCAP, así como la procedencia y cuantía del capital con que se operarían las llamadas CP, al igual que la viabilidad del proyecto; fue una de las principales causas de los fraudes cometidos a los ahorradores de las EACP, a fines del siglo pasado. Así, mediante estos dos últimos artículos, se impide que cualquier persona sin preparación o experiencia financiera, constituya y administre una EACP. Así el artículo 20 establece: *“Los consejeros de la Entidad deberán reunir los requisitos siguientes: I. Acreditar conocimientos y experiencia en materia financiera y administrativa; II. No tener alguno de los impedimentos señalados en el artículo siguiente, y III. Los demás que esta Ley, la asamblea o los estatutos o bases constitutivas de la Entidad determinen.”*; y el numeral 21 describe: *“En ningún caso podrán ser consejeros de Entidades: I. Las personas que desempeñen simultáneamente otro cargo en la Entidad de que se trate, así como en otras Entidades; II. Las personas inhabilitadas para ejercer el comercio; III. Las personas sentenciadas por delitos intencionales patrimoniales; IV. Las personas que tengan litigio pendiente con la Entidad; V. Las personas que hayan sido inhabilitadas para ejercer cualquier cargo, comisión o empleo en el servicio público Federal, Estatal o Municipal, en el Sistema Financiero Mexicano, en el Sistema de Ahorro y Crédito Popular o*

conforme a esta Ley; VI. El cónyuge o las personas que tengan parentesco por consanguinidad hasta el primer grado, afinidad hasta el segundo grado, o civil con el director o gerente general de la Entidad, o con alguno de los miembros del consejo de vigilancia o comisario de la misma; VII. Cualquier persona que celebre con la Entidad, directa o indirectamente, contratos de obras, servicios, suministros o cualquier otro de naturaleza análoga, o que participen en empresas con las que la Entidad, celebre cualquiera de los actos antes señalados, y VIII. Cualquier persona que desempeñe un cargo público, de elección popular o dirigencia partidista. Los mismos impedimentos se aplicarán, cuando corresponda, a los casos de Federaciones y Confederaciones. La Comisión, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá exceptuar a las Entidades del Nivel de Operaciones I, de cumplir con el requisito señalado en la fracción VIII anterior, por lo que se refiere al desempeño de un cargo público.” Sin embargo, de manera desafortunada al final de este precepto, se contempla otra facultad discrecional de la CNBV, fomentándose así tanto la corrupción de sus funcionarios, como la inseguridad jurídica para las entidades.

Significa un gran acierto por parte del legislador, el establecer con precisión en el artículo 22, las facultades de cada uno de los órganos de las entidades, a fin de evitar excesos u omisiones, que puedan colocar en una situación de riesgo los recursos de los ahorradores, como ya ha sucedido en el pasado.

Los requisitos, facultades y obligaciones para directores o gerentes, constituyen sin duda un plausible esfuerzo para la protección del ahorro de quienes realizan operaciones con EACP. Sin embargo, cabe señalar que los requisitos para ocupar este cargo, resultan ser menos rigurosos que los que exige el artículo 24 de la LIC para desempeñar el mismo puesto en una institución de crédito, y no debemos olvidar que en esencia se trata de la misma actividad, esto es, la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público.

Es nuestra consideración, que la Ley no debe ser omisa respecto a los requisitos para ser miembro del comité de crédito, y delegar dicha responsabilidad al consejo de administración, toda vez que se trata de una labor muy importante, que puede incluso colocar en una situación de riesgo a las entidades.

En el numeral 28, nuevamente la Ley es omisa en lo que respecta a los requisitos para desempeñar un cargo tan importante como lo constituye el consejo de vigilancia o el de comisario en su caso. No es posible concebir la idea de que una persona imperita o que carezca de la experiencia o

conocimientos suficientes en las materias financiera y administrativa, pueda vigilar el correcto funcionamiento y operación, de los demás órganos y de la entidad en su conjunto. Efectivamente es éste, un grave error que debe ser subsanado antes de la entrada en vigor de la Ley.

El texto del numeral 31 alberga un claro error, al señalar que las entidades deberán verificar el cumplimiento de los requisitos para la integración de sus órganos señalados en la Ley; toda vez que, en artículos precedentes se establecen los requisitos, facultades y obligaciones de cada uno de ellos, correspondiendo de acuerdo a la fracción I del artículo 30, al consejo de vigilancia o comisario, vigilar que todos los actos de los órganos integrantes de la entidad, se realicen con apego a los estatutos, bases constitutivas y a la normatividad aplicable. No obstante, la Ley omite señalar al órgano encargado de supervisar al consejo de vigilancia o comisario; considerando nosotros, que es la federación a quien corresponde dicha labor.

En el artículo 32 *“La Comisión expedirá las reglas de carácter general para el funcionamiento de las Entidades, en las que se determinarán las operaciones activas, pasivas y de servicios que éstas podrán realizar de acuerdo al Nivel de Operaciones que les sea asignado, así como las características de dichas operaciones y los requisitos para celebrarlas. Las reglas generales que establezcan los criterios para asignar el Nivel de Operaciones de cada Entidad deberán considerar entre otros elementos, el monto de activos y pasivos de la Entidad; el número de Socios o Clientes; el ámbito geográfico de las operaciones; y la capacidad técnica y operativa de la Entidad.”*, encontramos un grave caso de inconstitucionalidad, debido a que la facultad legislativa se encuentra reservada en forma exclusiva al Congreso de la Unión, y en todo caso, al Presidente de la República la facultad reglamentaria. Toda vez, que en nuestra Carta Magna, no se contempla la delegación legislativa o normativa a ninguna secretaría de estado u órgano desconcentrado de alguna de éstas. Asimismo, debemos señalar que esta disposición de la Ley se fundamenta en la fracción VI del precepto 4° de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores: *“Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los autores de las entidades, así como sus dictámenes;”* en lo conducente a las facultades de la Comisión; lo cual constituye a su vez otra trasgresión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos errores, son consecuencia de la falta de técnica legislativa, esto es, desconocimiento de la Ciencia del Derecho.

Siendo uno de los principales objetos de la Ley, la protección de los intereses de los ahorradores, el párrafo cuarto del precepto 33 *“Los derechos*

derivados por los depósitos e inversiones y sus intereses a que se refiere este artículo, sin movimiento en el transcurso de cinco años contados a partir de que estos últimos se abonen en la cuenta global, cuyo importe conjunto por operación no sea superior al equivalente de trescientos días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, prescribirán a favor del patrimonio de la Entidad.”, contraviene absolutamente dicho objeto, ya que la intención primaria de ahorrador, es precisamente conservar su dinero, y obtener ciertos dividendos, ya sea a corto, mediano o largo plazo, y si al ahorrador no se le hace saber la disposición consistente en que los derechos derivados por los depósitos e inversiones y sus intereses, sin movimiento en el transcurso de cinco años, cuyo importe conjunto por operación no sea superior al equivalente de trescientos días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, prescribirán a favor del patrimonio de la entidad, caerá irremediamente en esta trampa, confiando en que su dinero sigue generando ganancias para sí; como se realiza en la banca comercial, con los pagarés renovables al vencimiento, en los que pueden pasar varios años y el capital se va incrementando año con año, debido a la salvaguarda de los intereses que se generan por el transcurso del tiempo.

En el precepto 34 *“Las Entidades en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al Cliente, depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tenga otorgado poder para disponer de los recursos ahorrados o para intervenir en la operación o servicio, salvo en los casos en que proporcionen información a las Federaciones en términos de esta Ley, así como en los casos previstos en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito.”*, se encuentra incluido el denominado “secreto bancario”, que afortunadamente fue incluido en esta Ley; con lo que se confirma, que a las entidades de ahorro y crédito popular, se les da un tratamiento análogo a las instituciones de crédito, apareciendo nuevamente la conveniencia de la fusión de entidades para la constitución del Banco del Ahorro y Crédito Popular.

Es una buena medida de seguridad que se requiera en el precepto 35, de la aprobación de las tres cuartas partes del consejo de seguridad, para que se puedan llevar a cabo operaciones con personas relacionadas; con esta prevención se pretende evitar que se realicen autopréstamos o préstamos con intenciones de fraude en detrimento de la entidad.

De la misma forma que en prácticamente toda la Ley, en el presente capítulo existen múltiples copias realizadas a la Ley de Instituciones de Crédito.

3.4.2 Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo

Se había destacado con anterioridad, la trascendencia de que en la LACP, se contemplara en forma separada a socios y clientes, debido a las consecuencias de la falta de esta distinción, ocurridas en el pasado con las entidades de ahorro y crédito popular; no obstante, la LACP en su precepto 38, nuevamente considera como socios, a los ahorradores en estas sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, ya que estipula: *“La constitución de las Cooperativas se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en el Título Segundo Capítulo I de la Ley General de Sociedades Cooperativas, con excepción de lo siguiente: [] III. El número mínimo de Socios no será menor de cien para las Entidades con Nivel de Operaciones I, y de doscientos para las Entidades con Nivel de Operaciones II a IV. IV. Podrán participar como Socios personas morales, con excepción de las Instituciones Financieras a que se refiere el artículo 43 de esta Ley. En todo caso, dichas personas morales únicamente podrán emitir un voto en la asamblea de Socios de la Cooperativa de que se trate, salvo en el caso de la institución fundadora a que se refiere el artículo 40 de esta Ley, y V. Podrán realizar operaciones con el público en general, siempre que se permita su participación como socios en el plazo que establezcan sus bases constitutivas y éste no exceda de doce meses.”* Se requerirá de una estrecha supervisión a las SCAP, para evitar que en un futuro, se repita la pérdida de los ahorros de los socios, quienes no tenían conocimiento o se les ocultaban los riesgos que implica la calidad de socio en una SCAP.

La potestad para la designación de delegados representantes de los socios, en las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, contemplada en el precepto número 39, trae en forma inherente una considerable problemática, toda vez que:

1. El carácter discrecional, es uno de los principales problemas a erradicar en la legislación, debido a que si no es conveniente a los intereses de los principales socios u órganos de la entidad, simplemente no se establece la posibilidad de contar con delegados, con el consecuente perjuicio al resto de los socios.
2. Otro de los inconvenientes fundamentales, consiste en el conocimiento y la preparación académica, así como la experiencia en la materia financiera, del o los delegados, ya que no tendría objeto alguno contar con representantes que desconozcan lo que sea o no conveniente para los ahorradores.

3. El, o los delegados, al ser personal capacitado, requerirá del estipendio respectivo al desempeño de su trabajo, lo que constituirá otra carga económica para la entidad.
4. El trabajo del delegado, debería ser desempeñado por el consejo de vigilancia o comisario.
5. La Ley no establece las facultades y obligaciones de los delegados, así como tampoco, los recursos, órganos o autoridades a que deba acudir en caso de detectar algún tipo de perjuicio a los socios.
6. En caso que el delegado sea electo de entre los mismos socios —ahorradores—, resultaría muy fácil que, debido a su impericia y desconocimiento de la materia financiera y por ende la LACP, incurriera en alguna conducta u omisión que fueran causa de una sanción o incluso colocarlo en alguno de los supuestos del capítulo correspondiente a los delitos, contemplados en la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Nuevamente se repite una facultad potestativa en el artículo 40, para la creación de un órgano que también representará un gasto adicional a las entidades, con el consecuente detrimento en los dividendos de los socios y ahorradores. Así el referido precepto considera que: *“La Cooperativa podrá integrar a una institución fundadora, la cual tendrá como finalidad apoyarla financieramente y participar de manera permanente en sus órganos de administración y gobierno. No podrán participar en tales órganos las instituciones que realicen actividades políticas partidistas.”*

3.4.3 Sociedades financieras populares

Del precepto número 41 que establece: *“Las Sociedades Financieras Populares serán sociedades anónimas, tendrán duración indefinida y establecerán su domicilio en territorio nacional, pudiendo prestar servicios tanto a sus Socios como a sus Clientes, en los términos que esta Ley establece. Sólo podrán utilizar esta denominación las sociedades autorizadas para operar en los términos de esta Ley. Cuando se trate de sociedades de capital variable, el capital mínimo obligatorio con arreglo a esta Ley, estará integrado por acciones sin derecho a retiro. El monto del capital variable en ningún caso podrá ser superior al del capital pagado sin derecho a retiro.”*; debemos recordar que las sociedades financieras populares, las constituyen las sociedades de ahorro y préstamo y las uniones de crédito. Por otra parte, estas últimas se han constituido como sociedades anónimas de capital variable desde su inclusión en la Ley General de

Instituciones de Crédito de 1932. Asimismo haremos hincapié en la sinrazón de que las entidades de ahorro y crédito popular se mantengan vinculadas sólo en federaciones y confederaciones; ya que si se les da un tratamiento de sociedades anónimas cuya actividad es la captación de recursos del público para su colocación en el mismo, lo idóneo será la conformación del Banco del Ahorro y Crédito Popular.

Como ya se ha hecho mención, la Ley de Ahorro y Crédito Popular, se creó a partir de la Ley de Instituciones de Crédito; y en el caso del numeral 43, su último párrafo se retomó del artículo 12 de la LIC; y los artículos 44 a 46 de la LACP fueron adaptados del precepto número 14 de la Ley de Instituciones de Crédito.

3.5 ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN

3.5.1 Disposiciones generales

Encuentro incongruencia legislativa en el contenido del artículo 47, cuando establece: *“Las Entidades estarán sujetas a la supervisión de la Comisión. la que tendrá en lo que no se oponga a esta Ley, todas las facultades que en materia de inspección y vigilancia le confiere la Ley que la rige y la Ley de Instituciones de Crédito. Dichas facultades podrán ser ejercidas directamente por la Comisión y de manera auxiliar por las Federaciones autorizadas conforme al presente Título. La Comisión establecerá mediante disposiciones de carácter general la forma en que las Federaciones ejercerán las facultades de supervisión auxiliar de las Entidades.”*; toda vez que, por una parte, como ya se mencionó en el comentario al numeral 5º, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene como uno de sus objetos, la supervisión y regulación de las entidades del sistema financiero —en el cual se encuentran incluidas las entidades de ahorro y crédito popular—, y en este mismo tenor se manifiesta el presente artículo; sin embargo, al parecer es solamente retórica, y en el mejor de los casos una buena intención nada más; toda vez, que si la Comisión no cumple con esa disposición, no ocurre nada, que no sea el acostumbrado perjuicio a los ahorradores, puesto que el referido artículo 5º de la presente Ley, manifiesta que el Gobierno Federal y las entidades de la Administración Pública Paraestatal —esto es, la SHCP y la CNBV— no se responsabilizan de las operaciones que realicen las entidades con sus socios o clientes. Por la otra parte, tampoco podemos soslayar la inconstitucionalidad de las

disposiciones de carácter general que emite la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Considero innecesaria la existencia de las federaciones y confederaciones que contemplan los preceptos 48 y 49, de lograrse la constitución del Banco del Ahorro y Crédito Popular; toda vez, que las funciones de representación capacitación y asesoría entre otras, las ocuparía la Asociación de Bancos de México (ABM); y las de vigilancia y supervisión ya se encontrarían de manera seria y directa en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en el Banco de México; asimismo participaría en el Sistema de Protección al Ahorro Bancario, conformándose así una verdadera protección de los intereses de los ahorradores.

De antemano, se prevé la negligencia de la Comisión, al impedir con el párrafo segundo del precepto 51, que opere la afirmativa ficta, ya que prevé: *“La Comisión contará con un plazo de noventa días naturales para emitir resolución respecto de las solicitudes de autorización que le hayan sido presentadas. Se entenderá que la Comisión resuelve en sentido negativo la solicitud de autorización, si no comunica lo contrario dentro del periodo mencionado.”*; de esta manera, ni siquiera es necesario que se tomen la molestia de leer la solicitud; asimismo exime de toda responsabilidad a la Comisión, perdiéndose por completo el objeto de la misma.

En el párrafo tercero de la fracción I del artículo 53 que establece *“En caso de que el número de Entidades o Federaciones no sea el señalado conforme al primer párrafo de esta fracción, la Comisión evaluando el caso, podrá otorgar la autorización sin cumplir con el número de afiliados requerido.”*; se reitera la facultad discrecional de la Comisión, lo que deja abierta la posibilidad para que se consume alguna de las modalidades de corrupción. Asimismo, este párrafo origina que carezca de todo sentido esta fracción, toda vez, que no es necesario cumplir con el número de entidades o federaciones preestablecido, ya que a “criterio” de la Comisión, ésta puede autorizar o no, fomentándose así la corrupción de los funcionarios de la CNBV. Sin duda, otra falta de técnica legislativa al generar una contradicción en una misma fracción.

Asimismo, en el párrafo último de la fracción primera del artículo 53, nuevamente se contempla el carácter discrecional de la Comisión, con lo que se fomenta el desorden, la corrupción y la inseguridad jurídica; ya que contempla *“Asimismo, para el caso en que la Comisión revoque la autorización otorgada a una Entidad o a una Federación, las Federaciones y las Confederaciones contarán con un plazo de doscientos cuarenta días*

naturales contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación de la revocación de que se trate, para tener afiliadas, respectivamente, al número mínimo de Entidades y Federaciones a que se refiere esta fracción. Dicho plazo podrá prorrogarse a juicio de la Comisión;" En el párrafo final de este precepto, se reitera el fomento a la corrupción, irresponsabilidad y negligencia de la Comisión, al permitir que ésta, omita fundar y motivar la negativa de la autorización. De esta forma, se transgreden los artículos 5° y 9° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante a todo lo observado en este artículo, es menester hacer hincapié en lo desafortunado de la redacción de su fracción I, la cual provoca la inexistencia de las entidades de ahorro y crédito popular, así como la inoperancia e inutilidad de la Ley; debido a que la fracción referida, establece como uno de los requisitos mínimos para la constitución de una federación, tener la solicitud de diez entidades, y el párrafo primero del artículo 9°, establece como primer requisito para la organización y funcionamiento de una entidad, el dictamen favorable de una federación; esto es, para constituir una entidad se requiere la existencia previa de una federación, y para constituir una federación se requiere la existencia previa de diez entidades. Nosotros consideramos que es éste, el mayor y más grave error en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, producto evidentemente, de la ingente falta de técnica legislativa.

En el artículo 400 BIS del Código Penal Federal, al cual se refiere la fracción IV del artículo 58, al señalar "*Informar tanto a la Comisión como al Organismo de Integración respectivo, por conducto de cualquiera de los órganos de administración, director o gerente general de la propia Entidad, cuando se presuma fundadamente que se están llevando a cabo cualquiera de las conductas que señala el artículo 400 Bis del Código Penal Federal, en términos de lo dispuesto en el artículo 124 de esta Ley. En todo caso, la información a que se refiere la presente fracción deberá ser hecha del conocimiento de la Comisión de manera directa*"; describe el tipo penal de operaciones con recursos de procedencia ilícita, en el que se contempla una multa de mil a cinco mil días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y una pena de cinco a quince años de prisión, por adquirir, enajenar, administrar, custodiar, cambiar, depositar, dar en garantía, invertir, transportar o transferir, recursos derechos o bienes que procedan o representen el producto de una actividad ilícita, con el propósito de ocultar, encubrir, impedir conocer el origen, localización, destino, o propiedad de dichos bienes, derechos o recursos; asimismo establece que se aplicarán las mismas penas a empleados o funcionarios de entidades que integren el

sistema financiero que en forma dolosa, ayuden en la comisión de las conductas antes descritas. Se incluye esta disposición en la Ley, debido a que, como se describió oportunamente en los párrafos 1.6.4.10.6 *El caso de las cajas populares de José Cirilo Ocampo Verdugo*, y 1.6.4.10.7 *El caso de la Sociedad de Ahorro y Préstamo del Noroeste (El Arbolito)*, de Salvador Pulido Jiménez, una gran cantidad de entidades dedicadas al ahorro y crédito popular, eran utilizadas para llevar a cabo el denominado “lavado de dinero”, producto del narcotráfico.

Para la creación del numeral 60, se tomó como modelo, el artículo número 28 de la Ley de Instituciones de Crédito, y se adecuó a la presente Ley.

En el precepto número 61 *“Las Entidades afiliadas y no afiliadas supervisadas auxiliariamente por una Federación cuya autorización hubiere sido revocada por la Comisión, deberán solicitar su afiliación a una Federación distinta o sujetarse al régimen de Entidad no afiliada en un término no mayor a diez días hábiles a partir de la fecha en que surta sus efectos la revocación antes citada.”*; el legislador olvidó prever el caso en que la solicitud de las entidades no sea aceptada por ninguna federación; en tal situación, nuevamente resultarían ser los ahorradores los perjudicados, debido a que el tiempo que quedasen las entidades sin la verificación de una federación, podría ocasionar un perjuicio en su patrimonio. Para este supuesto, como se mencionó en el comentario al precepto número 10, la solución a este tipo de eventualidad, no puede estar sino en manos de la CNBV, quien previo estudio del caso, correspondería designar a la entidad solicitante, la confederación más adecuada.

3.5.2 Federaciones

3.5.2.1 Organización y objeto

Respecto del artículo 62, *“la supervisión auxiliar de las Entidades a cargo de las Federaciones tendrá por objeto revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal de las Entidades, 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 de la materia, en los términos que indique la Comisión en disposiciones de carácter general. La supervisión consistirá en verificar que las Entidades cumplan con las disposiciones de*

esta Ley, con las reglas prudenciales emitidas por la Comisión, con los contratos de afiliación o de supervisión auxiliar, según se trate y con las demás disposiciones aplicables.”; cabe reflexionar acerca de la ilegalidad de la delegación parcial de facultades de autoridad, que deposita la Ley en manos de particulares, como lo son las federaciones. En primer lugar se vulnera el artículo 2º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que establece: “La Comisión tendrá 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.” Así, la Comisión es el órgano encargado de dicha función, y no establece la referida Ley de la CNBV, que la Comisión pueda delegar sus funciones; sólo en el artículo 4º que establece las funciones de ésta, contempla en la fracción XXIV que puede “Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a las de la Comisión,” pero en ninguna fracción prevé la delegación de funciones de vigilancia y supervisión en particulares. Segundo, se contravienen los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF): “ARTICULO 3º.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I.- Organismos descentralizados; II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y III.- Fideicomisos. ARTICULO 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. ARTICULO 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos: VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito”; de lo cual podemos afirmar, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no prevé que las secretarías, órganos desconcentrados u organismos descentralizados, tengan entre sus facultades, las de emitir normatividad, esto es, legislar. Tercero, el precepto en cuestión

vulnera la Carta Magna en su artículo número 90, el cual describe: *“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 y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”* de lo cual se desprende, que no se contempla la delegación de funciones de autoridad a particulares, como lo son las federaciones y confederaciones.

En los artículos subsecuentes de esta sección, se presentan los elementos necesarios para fungir como miembro del consejo de administración, gerente general, miembro del consejo de vigilancia, contralor normativo, miembro del comité de supervisión y auditor legal; sin embargo no se contemplan los requerimientos para fungir como miembro del órgano de mayor importancia para la federación, nos referimos a la asamblea general. Asimismo debemos hacer hincapié, en la cantidad de órganos que deben integrar las federaciones, mismos que derivan en una mayor cantidad de aportaciones económicas por entidad, lo cual repercute directamente en los intereses que se pagan a los ahorradores, haciéndolos menos atractivos para éstos, con la consecuente preferencia hacia las sucursales de las instituciones de crédito, como las del Banco Azteca que se encuentran en cada una de las tiendas del Grupo Salinas.

Es importante señalar el acierto, de incluir en la fracción segunda del artículo número 64, un sistema de representación proporcional, para lograr establecer un equilibrio en el órgano de mayor importancia para la federación; y que a la letra contempla: *“A través de un sistema de representación proporcional, en el que se asignará a cada Entidad afiliada el número de votos que le correspondan, considerando el número de socios y/o los activos totales de cada Entidad. En ningún caso, una Entidad podrá representar más del veinte por ciento del total de votos”*.

Los consejeros independientes que pueden designar las federaciones a través de su asamblea general, contemplados en el precepto 65 BIS, constituyen otro más de los múltiples gastos que tienen que sufragar las entidades y que derivan de manera inevitable en el menor pago de dividendos a los ahorradores y socios.

Los requerimientos para el desempeño de la gerencia general de las federaciones, estipulados en el precepto 66: *“1. Haber prestado por lo menos*

cinco años sus servicios en puestos cuyo desempeño requiera conocimientos y experiencia en materias financiera y administrativa, y II. No tener alguno de los impedimentos que para ser consejero de una Entidad señala el artículo 21.”; significa sin lugar a dudas, un ingente acierto, por parte del legislador, ya que como hemos manifestado con anterioridad, es indispensable que los cargos importantes de las entidades deben estar en manos de profesionales.

La redacción del artículo 71 resulta ambigua, debido a que expresa: *“Las Federaciones deberán verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en esta Ley”*, y no especifica qué órgano de la federación en particular debe verificar, debiendo corresponder tal labor, al comité de supervisión, o al consejo de vigilancia, e incluso al contralor normativo.

3.5.2.2 Funcionamiento y medidas correctivas

En general esta sección fue retomada del artículo 28, así como *Capítulo II De la Inspección y vigilancia del Título Séptimo*, ambos de la Ley de Instituciones de Crédito, en los que se contempla la intervención administrativa y la intervención gerencial a las instituciones de crédito, por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como de su presidente.

El inciso a) de la fracción II del precepto 74 que prescribe: *“Las Entidades que se clasifiquen dentro de la categoría dos, deberán, entre otras acciones: Suspender las aportaciones al fondo de obra social”*; constituye otra contradicción, al contraponerse con el precepto 12, en el que se establece: *“Las Entidades deberán constituir los fondos sociales siguientes: I. De reserva, y II. De obra social.”* y en el cual se debió especificar previamente que el fondo de obra social, sólo sería obligatorio para las entidades con nivel de operación “I”.

El numeral 78, es una copia del artículo 138 de la Ley de Instituciones de Crédito.

El artículo 140 de la Ley de Instituciones de Crédito, fungió como formato, para la elaboración del artículo 79 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Asimismo, el artículo 140 de la Ley de Instituciones de Crédito, fungió como formato, para la elaboración del artículo 79 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

3.5.2.3 Afiliación

De la afiliación de las entidades, sólo retomaré el último párrafo del comentario realizado al precepto número 53, ya que como se demostró, existe una incongruencia en la Ley, debido a que una entidad para poder afiliarse, requiere el dictamen favorable de una federación, y una federación para poder constituirse, requiere de la solicitud de diez entidades, esto es, una no puede existir sin la previa existencia de las otras, y éstas no pueden existir sin la previa existencia de aquélla.

3.5.2.4 Entidades no afiliadas

En el párrafo segundo del precepto 87 se regula: *“La Comisión, conforme a lo dispuesto en el artículo 9o., asignará a las Entidades no afiliadas una Federación para que las supervise de manera auxiliar, debiendo celebrarse al efecto, un contrato de supervisión auxiliar entre dicha Federación y la Entidad no afiliada.”*; lo cual constituye un verdadero acierto, ya que como fue descrito, en el comentario al precepto 10, no puede estar sino en manos de la CNBV, la designación de la federación más adecuada para la entidad.

3.5.2.5 Escisión, fusión, venta, disolución y liquidación

En la fracción IV del precepto 90, aparece un error de redacción, ya que la redacción correcta debe ser: “con el consecuente pago”, y no como se encuentra: *“y el consecuente pago”*.

De la fracción II del numeral 95 que establece: *“Porque el número de Socios llegue a ser inferior al mínimo que establece la ley aplicable”*, se desprende lo siguiente: En la fracción tercera del artículo 38 de la presente Ley, establece cien, como mínimo de socios para las entidades con nivel de operaciones “ I “, y doscientos para las entidades con nivel de operaciones “II” a “IV”. La Ley General de Sociedades Cooperativas, contempla en la fracción V de su artículo 11, como mínimo para la constitución de una sociedad cooperativa, a cinco socios. Y la Ley de Sociedades Mercantiles en la fracción I de su numeral 89, exige un mínimo de 2 socios para constitución de una sociedad anónima. Asimismo, las Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 32 Primer Párrafo, en Relación con el 9 Último Párrafo, y 36 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicadas en el DOF el día 23 de octubre del año 2000, en específico la regla cuarta: establecen los parámetros en cuanto al número de socios de las entidades, de acuerdo al nivel de operación correspondiente

Del texto de la fracción III del artículo 96 que establece: *“Podrán demandar la declaración de concurso mercantil de una Entidad, solicitando que inicie en la etapa de quiebra, el Comité Técnico o la Comisión en términos de las disposiciones aplicables.”*, debemos recordar que la Ley de Concursos Mercantiles, prescribe en su precepto 9º que: *“Será declarado en concurso mercantil, el comerciante que incumpla generalizadamente en el pago de sus obligaciones. Se entenderá que un Comerciante incumplió generalizadamente en el pago de sus obligaciones cuando: I. El comerciante solicite su declaración en concurso mercantil”*. Asimismo, el artículo 21 primer párrafo de la citada Ley, describe: *“Podrán demandar la declaración de concurso mercantil cualquier acreedor del Comerciante o el Ministerio Público.”* Por otra parte, el numeral 246 de esta Ley, dispone que *“Sólo podrán demandar la declaración de concurso mercantil de una institución de crédito el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en términos de las disposiciones aplicables.”* Sin embargo, lo más acertado lo constituye sin duda, el precepto 255 de la misma Ley de concursos mercantiles, al estipular *“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 21 de esta Ley, también podrán demandar la declaración de concurso mercantil de una institución auxiliar del crédito, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.”*

Lo descrito en este precepto 97, se encuentra incluido y es materia de la Ley de Concursos Mercantiles; ya que contempla *“A partir de la fecha en que se admita la demanda de concurso mercantil de alguna Entidad, en los términos del artículo 96 fracción III, ésta deberá suspender la realización de cualquier tipo de operaciones. El Comité Técnico del Fondo de Protección, será quien le solicite al juez la implementación de las medidas de apremio necesarias. Corresponderá al Comité Técnico proponer al juez la designación, remoción o sustitución, en su caso, del síndico del concurso mercantil de una Entidad. Las propuestas de enajenación que presente el síndico, con la aprobación del Comité Técnico, no podrán ser objetadas por la Entidad. Cuando se declare el concurso mercantil de una Entidad, el procedimiento se iniciará en todos los casos en la etapa de quiebra.”*; en consecuencia su inclusión en esta Ley carece de sentido.

3.5.3 Organización y funcionamiento de las confederaciones

De los artículos 98 y 99 se puede decir que es incongruente que para las confederaciones que son quienes están a cargo del fondo de protección y

de la supervisión de las federaciones, no se contemple la existencia de un comité de supervisión.

En el precepto número 100, se contempla el mismo método para la integración de la asamblea general de las confederaciones, que el implementado para ese mismo fin en las federaciones, esto es, por un representante de cada federación afiliada, o a través de un sistema de representación proporcional, en el que se asignará a cada federación afiliada el número de votos que le correspondan, considerando el número de entidades, socios y/o sus activos totales. En ningún caso, una federación podrá representar más del veinte por ciento del total de votos.

Es sin duda encomiable, que se tome con la seriedad que precisa el ahorro y crédito popular, al requerir la presencia de profesionales para desempeñar cargos en los órganos de administración y vigilancia, tanto de las entidades como de las federaciones y confederaciones, como se establece en el precepto número 101: *“deberán cumplir con los requisitos que para ser consejero de una Entidad señala el artículo 20.”*; y a su vez, este último señala: *“I. Acreditar conocimientos y experiencia en materia financiera y administrativa; II. No tener alguno de los impedimentos señalados en el artículo siguiente. y III. Los demás que esta Ley, la asamblea o los estatutos o bases constitutivas de la Entidad determinen.”*

Al igual que en la federaciones, los consejeros independientes contemplados en el artículo 101 BIS, constituyen una erogación adicional, que repercute directamente en los dividendos, tanto de los socios como de los clientes. Es necesario subrayar que en las reglas de carácter general que hasta el momento ha emitido la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no se contemplan los requisitos y condiciones a los que deben estar sujetos los consejeros independientes a que hace alusión el segundo párrafo: *“Se entenderá por consejero independiente a la persona que sea ajena a la administración de la Confederación de que se trate, y que reúna los requisitos y condiciones que determine la Comisión, mediante disposiciones de carácter general.”*

Al respecto de los artículos 102 y 103, nos pronunciaremos en el mismo tenor que en el comentario al precepto 101.

Se presenta nuevamente la misma ambigüedad que en caso de las entidades y las federaciones, esto es, el texto del numeral 104, es omiso en la especificación del órgano responsable de verificar el cumplimiento de los requisitos requeridos por la Ley, debiendo corresponderle esa actividad al consejo de vigilancia.

3.5.4 Fondo de protección

Con la redacción del artículo 106 *“El Fondo de Protección tendrá como fin primordial procurar cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatro mil, seis mil, ocho mil y diez mil unidades de inversión para los Niveles de Operaciones I, II, III y IV, respectivamente, por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y a cargo de una misma Entidad, en caso de que se declare su disolución y liquidación, o se decrete su concurso mercantil.”*; si se cumple en principio, con uno de los primordiales objetos de la Ley, esto es, la protección de los intereses de aquéllos que celebren operaciones con las diferentes entidades de ahorro y crédito popular. Se trata de una medida, para evitar futuros infortunios a los ahorradores. Sin embargo, los límites que establece de los montos a pagar, resultan ser por demás generales, por lo que los montos debieran ser por el total del principal, o en su defecto, en función de un porcentaje del total del ahorro alcanzado. De otra manera, esta limitante, influye directamente en forma negativa en el ánimo de los ahorradores, para confiar su dinero en las entidades, si es que se les informa tal circunstancia claro está, ya que en caso contrario, seguirían siendo engañados a la usanza del pasado. Por otra parte, es preciso recordar que el FOBAPROA, también constituía un fondo de protección para los bancos, el cual derivó en el rescate bancario y en el IPAB, debido a la debacle financiera de 1995, del que se habla de un costo global a la fecha, de poco más de un billón de pesos para los mexicanos; por lo que resulta inevitable cuestionar la existencia, así como la viabilidad y eficacia del fondo de protección para las entidades de ahorro y crédito popular.

De igual forma que algunos de los artículos analizados con anterioridad, los cuales remitían a las reglas de carácter general emitidas por la CNBV a través de la SHCP; tampoco se encuentra previsto en éstas, el rango en que deben realizar sus aportaciones las entidades para el fondo de protección, de acuerdo a su nivel de operación que establece el precepto 108; por lo que habrá que esperar a que las autoridades referidas realicen la publicación respectiva.

El precepto 110 adolecía de la misma problemática descrita en el análisis al artículo 108, sin embargo el día 21 de julio de 2003 se publica en el DOF las Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 110 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Al respecto de la fracción X del artículo 111 que establece “*Proponer o designar, en su caso, al liquidador o síndico, en caso de que una Entidad se encuentre en estado de liquidación o concurso mercantil*”, aclararemos que el artículo 250 —incluido en el capítulo del concurso mercantil de las instituciones de crédito— de la Ley de Concursos Mercantiles, prevé que corresponde al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, proponer al juez la designación del síndico, lo cual consideramos, es lo más adecuado para el caso de las entidades de ahorro y crédito popular, ya que de la misma forma que los bancos, dichas entidades también conforman el Sistema Financiero Mexicano; sin embargo, las EACP no son consideradas como instituciones de crédito, de esta forma, en el precepto 259 de la LCM se establece que es a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a quien corresponde dicha designación; siendo esto último lo más adecuado.

El precepto 113, constituye una buena medida al establecer que se debe informar mensualmente en lugares visibles de las entidades, a los ahorradores y socios; no obstante, el informe debe estar presentado en un lenguaje coloquial, ya que de lo contrario, tendrá el mismo efecto informativo, que si se omitiera colocar dicho informe.

En el mismo tenor descrito en el comentario al artículo 106, se encuentra el penúltimo párrafo del precepto 115 que contempla: “*En caso de que un ahorrador tenga más de una cuenta en una misma Entidad y la suma de los saldos de éstas excediera la cantidad señalada en el artículo 106, el Fondo de Protección únicamente procurará cubrir dicho monto de cobertura, dividiéndolo a prorrata entre el número de cuentas.*”; consideramos, si es que acaso se hace del conocimiento de socios y clientes de las entidades, que influirá negativamente en los ahorradores, toda vez que ello representa una gran incertidumbre para éstos.

3.6 REGULACIÓN PRUDENCIAL Y CONTABILIDAD

3.6.1 Regulación prudencial

Al respecto del capítulo que nos ocupa, me manifestaré en el mismo sentido, en el que me pronuncié en el análisis del precepto 32, esto es, que constituye un grave caso de inconstitucionalidad, debido a que la facultad legislativa se encuentra reservada en forma exclusiva al Congreso de la Unión, y en todo caso, al Presidente de la República la facultad reglamentaria. Toda vez, que en nuestra Carta Magna, no se contempla la delegación legislativa o normativa a ninguna secretaría de estado u órgano

desconcentrado de alguna de éstas. Asimismo, debemos señalar que esta disposición de la Ley se fundamenta en la fracción VI del precepto 4º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores: *“Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los autores de las entidades, así como sus dictámenes;”* en lo conducente a las facultades de la Comisión; lo cual constituye a su vez otra trasgresión a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos errores, son consecuencia de la falta de técnica legislativa, esto es, desconocimiento de la Ciencia del Derecho.

Por otra parte, la regulación prudencial constituye una gran problemática de dispersión de la legislación, respecto del cual he manifestado en forma detallada en el subcapítulo 2.15 *EL PROBLEMA DE LA DISPERSIÓN DE LA LEGISLACIÓN*, ya que a la fecha, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha publicado en el DOF, un total de trece reglas de carácter general, una disposición de reforma de una de éstas, y cuatro reglas de carácter prudencial, como veremos en el subcapítulo 3.10 *REGLAS DE CARÁCTER GENERAL*.

3.6.2 Contabilidad

Carece de todo sentido que se designe un auditor externo, si existen dos organismos que se encargan de la vigilancia y supervisión, esto es, las federaciones y las confederaciones, las cuales significan una erogación económica considerable, para que adicionalmente las entidades tengan que ser auditadas a su misma costa, como lo establece el artículo 119: *“Los estados financieros anuales de las Entidades deberán ser dictaminados a su costa por un auditor externo independiente, quien será designado por la Entidad supervisada.”*

3.7 FACULTADES DE LAS AUTORIDADES

En lo conducente al artículo 124, nuevamente la Ley es ambigua, toda vez que en el proemio del precepto, describe que *“las Cooperativas y las Sociedades Financieras Populares [] estarán obligadas”*, sin especificar qué órganos de dichas entidades, son los que deben cumplir con la obligación. Por otra parte, sólo establece *“las Cooperativas”*, lo cual se debe a que en la fracción IV del precepto tercero, dispone que para los efectos de esta Ley, se considerará como cooperativa, a las sociedades constituidas y

que operen, conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas y a esta Ley. En el cuarto párrafo posterior al inciso d), se redacta el mismo error, y después el legislador trata de precisar qué órgano debe dar cumplimiento a lo dispuesto, pero termina haciendo de mayor magnitud la ambigüedad, al no precisar a qué entidad pertenecen los órganos referidos, esto es, si a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, a las sociedades financieras populares, a las federaciones o a las confederaciones.

3.8 SANCIONES, PENAS CONVENCIONALES Y DELITOS

3.8.1 Sanciones y penas convencionales

De lo descrito en el párrafo primero del precepto 129, en el cual se describe: *“Cuando no se expresen en el mencionado escrito el acto reclamado o los agravios causados, la autoridad competente podrá desechar por improcedente el recurso interpuesto. Si se omitieron las pruebas, se tendrán por no ofrecidas.”*; es necesario advertir lo siguiente:

- 1) En el último párrafo del artículo anterior, se prevé: *“Los actos y resoluciones de la Comisión podrán ser recurridos por los interesados, en los términos previstos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”*.
- 2) En el numeral 17-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se contempla que: *“cuando los escritos que presenten los interesados no contengan los datos o no cumplan con los requisitos aplicables, la dependencia u organismo descentralizado correspondiente deberá prevenir a los interesados, por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la dependencia u organismo descentralizado, el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo correspondiente sin desahogar la prevención, se desechará el tramite.”*
- 3) No obstante a lo referido en los incisos anteriores, el primer párrafo del precepto en análisis, establece que: *“Cuando no se expresen en el mencionado escrito el acto reclamado o los agravios causados, la autoridad competente podrá desechar por improcedente el recurso interpuesto. Si se omitieron las pruebas, se tendrán por no ofrecidas.”*, en contravención a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo e incluso a la misma Ley de Ahorro y Crédito Popular, en su artículo 128, párrafo tercero.

- 4) Cuando se presente el supuesto que señala el presente numeral, las entidades afectadas, deberán interponer un Juicio de Amparo Indirecto, en términos de la primera fracción del artículo 114 —en lo conducente a la procedencia del juicio de amparo indirecto ante juez de distrito— de la Ley de Amparo, en la que se establece: *“Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los estados, u otros reglamentos decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso.”*

Resultó necesaria la adición del segundo párrafo de la fracción XV del numeral 130, publicada en el DOF el 27 de enero de 2003: *“Igual sanción se impondrá a las Entidades que no cumplan con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 105, estableciendo de forma clara y visible en sus sucursales, oficinas, en su publicidad y en toda la documentación que utilicen para instrumentar sus operaciones, que no contarán con la protección de dicho Fondo, hasta en tanto no hayan realizado las aportaciones al mismo durante el plazo a que se refiere dicho párrafo”*; debido a que la publicidad en lugares visibles de las entidades, de los estados financieros de éstas, así como de las condiciones y riesgos, para los socios y ahorradores es eminentemente fundamental para éstos. Adicionalmente, debemos señalar que a este párrafo le faltó anexar que la información también debe presentarse completa.

3.8.2 Delitos

Como se expresó en su oportunidad en el análisis del artículo 4-BIS de esta Ley, los grupos de personas que organizan entre sí tandas de ahorro, se colocan en el supuesto del artículo 138 el cual prevé: *“Los consejeros, funcionarios y administradores de las asociaciones y sociedades civiles, y a las personas físicas que capten recursos en contravención a lo señalado en el artículo 4 Bis de esta Ley, así como la persona física, consejeros, funcionarios y administradores de las personas morales que capten recursos del público en contravención de lo dispuesto por el artículo 7o. de esta Ley, serán sancionados en términos de lo dispuesto por el artículo 111 de la Ley de Instituciones de Crédito.”*; así como del referido precepto 4-BIS. Por su parte, el artículo 111 de la Ley de Instituciones de Crédito, a que hace

referencia el precepto 138 de la LACP, establece una multa de quinientas a cincuenta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y una pena de cinco a quince años de prisión.

3.9 ARTÍCULOS TRANSITORIOS

En el artículo segundo transitorio del 27 de enero de 2003, se establece que *“El plazo a que se refiere el segundo párrafo del artículo Primero Transitorio del Decreto del 4 de junio de 2001 por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular será de cuatro años.”* esto es, que las entidades que deseen sujetarse a lo establecido en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, contarán hasta el 4 de junio de 2005 para registrarse ante la CNBV, más seis meses que contempla el artículo segundo transitorio de 2001, al cual se refiere el precepto en turno cuando menciona *“El plazo a que se refiere el segundo párrafo del artículo Primero Transitorio:”*; da como fecha límite, el día 4 de diciembre del año 2005, para que las entidades lleven acabo dicha solicitud de registro; esto es, casi cinco años después de la publicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

En cuanto a los artículos transitorios en general, es menester realizar la siguiente reflexión: La Ley de Ahorro y Crédito Popular entrará en vigor hasta el día 4 de junio del año 2005, sin embargo el capítulo II Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que regulaba a las sociedades de ahorro y préstamo, quedó derogado a partir del día 3 de junio del año 2003, subsistiendo en ella, únicamente el capítulo III relativo a las uniones de crédito; así, a partir de esta fecha y hasta hoy, las sociedades de ahorro y préstamo carecen de regulación alguna. De igual forma, a partir del mismo día 3 de junio del 2003, se reformó el numeral 26 de la Ley General de Sociedades Cooperativas que permitía a las sociedades cooperativas, dedicarse a la actividad de ahorro y préstamo; así, desde la fecha en cuestión, el ordenamiento regulador de las sociedades cooperativas, no prevé el supuesto de la actividad de ahorro y préstamo para éstas; en consecuencia, las cooperativas de ahorro y préstamo, han estado realizando una actividad que ya no está prevista en la Ley. Consecuentemente, ya que las sociedades de ahorro y préstamo, así como las cooperativas de ahorro y préstamo, llevan acabo la captación de recursos, y ésta ya no se encuentra contemplada en sus respectivos ordenamientos; su actividad los coloca en el supuesto del artículo 111 de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual prevé una multa de quinientas a cincuenta mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y una pena de cinco a quince años prisión. Sin embargo, con

la reforma a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el DOF el 1º junio de 2001, la fracción IV de su artículo 3º. considera a las sociedades de ahorro y préstamo, como integrantes del sector financiero, con lo cual se podrían excluir del supuesto del referido numeral 111 de la LIC.

Finalmente, señalaremos a continuación las fechas de publicación de los diversos artículos transitorios existentes hasta hoy:

1. Artículos transitorios 2001. Publicados en el D.O.F del 4 junio de 2001, con un total de dieciséis artículos.
2. Artículos transitorios 2003. Publicados en el D.O.F del 27 enero 2003, con un total de doce artículos.
3. Artículos transitorios 2004. Publicados en el D.O.F del 28 enero 2004, con un único artículo.

3.10 REGLAS DE CARÁCTER GENERAL

Hasta el momento, la Comisión Nacional Bancaria y Valores, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha emitido un total de trece reglas de carácter general, una disposición de reforma de una de éstas, y cuatro reglas de carácter prudencial, arrojando como resultado, un total de dieciocho; las cuales se enumeran a continuación.

- 1) Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por los Artículos 63, Segundo y Tercer Párrafos, y 99 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicación DOF 25 marzo 2002.
- 2) Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por los Artículos 10 Fracción X y 51 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicación DOF 27 de marzo de 2002.
- 3) Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 19 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicación DOF 27 de marzo de 2002.
- 4) Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 36 fracción III de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicación DOF 27 de marzo de 2002.
- 5) Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Segundo y Tercer Párrafos del Artículo 117 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicación DOF 1 de abril de 2002.
- 6) Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por los Artículos 22 Fracción XI, y 35 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicación DOF 25 de septiembre de 2002.

- 7) Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 57 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicación DOF 25 de septiembre de 2002.
- 8) Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 32 Primer Párrafo, en Relación con el 9 Último Párrafo, y 36 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicación DOF 23 de octubre de 2002.
- 9) Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por los Artículos 47 y 55 Apartado I Inciso b) de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicación DOF 30 de diciembre de 2002.
- 10) Reglas de Carácter Prudencial para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Activos Entre 2'750,000 y 50'000,000 UDIS. Publicación DOF 25 junio de 2003.
- 11) Reglas de Carácter Prudencial para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Activos Inferiores a 2'750,000 UDIS. Publicación DOF 25 junio de 2003.
- 12) Reglas de Carácter Prudencial para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Activos Superiores a 280'000,000 UDIS. Publicación DOF 27 de junio de 2003.
- 13) Reglas de Carácter Prudencial para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Activos Superiores a 50'000,000 y Hasta 280'000,000 UDIS. Publicación DOF 10 de julio de 2003.
- 14) Reglas de Carácter General que Establecen los Criterios de Contabilidad y las Bases para la Formulación, Presentación y Publicación de los Estados Financieros para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Nivel de Operaciones I y con Activos Iguales o Inferiores a 2'750,000 UDIS. Publicación DOF 10 de julio de 2003.
- 15) Reglas de Carácter General que Establecen los Criterios de Contabilidad y las Bases para la Formulación, Presentación y Publicación de los Estados Financieros para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Nivel de Operaciones I y con Activos Superiores a 2'750,000 UDIS, así como para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Nivel de Operaciones II, III y IV. Publicación DOF 11 de julio de 2003.
- 16) Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 110 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicación DOF 21 de julio de 2003.
- 17) Disposiciones por las que se Reforman las Reglas Segunda, Tercera y Cuarta de las Reglas de Carácter General para Normar en lo

Conducente lo Dispuesto por el Artículo 36 Fracción III de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicación DOF 18 de junio de 2004.

- 18) Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por los Artículos 10 Fracción VII, 31, 71 y 104 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Publicación DOF 21 de julio de 2004.

Sin lugar a dudas, la reglamentación de carácter general constituye una gran problemática de dispersión de la legislación, respecto de la cual, me he manifestado en forma detallada en el subcapítulo 2.15 *EL PROBLEMA DE LA DISPERSIÓN DE LA LEGISLACION*, debido a que este tipo de regulación de carácter general, constituye una “ley” desordenada y dispersa, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. En lugar de emitir las inconstitucionales reglas de carácter general, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debieron elaborar el proyecto del Reglamento de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, para que el Jefe del Ejecutivo, haciendo uso de sus facultades reglamentarias, llevara a cabo la publicación del referido reglamento.

CAPÍTULO IV

DERECHO COMPARADO

4.1 ESPAÑA

4.1.1 Cajas de ahorro

Del análisis de los capítulos anteriores, se pudo constatar, que el entorno jurídico de la actividad que desempeñan las entidades dedicadas al ahorro y crédito popular en México, resulta ampliamente complicado; sin embargo esta complejidad no es exclusiva de nuestro país. Las cajas de ahorro españolas también enfrentan serias dificultades, como lo refiere Sebastián Martín-Retortillo: “junto a las investigaciones de carácter histórico, [] deben añadirse las correspondientes colecciones de la no escasa legislación referente al tema de las cajas de ahorro. Frente a todo ello, como decía, la ausencia de estudios jurídicos de carácter general. Una circunstancia que no puede por menos que causar una cierta extrañeza, no sólo por la importancia que ofrece el tema de las cajas de ahorro, sino también, y muy principalmente, por la riqueza y variedad misma de la problemática jurídica que plantean en relación con los distintos aspectos jurídicos que comprende el tema. [] Se trata tan sólo, de [] una simple *aproximación* jurídica al

estudio del tema de las cajas de ahorro. Un tema que, como pocos, está esperando un tratamiento sistematizado y completo”¹

De lo descrito por el autor aquí citado, es posible percibir que las cajas de ahorro de España, también poseen una problemática semejante a la de las entidades de ahorro y crédito popular de México, como la dispersión de la legislación, falta de estudios doctrinarios, etc.

Respecto al ordenamiento de las cajas de ahorro, Martín-Retortillo describe: “Tratando de ordenar una realidad por demás casuística, y afrontando un ya viejo problema [] el artículo 17 del Decreto de 14 de marzo de 1933, que aprobó el vigente Estatuto de las llamadas Cajas Generales de Ahorro Popular, dispuso que «sería privativa de las *Cajas Generales de Ahorro Popular*, inscritas en el Registro del Ministerio de Trabajo y Previsión conforme al presente Estatuto, la denominación de “Caja General de Ahorros” o cualquiera otra en la que se incluyan las palabras “*Cajas de Ahorro*”. Consecuentemente, se establecía que “ninguna entidad ni empresa no inscrita, bajo pena de incurrir en desobediencia, utilizará en su razón social, modelaje y anuncios, títulos similares que induzcan a error”». Bien entendido, que una vez formulada tal concreción, el propio Estatuto prevé también las únicas excepciones que se reconocen y que quedan recogidas en el artículo 7 del mismo: son éstas, la Caja Postal de Ahorros, las Secciones de Ahorro de la Banca privada, hasta entonces establecidas, y las entidades colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión.”²

Respecto a sus orígenes, Carlos Varela comenta: “En Madrid, España, sus antecedentes datan del siglo pasado; don Joaquín Vizcaíno, Marqués de Pontejos, fundó en 1838 la primera caja de ahorro en España, aprobada por real decreto. El 17 de abril de 1839, se expide una orden real, invitando a cada una de las provincias españolas a seguir el ejemplo de la *Caja de Ahorros de Madrid*, con lo que se origina un movimiento fundacional en toda España, llegando a constituirse hasta el primer tercio del presente siglo 54 cajas, de las cuales 18 eran fundación privada y 16 públicas. En el año de 1926 se establece el registro especial de ahorros a cargo del Ministerio de la Gobernación. En 1929 se expidió la ley 2532, de 21 de noviembre, para organizar a las instituciones de ahorro popular, dividiéndolas en dos grupos: Cajas generales de ahorro popular y entidades particulares de ahorro. De acuerdo con lo anterior, en España las cajas de

¹ Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro*. Editorial Tecnos, Madrid, 1975, Pág. 315.

² *Ibid.*, Pág. 319.

ahorro son intermediarios financieros equiparables a los bancos comerciales, aunque su naturaleza jurídica, fines y orientación de sus actividades financieras son distintas.”³ Sin embargo, Martín-Retortillo afirma que la primera caja de ahorro “fue la de Jerez, en 1834, promovida por el Conde de Villacreces.”⁴

Debemos enfatizar que en México, se aplica en forma genérica el término “caja de ahorro” a toda entidad de ahorro y crédito popular; sin embargo, el subcapítulo 2.9 *CAJAS DE AHORRO*, se precisó en forma detallada la diferencia existente entre los diversos tipos de entidades de ahorro y crédito popular.

4.1.1.1 Funciones

Antes de establecer las funciones de las cajas de ahorro, es preciso señalar que “De acuerdo con la Ley de 1880, las Cajas de Ahorro se configuran, pues, como instituciones de beneficencia.”⁵

Su funcionamiento no es distinto del que realizan las entidades de ahorro y crédito popular en México, ya que a decir de Martín-Retortillo, consiste en que “admiten el ingreso de cantidades, en un principio limitadas, de las que puede disponerse libremente, y a las que, a su vez, se les garantiza un determinado interés. La fórmula se apoya inicialmente en el depósito de los fondos que las cajas recogen en la Caja General de Consignaciones y Depósitos. Más tarde, proveyendo la posibilidad de determinadas inversiones, perfecta y minuciosamente reguladas, en orden a garantizar su rentabilidad. «Con la suma que produzca la diferencia entre el interés que abone la Caja de Depósitos y el que pague la de Ahorros a sus imponentes, se satisfarán los gastos indispensables de administración y contabilidad de la misma; y si hubiere sobrante, se destinará a constituir un fondo de reserva para los fines» que específicamente se señalan (artículo 5 del Real Decreto de 29 de junio de 1853; artículo 33 del mismo texto).”⁶

Es menester enfatizar, que en tanto las cajas de ahorro en España, sí garantizan la rentabilidad de los recursos de los ahorradores; en México no ha sucedido de esta forma, toda vez que las entidades no tan sólo no

³ Varela Juárez, Carlos, *Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano*, Editorial Trillas, México, 2003. Pág. 115.

⁴ Martín-Retortillo Baquer, *Op. Cit.*, Pág. 332.

⁵ *Ibid.*, Pág. 342.

⁶ *Ibid.*, Pág. 323.

garantizan la rentabilidad, sino que no garantizan incluso el principal de los recursos invertidos en la entidad. Hasta la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular —4 de junio de 2005—, las diversas entidades dedicadas al ACP, garantizarán los recursos de los ahorradores; claro está, que dicha garantía contará con grandes deficiencias, restricciones y reservas, las cuales ya han sido descritas a detalle en el apartado 3.5.4 *Fondo de protección*.

4.1.1.2 Naturaleza jurídica

A decir de los diferentes autores españoles, la definición de las cajas de ahorro, resulta difícil en extremo, debido a su inherente complejidad; sin embargo, Francisco Núñez describe primero la contenida en el artículo 2º del Estatuto de las Cajas Generales de Ahorro Popular, del Decreto de 14 de marzo de 1933, “*Se entenderán por Cajas Generales de Ahorro Popular las instituciones de patronato oficial o privado, exentas de lucro mercantil, no dependientes de ninguna otra empresa, regidas por Juntas o Consejos de actuación gratuita y dedicadas a la administración de depósitos de ahorro de primer grado, con el propósito de invertir los productos, si los tuvieran, después de descontar los gastos generales, en constituir reservas, sanear el activo, estimular a los imponentes y realizar obras sociales benéficas.*”⁷ Y después de realizar diversas consideraciones concluye que la naturaleza jurídica de las cajas de ahorro es la de “*personas jurídicas de derecho privado, reguladas por normas que tendrán este carácter.*”⁸ De lo cual se puede afirmar que dicha definición está lejos de ser exhaustiva, por lo que será necesario considerar como afortunadas las contempladas en el subcapítulo 2.4 *NATURALEZA JURÍDICA DEL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR* y apartado 2.6.2 *Naturaleza jurídica*, respecto de las cajas populares.

4.1.1.3 Creación y expansión

A este respecto, Martín-Retortillo describe: “El artículo 8 de los Estatutos prescribe con carácter general la necesidad de autorización del

⁷ Núñez – Lagos Moreno, Francisco, *Aspectos Jurídicos del Control Administrativo de Entidades de Crédito y Ahorro Privado*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977, Pág. 37.

⁸ *Ibid.*, Pág. 40.

Ministerio de Hacienda para el establecimiento y constitución de una nueva caja. Tal exigencia aparece como auténtico requisito previo a la ulterior aprobación de los Estatutos, así como a la inscripción de la caja en el registro correspondiente. El sistema de expansión de las cajas, sobre la base de lo recogido en los Estatutos de 1933, aparecía regulado, aunque parezca paradójico, en una simple orden comunicada, no publicada en el «Boletín Oficial del Estado»: la de 25 de febrero de 1946. Su validez, fue reiterada y justificadamente controvertida en algunas sentencias del Tribunal Supremo. [] De todos modos, la regulación más importante que establece el sistema que se inicia con la Orden de 1964 hace referencia al tema de la expansión de las cajas ya constituidas. La solución que se adopta, se apoya también en los correspondientes planes de expansión que, previo informe de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, se someten anualmente al Ministerio de Hacienda. Una vez aprobado el plan, se comunica «a todas las cajas inscritas la relación de plazas a que afecta el mencionado plan y número de oficinas que pueden establecerse en cada una» (artículo 6), para que puedan formalizar las solicitudes correspondientes. [] Sometimiento de la expansión de las cajas de ahorro al esquema predeterminado en los planes correspondientes. A tal fin, se fijan, por una parte, los criterios y valoraciones que necesariamente deben considerarse para la elaboración de cada plan de expansión: ausencia de oficinas de ahorro; insuficiencia del servicio prestado, teniendo en cuenta la riqueza, población y actividad económica existente, o la que puede ser prevista en programas de desarrollo de la plaza o de la comarca; negativa, insuficiencia o falta de eficacia en la colaboración de las entidades oficiales de crédito para la concesión de créditos a los pequeños empresarios agrícolas o industriales, etc. Por otra, se recoge una especie de licitación —permítaseme el término— para la apertura de oficinas en las plazas previstas en el plan. [] La Orden de 24 de junio de 1964 es, como se ha dicho, el texto básico en esta materia.”⁹

Es posible que la constitución de entidades de ACP parezca complicada para la óptica española; sin embargo, en México la constitución de las entidades de ACP adquiere un matiz particularmente ominoso, debido a que la deficiente legislación, ha permitido la creación de un sinnúmero de entidades, con resultados infaustos para los ahorradores, y en general para todo el país, ya que dichos afectados han sido resarcidos con recursos federales obtenidos de los impuestos que paga todo ciudadano. Pero a partir de la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, este rubro

⁹ Martín-Retortillo. *Op. Cit.*, Págs. 407 - 410.

adquiere en nuestro país otra dimensión, ya que este ordenamiento, contempla una serie de disposiciones que derivarán en una considerable erogación de recursos por parte de las entidades, lo cual derivará en un menor pago de rendimientos a sus ahorradores, y por ende afectará en forma negativa en el ánimo de éstos; adicionalmente, es preciso resaltar que la misma Ley de Ahorro y Crédito Popular, establece que para constituir una entidad de ACP, se requiere la existencia previa de una federación, y para constituir una federación se requiere la existencia previa de diez entidades, lo que deriva en la imposibilidad para la constitución de entidades de ahorro y crédito popular de cualquier índole.

4.1.1.4 Vigilancia

Acerca de a los órganos de vigilancia, es preciso señalar, que también en España, el legislador ha tenido escasa preocupación al respecto, de esta forma, Martín-Retortillo manifiesta que la “Designación de los órganos de gobierno de las cajas. Muy escuetas son las referencias de carácter general que en nuestro Derecho existen sobre este punto. A él aludía el artículo 43 del Estatuto de 1929, y no es mucho más expresivo el vigente de 1933. «Juntas y Consejos de Patronato de actuación gratuita», cuya designación, según el artículo 20 queda remitida a lo que al efecto dispongan los estatutos y reglamentos de cada caja. Es éste el principio general. Poco más hay en el texto de 1933 en relación con el tema, si no es la prohibición que con excelente sentido se sanciona al tratar de las operaciones vedadas a las cajas y recoger entre ellas las de «préstamo con garantía personal a gerentes o consejeros de la propia entidad, o con el aval exclusivo de los mismos». [] Algunas disposiciones han regulado también con carácter general diferentes puntos concretos básicamente en orden a las funciones, límites e integración de los consejos de las cajas. Decreto de 17 de octubre de 1947 Sobre Designación de Presidente, Vocales y Directores de Caja, Limitación del Número de Vocales del Consejo; remisión también en este Decreto de 1947 a lo que al respecto señalen los estatutos de cada caja, sin perjuicio del derecho a veto que allí se establece a favor del Ministerio de Trabajo. Igualmente, y siempre en la misma línea, el Decreto de 26 de marzo de 1964, con análoga remisión a las normas de cada caja, condiciona las designaciones que se hagan a la aprobación del Ministerio de Hacienda, que sólo puede denegarla en supuestos de *falta de idoneidad* en la persona al efecto designada. Salvo en los puntos expuestos, no hay un esquema uniforme, ni siquiera en sus líneas directrices, por lo que se refiere a tema tan importante como es el de la

organización de las cajas y designación de sus órganos de gobierno. Hay que estar a las normas propias de cada entidad. [] hay que señalar cómo el núcleo central de la organización de las cajas está constituida por la que acostumbra a llamarse junta de gobierno, consejo de administración o junta de patronos. En muchas ocasiones también —y dentro de él— se constituye un consejo directivo, comisión directiva, comisión permanente, junta directiva. En algunos casos, calificándose el primero de consejo de administración este órgano ejecutivo se llama entonces junta de gobierno. Se trata de un órgano gestor de carácter colegiado, pero de actuación más permanente: así se le atribuye expresamente una serie de funciones que, acostumbra aclararse, son sólo enunciativas y no limitativas. [] El sistema queda así establecido en un doble nivel: por una parte, el consejo de administración; por otra, una especie de comisión ejecutiva del mismo, integrada por miembros de aquél y con funciones directamente operativas.”¹⁰

Tradicionalmente en México, la vigilancia de las diversas entidades de ahorro y crédito popular, también había sido reservada a sus propios órganos internos; no obstante, la Ley de Ahorro y Crédito Popular, prevé que la supervisión también será ejercida por sus organismos de integración, esto es, federaciones y confederaciones, así como por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

4.2 FRANCIA

4.2.1 Caja de descuento

Leo Goldschmied puntualiza que “en 1776, fue creada una *Caja de Descuento*, por iniciativa de un banquero suizo, un tal Panchaud, que se había refugiado en París. Este nuevo instituto se convirtió en banco estatal, y demasiado ligado con la hacienda pública, y víctima de los acontecimientos y de la revolución, fue liquidado en 1793.”¹¹ Asimismo, la caja de descuento, tenía la facultad de emitir billetes, según refiere el mismo Goldschmied.

En México no se tiene conocimiento sobre antecedentes de una entidad con esta nomenclatura y características.

4.2.2 Cajas de ahorro

¹⁰ *Ibid.*, Pág. 416.

¹¹ Goldschmied, Leo, *Historia de la Banca*, 2ª Edición, Editorial Unión Tipográfica Hispano Americana. México, 1961, Pág. 100.

Carlos Varela comenta que “Dentro del sistema bancario francés, existen las cajas de ahorro y previsión, entre las que resalta la *Caja Nacional de Ahorro* que opera la oficina de correos. Al igual que en otros países, las cajas de ahorro no son lucrativas y están facultadas únicamente para efectuar préstamos a las personas físicas, colectividades públicas y organismos que no ejercen actividades industriales y comerciales. Desde 1987 están autorizadas bajo ciertas limitaciones a otorgar créditos a personas morales de derecho privado.”¹²

En cuanto al aspecto rural de las cajas de ahorro, Carlos Villegas explica: “En Francia, desde el siglo pasado se establecieron cajas agrícolas en las zonas rurales, basadas en los principios cooperativos (tipo Raiffeisen). Estas cajas proliferan y constituyen un poderoso sistema de crédito agrícola, con 94 cajas regionales, unidas a las cooperativas agrícolas, vinculadas todas con la *Caisse Nationale de Crédit Agricole*, una corporación pública financiera autónoma. Este sistema ha abastecido las necesidades de la importante actividad agropecuaria francesa. A similitud de esta actividad cooperativa rural se fueron desarrollando bancos populares cooperativos proporcionando asistencia crediticia y servicios financieros a las pequeñas y medianas empresas francesas. El primer banco popular se estableció en Francia.”¹³

De manera desafortunada, en México no han operado este tipo de cajas de ahorro, con las cuales, hubiese sido posible evitar, los sucesos acontecidos en la última década del siglo pasado, con las cajas de ahorro —expuesto en forma exhaustiva en el párrafo 1.6.4.10 *Sucesos que dieron origen a la Ley de Ahorro y Crédito Popular*—, en las que miles de personas perdieron el dinero que habían invertido en dichas entidades, y que fueron utilizadas para realizar el denominado “lavado de dinero”, o que fueron creadas ex profeso para defraudar a los ahorradores, respaldándose en la deficiente legislación que prevalecía.

4.3 ALEMANIA

4.3.1 Cajas de ahorro

¹² Varela Juárez, Carlos. *Op. Cit.*. Pág. 114.

¹³ Villegas, Carlos Gilberto, *Compendio Jurídico, Técnico y Práctico de la Actividad Bancaria*, Vol. I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989. Pág. 30.

“Estas instituciones, muy comunes en Europa desde la Edad Moderna, han sido casi siempre entes comunales o de estados locales. Muy pocas son propiedad de particulares. Y éstas generalmente han tomado la forma de cooperativa. En Alemania Federal representan casi una cuarta parte del número total de entidades de crédito y poseen aproximadamente una cuarta parte de los activos totales del sistema bancario. Tiene en funcionamiento unas ocho mil sucursales. La mayoría son comunales y garantizan los depósitos en ahorro y a la vista y otorgan préstamos a corto plazo a pequeños comerciantes, industriales y artesanos.”¹⁴

Debemos hacer hincapié, en el hecho de que las cajas de ahorro en Alemania, si garantizan los depósitos en ahorro, según refiere Carlos Villegas, lo cual consideramos como un acierto total, ya que de esta manera, el dinero de los ahorradores se encuentra realmente protegido; situación poco común, no sólo en México, sino también alrededor del mundo. Asimismo, es necesario enfatizar que en Alemania, las cajas de ahorro de forma excepcional se encuentran en manos de particulares, caso totalmente opuesto al existente en nuestro país; adicionalmente, no es posible soslayar, que las cajas de ahorro en Alemania, son poseedoras del 25 % de los activos del sistema bancario, en tanto en México, se estima que operan menos del 1 %.

4.3.2 Cajas de crédito cooperativas

Las cajas de crédito cooperativas, no presentan grandes diferencias con las entidades de ahorro y crédito popular de México; específicamente con las cooperativas de ahorro y préstamo, sin embargo, aquéllas presentan ciertos matices propios de la idiosincrasia del pueblo alemán, de esta forma Carlos Villegas describe: “Son instituciones de crédito fundadas en el “esfuerzo propio” y la “ayuda mutua”, esto es, en el lema de la cooperación, donde muchas personas se reúnen para autoabastecerse del crédito y para autoadministrarlo. Las características de estas entidades son:

- a) Es una “caja común”, es decir, una caja donde afluyen los dineros de un grupo de personas unidos por una finalidad común, por un pensamiento y necesidades también comunes. Es decir que quienes vuelcan en ella sus movimientos financieros son o serán los usuarios de los créditos que la caja otorgue. No hay, pues, terceros.
- b) La finalidad común es “autoabastecerse” de crédito, esto es. Lograr que los fondos depositados por ese grupo común puedan ser utilizados por

¹⁴ *Ibid.*, Pág. 26.

cada uno de ellos cuando las necesidades lo exijan. Quienes aporten allí sus dineros son, en consecuencia, sus dueños y administradores. Ello elimina la idea del lucro y hace que el servicio crédito sea prestado al costo, más un pequeño margen para cubrir gastos de administración y para mejorar el servicio.

- c) Como quienes administran esa caja son a su vez los usuarios del servicio, el control del destino de los créditos y de sus beneficiarios es casi perfecto, con un margen de error mínimo. De allí que el crédito cooperativo esté destinado a satisfacer necesidades de la producción, comercialización y consumo, y no a fines especulativos. También es por ello que para la concesión del crédito se tengan principalmente en cuenta las condiciones personales y los valores morales del posible beneficiario y no sólo su situación patrimonial. Esto realza el servicio dotándolo de connotaciones sociales que le otorgan carácter de una actividad de “bien común”.
- d) Se presta así un servicio accesible a los sectores de menos ingresos esencialmente a aquéllos que tienen ingresos fijos: trabajadores manuales, empleados, profesionales, jubilados, facilitando el desenvolvimiento de la pequeña y mediana empresa de los artesanos, productores, de quienes desempeñan profesiones y oficios por cuenta propia, etc. A todos llega un servicio eficiente, rápido y barato. Se trata de un sector que habitualmente no es atendido por la banca, que actuando con fines de lucro, no le interesa esta operatoria costosa y de poco rendimiento.
- e) Las cajas desarrollan sus actividades en pequeñas ciudades y localidades del interior del país o en barrios de la gran ciudad. Ello permite un conocimiento personal y directo entre los asociados lo que se traduce en la menor elección de quienes dirigen las entidades, y, en segundo lugar, en el mejor uso del crédito. El contacto con el medio del cual se nutre convierte a las cajas en un precioso instrumento de beneficio para la comunidad, contribuyendo a satisfacer necesidades e inquietudes culturales, artísticas y sociales del medio. Contribuyen con el crédito al financiamiento de importantes obras de interés común, como pavimentos, aguas corrientes, electrificación, cloacas, etc. Acuden también en apoyo de las entidades de bien común de su zona, cooperando en el sostenimiento y engrandecimiento de ellas.
- f) El carácter cooperativo de estas entidades les otorga las condiciones ideales de un ente democrático con preeminencia de los valores humanos sobre los materiales. Todo asociado tiene los mismos derechos,

cualquiera que sea el monto o importancia de sus aportes. Todos pueden elegir y ser elegidos, sin discriminaciones raciales, religiosas, o políticas. La adhesión es libre, ya que cualquier persona puede asociarse. El lucro es ajeno a estas entidades. No existen “utilidades”, sino que las diferencias en más que se hubieran cobrado en la prestación del servicio son “excedentes” que deben retornar a los asociados en proporción al uso de los servicios. Y finalmente, en caso de liquidación de las entidades, sus fondos deben ser destinados por el Estado para la difusión del cooperativismo. Se cumple así el postulado que señaló el gran autor francés Charles Gide, que definió a las cooperativas “como asociaciones con objeto de abolir el lucro”.

- g) El pensamiento filosófico común de quienes integran estas cajas es el cooperativismo, escuela de solidaridad y fraternidad humanas, fundadas en la cooperación mutua, que tiene como sustento una organización democrática y como meta final la realización plena del hombre.

En Alemania Occidental (República Federal Alemana), el movimiento cooperativo de crédito es muy importante, habiéndose desarrollado preponderantemente en los medios rurales. En 1961 actuaban once mil quinientas cooperativas de crédito, de las cuales casi once mil eran agrícolas. Ochocientas setenta eran cooperativas de crédito industrial (urbanas), que abastecían de servicio financiero a la clase media comercial: pequeños negocios, comercio al por menor y profesionales de la clase media, artesanos propietarios. Tanto las cooperativas rurales como urbanas tienen asociaciones regionales con sus instituciones centrales. Estas cooperativas centrales actúan de bancos de reserva de sus asociadas y administran las cámaras compensadoras de valores. En el centro del sistema se halla un organismo del Gobierno Federal (la Deutsche Genossenschaftskasse).¹⁵

4.4 ITALIA

4.4.1 Ley No. 141 de 1938

En el artículo número 5 de la Ley no. 141 del 7 de marzo de 1938¹⁶, establecía cuáles eran las empresas autorizadas para recibir el ahorro e invertirlo a breve plazo, contemplando únicamente a seis:

¹⁵ *Ibid.*, Pág. 23.

¹⁶ *Cfr.*, Goldschmied, Leo, *Op. Cit.*, Pág. 97.

- a) Institutos de crédito de Derecho Público.
- b) Bancos de interés nacional.
- c) Empresas de crédito en general, inclusive los bancos cooperativos populares.
- d) Las cajas de ahorro.
- e) Los montes de crédito prendario.
- f) Las cajas rurales y de artesanos.

En México, se ha contemplado por separado a las entidades que se encuentran autorizadas para captar recursos del público en múltiples ordenamientos, así, cada una de las entidades han sido autorizadas para la captación de recursos del público, por su propia Ley, a diferencia de la Ley 141 de Italia, en la que se autoriza en forma conjunta a bancos, cajas de ahorro o montes prendarios.

4.4.2 Cajas de crédito cooperativas

Las cajas de crédito cooperativas de Italia, poseen las mismas características que las cajas de Alemania, descritas en el apartado 4.3.2 *Cajas de crédito cooperativas*. Adicionalmente, Carlos Villegas manifiesta. “En Italia, el movimiento cooperativo de crédito tiene amplia difusión, contando con entidades de gran tradición y envergadura, como la Banca Popolare di Novara, creada en 1863, que en los finales de la década de los años 50 ocupaba el quinto lugar entre los bancos y las cajas de ahorro italianos. El volumen total de la banca cooperativa se equipara al de la banca comercial. Operan generalmente en el corto plazo, realizando sobre todo operaciones de descuento de letras comerciales y préstamos contra pagarés, giros y descubiertos.”¹⁷

De esta forma, es posible apreciar que en Europa, tanto las cajas de ahorro así como las cajas de crédito cooperativas, poseen una gran tradición y organización, mediante las cuales, los recursos de sus ahorradores se encuentran garantizados, además que estas entidades captan una considerable proporción del total que operan los sistemas bancarios, en sus respectivos países; situación totalmente opuesta a la de nuestro país.

4.5 ARGENTINA

¹⁷ Villegas, Carlos, *Op Cit.*, Pág. 31.

4.5.1 Bancos populares

Acerca del banco popular de mayor importancia en Argentina, Carlos Heller manifiesta: “El Banco Credicoop Coop L. se fundó en 1979 [] fue incorporando otras áreas de integración, tales como: Red de cajeros automáticos, sociedad de ahorro y préstamo para fines determinados, seguros, coordinación de la obtención y colocación de fondos excedentes en el mercado interbancario, asesoramiento en materia de comercio exterior. [] Los mayores 20 bancos concentran en la actualidad el 72,6% de los activos totales, mientras que los bancos extranjeros manejan solamente el 41%. El Banco Credicoop Coop. L. en la actualidad tiene activos por US\$1.940 millones, depósitos por US\$1.300 millones y un patrimonio neto de US\$194 millones. Ocupa el noveno lugar —medido por los depósitos— en la lista de los 96 bancos privados existentes. Después de la venta de los principales bancos privados nacionales a entidades extranjeras, el Banco Credicoop ha venido a ocupar el segundo lugar entre los bancos privados de capital nacional y es el primero entre aquéllos cuyo capital pertenece en su totalidad a titulares argentinos. Cuenta con una red de 194 sucursales distribuidas en las principales ciudades del país y con muchas otras en sitios más pequeños, constituyendo en algunos casos la única casa financiera de la localidad.”¹⁸

Para nuestro país, los bancos populares, resultan una verdadera innovación, debido, a que no existen antecedentes de algo similar.

4.5.2 Cajas de ahorro

En cuanto a las cajas de ahorro, Carlos Villegas comenta que “Estas instituciones, muy comunes en Europa desde la Edad Moderna, han sido casi siempre entes comunales o de estados locales. Muy pocas son propiedad de particulares. Y éstas generalmente han tomado la forma de cooperativa.”¹⁹

Al igual que en México, las cajas de ahorro en Argentina, se les ha considerado como sociedades cooperativas; sin embargo, ya se demostró en capítulos anteriores la ingente inconveniencia de tal consideración.

4.5.3 Compañías financieras

¹⁸ Banco Interamericano de Desarrollo y Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito. *Dinero Seguro*, Editores Glenn D. Westley y Brian Branch, Washington D.C., 2000, Págs. 263 – 265.

¹⁹ Villegas, Carlos. *Op Cit.*, Pág. 26.

“Se ha señalado como antecedente de estas compañías las “Hire Purchase Finance Houses”, que en Inglaterra se dedicaron a financiar la venta de máquinas de coser, a mediados del siglo XIX, cuando sus fabricantes resolvieron venderlas en forma de alquiler-compra (hire purchase). En Inglaterra, con la popularización del automóvil durante el presente siglo y de otros bienes de consumo durables, proliferaron intermediarios financieros no bancarios, denominados compañías financieras de compra a plazos, destinados a financiar al público la adquisición de esos bienes. Es así como el público consumidor adquirió el hábito de consumir por encima de sus ingresos para poder lograr un nivel de vida que le permitiera gozar de los progresos de la tecnología de este siglo. Los automóviles, máquinas lavadoras, estufas, refrigeradores, etc. Fueron adquiridos con préstamos personales otorgados con amortizaciones de cuotas mensuales. [] En nuestro país fueron incluidas en la Ley de Entidades Financieras y puestas bajo la supervisión y control del Banco Central de la República Argentina en 1969, por la ley 18.061. la ley 21.526 mantuvo este régimen y la operatoria permitida a estos intermediarios.”²⁰

En México al igual que en Argentina, han existido compañías dedicadas al financiamiento de todo tipo de bienes, como automóviles, casas, herramienta, maquinaria, electrodomésticos, e incluso ropa. Y actualmente los mismos proveedores, de bienes o servicios, implementan programas para la adquisición de los mismos, a crédito, con pagos pequeños con una periodicidad mensual, quincenal y aun semanal; sin embargo cabe señalar, que el precio del bien o servicio se incrementa considerablemente.

4.5.4 Cajas de crédito cooperativas

Las cajas de crédito cooperativas en Argentina, presentan las mismas características y funciones que sus homónimas de Alemania, que fueron descritas a detalle en el apartado 4.3.2 *Cajas de crédito cooperativas*.

4.5.5 Sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda

En lo que respecta a las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda en Argentina, Carlos Villegas expresa que: “A partir del decreto 100.038 del 6 de setiembre (sic) de 1941 el Estado comenzó, en nuestro país, a reglamentar la actividad de estas sociedades, cuya finalidad era financiar

²⁰ *Ibid.*, Pág. 27.

préstamos para la “vivienda familiar” por el sistema de ahorro previo. La ley 21.526 incorporó al régimen de las entidades financieras a las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda. se pretendió con ello, mediante el control que ejerce sobre estas entidades el B.C.R.A., otorgar mayor seguridad a los ahorristas del sistema. A tal fin estas entidades quedan autorizadas a recibir depósitos en los cuales el ahorro sea la condición previa para el otorgamiento de un préstamo, recibir depósitos a plazo y conceder créditos para la adquisición, construcción, ampliación, reforma, refacción y conservación de viviendas u otros inmuebles y la substitución de gravámenes hipotecarios.”²¹

México también ha contado con este tipo de sociedades, que en la mayoría de los casos se crean para engañar a la gente, y se constituyen como asociaciones civiles, las cuales se encuentran reguladas por el código civil de la entidad federativa correspondiente.

4.5.6 Caja Nacional de Ahorro y Seguro

La Caja Nacional de Ahorro y Seguro de Argentina, es posible compararla con el extinto Patronato del Ahorro Nacional, y su actual sucesor, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; con la salvedad, que éstos, hasta el día de hoy no han contado entre sus facultades, la de operar seguros.

4.5.6.1 Régimen legal

“La Caja Nacional de Ahorro y Seguro es una entidad autárquica del Estado, con autonomía presupuestaria y administrativa. Se rige por la Ley de Entidades Financieras (21.926), la legislación especial para entidades aseguradoras, por la ley 21.963, que aprueba su Carta Orgánica, y demás normas legales concordantes.”²²

4.5.6.2 Objeto

“Tiene por objeto actuar activa y principalmente en el área social de la economía, coordinando su acción con las políticas económicas y financieras que establezca el Gobierno nacional, mediante la realización de servicios y operaciones que contribuyan a:

²¹ *Ibid.*, Pág. 33.

²² *Ibid.*, Pág. 273.

- Promover la educación para el ahorro y el seguro;
- Intensificar la captación de ahorros.
- Extender el uso de modernos hábitos monetarios; facilitar el acceso al crédito personal y familiar; tanto de consumo como de inversión;
- Otorgar créditos a personas y entidades oficiales, mixtas o privadas para atender necesidades de la evolución y expansión de actividades económicas o de interés social;
- Brindar apoyo financiero a programas destinados al mejoramiento del medio ambiente, la salubridad y la educación; y
- Expandir la base social del seguro, operando en la cobertura de riesgos sobre personas, bienes y servicios.”²³

4.5.6.3 Gobierno

“La Caja está gobernada por un directorio compuesto por un presidente y cinco directores. Es director nato el subsecretario de Estado de Seguridad Social. El presidente y los otros cuatro directores son designados por el Poder Ejecutivo nacional y duran cuatro años en sus cargos. Deben ser personas de reconocida idoneidad en materia económico-financiera. Están inhabilitados para ser directores las personas comprendidas en algunas de las causales de inhabilidad e incompatibilidad establecidas en la Ley de Entidades Financieras y Ley de Entidades Aseguradoras; quienes forman parte de la dirección, administración, sindicatura o dependen de entidades financieras o aseguradoras; y los empleados o funcionarios del Gobierno nacional, de gobiernos provinciales o municipales, incluidos los miembros de sus poderes legislativos y judiciales. El directorio establece las normas para la gestión económica y financiera de la Caja; los planes de acción, la organización funcional; las modalidades y condiciones de las operaciones financieras y de seguro; aprueba el presupuesto anual de gastos y recursos y lo eleva al Ministerio de Economía; etc.”²⁴

4.5.6.4 Fiscalización

“Está a cargo de un síndico designado por el Poder Ejecutivo nacional por el término de dos años. Debe ser abogado, doctor en ciencias económicas o contador público nacional y de reconocida idoneidad en

²³ *Idem.*

²⁴ *Ibid.*, Pág. 276.

materia económico-financiera. Tiene a su cargo el control legal y de gestión del directorio; firma los balances y documentos contables. concurre a las reuniones del directorio y puede solicitar su convocatoria cuando fuere necesario; efectúa arqueos, controles, revisiones y verificaciones sobre los aspectos operativos, económicos, contables, presupuestarios y administrativos.”²⁵

4.5.6.5 Operaciones

“La Caja puede realizar todas las operaciones necesarias para el cumplimiento de su objeto. Entre ellas: recibir depósitos de ahorro a plazo y a la vista (estos últimos se movilizan por el sistema de cheque postal); emitir bonos y otras obligaciones; obtener y administrar créditos en moneda nacional y extranjera, otorgar créditos personales y familiares; conceder créditos para el financiamiento de la vivienda familiar; otorgar créditos a corto y mediano plazo para la evolución y expansión de actividades económicas; comprar, administrar, custodiar y vender títulos y valores mobiliarios por cuenta propia o de terceros; operar en seguros sobre personas, bienes y servicios, en todas sus modalidades; etc.”²⁶

4.6 GUATEMALA

4.6.1 Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala

Síncrito Cifuentes, reseña la experiencia de la organización de las cooperativas de ahorro de Guatemala, para la conformación de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala (FENACOAC). “En Guatemala, las cooperativas de ahorro y crédito pasaron de una situación de dependencia de recursos financieros externos a fines de los años ochenta a una posición de independencia financiera basada en la movilización de ahorros para mediados de los años noventa. Tras esta independencia, las cooperativas de ahorro y crédito hicieron frente a su siguiente desafío: convertirse de un grupo de instituciones financieras locales, pequeñas y aisladas en una red integrada mucho mayor de intermediarias capaces de lograr mayores economías de escala en sus operaciones y de aunar a sus

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

redes de sucursales para proporcionar servicios más convenientes a sus clientes, ampliando así aún más el alcance de su mercado. El principal vehículo para pasar de una postura de independencia a una de interdependencia fue la FENACOAC. [] En primer lugar, el sostenimiento de la Federación se basaba principalmente en el margen que se obtenía al canalizar recursos externos de instituciones nacionales e internacionales hacia las cooperativas de base, así como, en mínima parte, por medio de las aportaciones de las cooperativas. La canalización de fondos externos producía una dependencia financiera muy fuerte de las cooperativas ante la FENACOAC, al extremo de que en algunos casos entre el 40% y el 50% de la cartera de préstamos de las cooperativas era financiada con préstamos de la FENACOAC. En 1988 los préstamos externos para la intermediación a las cooperativas de ahorro y crédito ascendían al equivalente de 63% de los activos de la FENACOAC. A medida que las cooperativas de ahorro y crédito pasaban a la movilización de ahorros, este porcentaje se precipitó a un 8,8% en 1994 y a un 2,6% en 1998. Segundo, todos los servicios proporcionados a las cooperativas, especialmente aquéllos relacionados con la asistencia técnica y la capacitación, eran totalmente subsidiados. Tercero, en su gran mayoría, el recurso humano de la Federación era poco profesional y muy partidario de la filosofía del movimiento cooperativo, lo cual se reflejaba en el contenido generalmente pobre de los servicios proporcionados por la FENACOAC. Cuarto, los miembros que constituían los órganos directivos de las cooperativas (los consejos de administración y las comisiones de vigilancia) solían ser electos porque eran las personas que más criticaban o tomaban la palabra en los diferentes foros, especialmente durante las juntas regionales y las asambleas de la Federación. En general, la actitud de los directivos se caracterizaba por intereses muy personales y alejados cada vez más de los aspectos institucionales y empresariales. Quinto, la Federación había avanzado poco en su propósito de estandarizar los procedimientos contables y operativos y el marco legal de sus cooperativas asociadas (en este último caso había una diversidad de tipos de estatutos existente). Las tecnologías que utilizaban las cooperativas estaban muy desactualizadas. Sexto, muy a menudo la Federación, en lugar de mantenerse concentrada en la provisión de servicios financieros, se encaminaba hacia cualquier oportunidad de negocios que surgiera, desatendiendo actividades que hubieran sido mucho más beneficiosas para las cooperativas. La Federación incursionaba en campos muchas veces originados por la emoción y el afán de querer convertir el sistema de ahorro y crédito en la panacea para resolver todas las necesidades de los asociados.

Séptimo, normalmente la Federación pretendía ser más grande que las propias cooperativas de base, con el resultado de instituciones de base muy débiles, pequeñas e ineficientes. Era común que las cooperativas registraran pérdidas durante uno, dos y tres años consecutivos. La amortización de tales pérdidas era diferida al próximo año, llegándose a extremos en que durante ciertos ejercicios se distribuían excedentes no reales. Tales debilidades en las cooperativas de ahorro y crédito se reflejaban en los elevados índices de morosidad de la cartera de áreas de representación y defensa del sistema de cooperativas.”²⁷

México ha contado con una gran diversidad de federaciones, confederaciones, consejos, etc., de todo tipo de entidades de ahorro y crédito popular, sin embargo, no han logrado justificar su existencia, toda vez que la problemática en este rubro ha llegado a niveles de grandes proporciones, sin que estos organismos de integración hayan proporcionado resultados o soluciones eficaces.

4.6.2 La Caja Central

Respecto a la Caja Central en Guatemala, Síncrito Cifuentes describe: “Dentro del concepto de la red financiera, se han desarrollado los servicios de la Caja Central (o Fondo de Liquidez Central) que básicamente maneja la liquidez de las cooperativas. A medida que se fueron modernizando, aumentando su nivel de ahorros en depósitos, las cooperativas de ahorro y crédito de Guatemala comenzaron a exhibir niveles más altos de exceso de fondos. Los depósitos de las cooperativas en los bancos recibieron tasas de recuperación limitadas, de acuerdo al tamaño del depósito. La FENACOAC empezó a proporcionar a las cooperativas un servicio de Caja Central e invirtió fondos en cuentas bancarias grandes, con objeto de ganar un interés más alto en los ingresos para las cooperativas. Los depósitos de las cooperativas, que financiaron solamente un 14% de los activos de la FENACOAC en 1988, pasaron a reemplazar al crédito externo como principal fuente de fondos de la FENACOAC, aumentando al 74% de los activos en 1998. Dicho aumento se dio conjuntamente con una reducción de los préstamos otorgados por la Federación a las cooperativas”.²⁸

La caja central es un concepto innovador en México, resultaría una gran idea, la implementación de una caja central para las entidades de ahorro

²⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, *Op. Cit.*, Pág. 275.

²⁸ *Ibid.*, Pág. 281.

y crédito popular de nuestro país, toda vez, que mediante este concepto, se elimina la incertidumbre para los ahorradores, ya que sus recursos quedarían garantizados. Asimismo, se podría prescindir de las federaciones y confederaciones que hasta la fecha no han justificado la necesidad de su existencia.

4.7 BOLIVIA

En cuanto a la experiencia boliviana de las cooperativas de ahorro y crédito, Jacques Trigo describe: "En Bolivia, mediante la Ley General de Sociedades Cooperativas de 1958 se crearon las cooperativas de ahorro y crédito como una respuesta a las necesidades de servicios crediticios, sustentándose en la disciplina del ahorro y en la cooperación mutua de sectores de la población con difícil acceso a servicios bancarios tradicionales de ahorro y crédito. Desde su inicio, la base de estas entidades estuvo conformada principalmente por los sectores medios y bajos de la población urbana y rural, constituidos por empleados asalariados, comerciantes, pequeños industriales y productores, artesanos, microempresarios y otros. Con el tiempo, las cooperativas ampliaron sus instrumentos de captación de recursos y se convirtieron en verdaderas entidades de ahorro y crédito, ofreciendo a sus clientes diferentes modalidades de depósito, tales como cuentas de ahorro y depósitos a plazo fijo. Debido al grado de desarrollo alcanzado por algunas de estas entidades, cuyos volúmenes de operación prácticamente las convierten en "pequeños bancos", la Ley de Bancos y Entidades Financieras N° 1488 del 14 de abril de 1993 incorporó a las cooperativas de ahorro y crédito como entidades financieras completas con todos los derechos y obligaciones propios de las entidades que realizan la intermediación financiera de los recursos de la colectividad, tipificándolas dentro del grupo de entidades financieras no bancarias. La medida tuvo la finalidad de mantener el desenvolvimiento sostenido y orgánico de las operaciones de estas entidades. Antes de que se promulgase la Ley No. 1488, las cooperativas de ahorro y crédito llevaban a cabo sus actividades de acuerdo a la Ley General de Sociedades Cooperativas. No obstante, en la supervisión de su funcionamiento como entidades de intermediación financiera se presentaron vacíos o aspectos que no estaban lo suficientemente especificados, lo cual generó la necesidad de dictar normas y reglamentos para proteger la solidez y solvencia de estas entidades y lograr que atrajesen el interés de diversas fuentes de financiamiento, incluidas las estatales, con las cuales podrían incrementar la oferta de servicios crediticios para su

clientela destinataria. La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), con el objeto de poder controlar y supervisar de manera adecuada el sistema cooperativo, trabajó en la reglamentación de la constitución y el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito, bajo el concepto de que aquellas cooperativas que sustentan sus operaciones en la captación de recursos en forma de ahorro, depósitos a plazo o cualquier otra modalidad de captación remunerada con una tasa de interés o un rendimiento fijo, deben ser objeto de normas prudenciales, control y fiscalización. El marco normativo que contempla estos objetivos fue aprobado mediante el Decreto Supremo 24439 del 13 de diciembre de 1996, así como la reglamentación relacionada con la constitución y el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito.”²⁹

En principio, las cooperativas de ahorro y crédito bolivianas, cuentan con las mismas características que prevalecen en las entidades de ahorro y crédito popular en México; pero sin duda alguna, se debe enfatizar que la Ley de Bancos y Entidades Financieras N° 1488 del 14 de abril de 1993 de Bolivia, incorporó a las cooperativas de ahorro y crédito como entidades financieras con todos los derechos y obligaciones propios de las entidades que realizaban la intermediación financiera de los recursos, incluyéndolas dentro del grupo de entidades financieras no bancarias; esto es, el legislador boliviano, sí se preocupó por el contexto prevaleciente de las cooperativas de ahorro y crédito, y tomó la precaución de incluirlas en el ordenamiento rector de las entidades captadoras de recursos del público, debido a la significativa cuantía que operaban dichas entidades; caso notoriamente contrario al sucedido en México, en el que el legislador, no se preocupó por la situación de las entidades de este rubro, sino hasta que miles de ahorradores perdieron su dinero, debido a la deficiente legislación y nula supervisión gubernamental.

4.7.1 Las cooperativas de ahorro y el sistema financiero

Jacques Trigo establece: “En 1993 la SBEF y el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, realizaron un censo del sector cooperativo de ahorro y crédito. Este estudio reveló que en diciembre de 1992 existían en Bolivia alrededor de 202 cooperativas activas, con un volumen de operaciones equivalente a unos US\$250 millones. Dicho

²⁹ *Ibid.*, pág. 197.

monto representa aproximadamente el 4% de los activos totales del sistema financiero hasta el 31 de diciembre de 1997. La mayor parte de las 202 cooperativas efectúan operaciones de ahorro y crédito sólo con sus socios, están localizadas en el sector rural y brindan servicios crediticios a sectores de la población que no cuentan con los servicios tradicionales de intermediación de recursos que ofrecen las entidades bancarias. De las 202 cooperativas de ahorro y crédito, 17 notifican actualmente sus estados. El Decreto Supremo 24436 distingue dos tipos de cooperativas. Las cooperativas de ahorro y crédito abiertas son sociedades constituidas al amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas. Su único objeto es fomentar el ahorro y otorgar a sus socios recursos financieros en calidad de préstamos, mediante la captación habitual de dinero por cualquier modalidad de captación de depósitos. Por consiguiente, sus actividades están regidas por la legislación del sector financiero. Las cooperativas de ahorro y crédito cerradas son sociedades constituidas al amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas. No efectúan captaciones de depósitos bajo ninguna modalidad; realizan operaciones de crédito sólo para sus socios. Esta clasificación tiene por objeto lograr una adecuada armonización y demarcación de competencias, como la que existe entre el Banco Central de Bolivia (BCB) y la SBEF, los órganos rectores del sistema financiero, y el Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO), el órgano rector de las actividades del sector cooperativo no financiero. El objeto es lograr que cada uno de ellos opere, separada pero armónicamente, produzca, ejerza y controle las normas, administración y operación del sistema cooperativo de ahorro y crédito. Las cooperativas de ahorro y crédito cerradas se regirán por las normas de operación y control que establecerá INALCO, que para su elaboración mantendrá como referencia las normas establecidas por el Banco Central de Bolivia y la SBEF para las cooperativas de ahorro y crédito abiertas. La supervisión de estas últimas queda a cargo de la SBEF.”³⁰

Bolivia se adelanta a México, en lo que respecta a la supervisión y vigilancia de las entidades de ahorro y crédito popular, por parte de los organismos encargados de velar por el buen funcionamiento de las entidades financieras; esto es, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, se encarga en forma directa de la vigilancia de las cooperativas de ahorro y crédito abiertas; en tanto que en nuestro país, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tendrá hasta el día 4 de junio de 2005 la facultad, mas no la

³⁰ *Ibid.*, Pág. 188.

obligación, de vigilar sin responsabilidad alguna, a las entidades dedicadas al ahorro y crédito popular

4.7.1.1 Su constitución

“Las cooperativas de ahorro y crédito abiertas, al incorporarse como miembros del sistema financiero, tienen la obligación de sujetar sus operaciones y actividades a las disposiciones contenidas en la Ley de Bancos y Entidades Financieras, la Ley del Banco Central de Bolivia y otras disposiciones conexas. Estas cooperativas se constituyen de acuerdo a la Ley General de Sociedades Cooperativas, previa opinión favorable de la SBEF, y necesitan una licencia de funcionamiento emitida por esta entidad. Para poder emitir una opinión favorable, la SBEF debe realizar estudios pertinentes sobre la factibilidad operacional futura de la cooperativa y la solvencia, antecedentes e idoneidad de los socios fundadores y futuros administradores. Por añadidura, la licencia de funcionamiento está sujeta al cumplimiento de lo establecido por la Ley de Bancos y Entidades Financieras en los Artículos 15 y 16 sobre los requisitos técnicos y legales mínimos que una entidad debe cumplir para obtener licencia de funcionamiento. Es requisito presentar la documentación personal de los miembros de los consejos de administración y vigilancia y del personal administrativo de una cooperativa, con el fin de determinar su idoneidad y ética profesional y personal. También se exige elaborar y presentar manuales operativos internos para el funcionamiento de la entidad y contar con el capital mínimo pagado para la constitución de cada entidad.”³¹

Efectivamente, en México las entidades dedicadas al ahorro y crédito popular, también tendrán la obligación de sujetarse a diversas disposiciones que regulan la actividad bancaria y sus análogas; no obstante, esto no sucederá sino hasta la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, el día 4 de junio de 2005.

4.8 HONDURAS

4.8.1 Cooperativas de ahorro y crédito

Dos autores norteamericanos, Lee Arbuckie y Dale W. Adams, describen el trabajo que desarrollaron los Estados Unidos de Norteamérica,

³¹ *ILLI, P. 6*, 122.

en Honduras: “En 1986 la Agenda de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) comenzó en Honduras un programa llamado Proyecto de Fortalecimiento de la Organización de Pequeños Agricultores (AID 1995). Su objetivo era ayudar a los pobres de las zonas rurales mediante el fortalecimiento de cinco organizaciones cooperativas, una de las cuales fue la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras (FACACH). En la parte de cooperativas de ahorro y crédito del proyecto, se esperaba que las cooperativas de crédito reformadas proporcionarían más y mejores servicios de depósitos y préstamos a una mayor cantidad de gente pobre, en especial en las zonas rurales.”³²

4.8.1.1 Antecedentes

“En 1876, varias familias acaudaladas de la Ciudad de Márcala fundaron la primera organización financiera de Honduras, la cual evolucionó hasta convertirse en una cooperativa de ahorro y crédito. Pero no fue sino a comienzos de los años cincuenta que se iniciaron actividades sistemáticas para difundir las cooperativas de ahorro y crédito en todo el país, bajo el patrocinio de la Iglesia Católica. La AID reforzó estas actividades en 1966 por medio de una donación para financiar la formación de una federación de cooperativas de ahorro y crédito nacionales y mediante la promoción de cooperativas individuales. Poco tiempo después, el Gobierno hondureño canalizó fondos a través de la Federación Nacional a cooperativas de ahorro y crédito individuales para el otorgamiento de créditos agropecuarios. La cantidad de cooperativas de ahorro y crédito y su número de socios aumentaron lentamente hasta mediados de los años sesenta, cuando el crecimiento se aceleró. No obstante, la vitalidad y la fortaleza del movimiento cooperativo empezaron a declinar a comienzos de la década de los ochenta por el efecto de tres factores principales: una estrategia de desarrollo deficiente que hacía hincapié en el crédito subvencionado, la expectativa de que se contaría indefinidamente con financiamiento externo poco costoso y las condiciones económicas adversas del país. Hacia mediados de los años ochenta, aproximadamente 34 de las cooperativas de ahorro y crédito abiertas del país habían cesado sus operaciones, otras 30 se hallaban en serias dificultades financieras y sólo unas 12 a 15 estaban funcionando normalmente. Durante varias décadas y hasta mediados de los ochenta, varios donantes, además de la AID, trataron de dar un impulso al

³² *Ibid.*, Pág. 131.

financiamiento y otros servicios brindados por las cooperativas de ahorro y crédito. Por ejemplo, un organismo de desarrollo alemán proporcionó fondos por medio de la FACACH para estimular a varias cooperativas de crédito rurales a que se dedicaran a actividades de almacenamiento de granos, producción de semillas y comercialización, actividades estas que en cierta medida estaban alejadas de la intermediación financiera. En las décadas de los sesenta y setenta, dos donantes proporcionaron varios préstamos de magnitud considerable a la COLAC, la cual posteriormente encauzaba los préstamos por medio de federaciones del país a fin de aumentar los créditos otorgados por cooperativas de crédito individuales. La COLAC otorgó en préstamo una cantidad considerable de estos fondos a la FACACH, la cual a su vez volvió a prestar el dinero a cooperativas de ahorro y crédito individuales de Honduras. Algunos donantes también proporcionaron fondos directamente a la FACACH. Estas incursiones de los donantes en las cooperativas de ahorro y crédito utilizaron un enfoque bastante estandarizado, que incluía proporcionar préstamos subvencionados o donaciones a la Federación, junto con algo de asistencia técnica gratuita. La Federación, a su vez, extraía un margen sobre estos fondos externos y luego los pasaba a las cooperativas de crédito individuales a una tasa subvencionada. Las cooperativas volvían a prestar los fondos a sus socios a tasas de interés inferiores a las del mercado. Estos esfuerzos llevaron a un crecimiento rápido pero transitorio de las cooperativas de ahorro y crédito participantes. La estrategia dependía en gran medida de los fondos y subsidios externos y no era sostenible en las condiciones vigentes en el mercado. En muchos casos, las cooperativas más sólidas eran las que se seleccionaban para participar en estas actividades de crédito dirigido. Los resultados no previstos de estos programas fueron en su mayor parte insatisfactorios, en especial para la FACACH. Al contar con fondos externos poco costosos, se debilitaron los incentivos en el sistema de cooperativas de ahorro y crédito para movilizar depósitos y disminuyó la autonomía de las cooperativas individuales. Las políticas de tasas bajas de interés, junto con la inflación y los graves problemas de recuperación de préstamos, descapitalizaron a muchas de las cooperativas de crédito así como a la FACACH. La disponibilidad de financiamiento externo indujo a la Federación Nacional a no hacer mucha supervisión. Al mismo tiempo la Federación hizo poco por estimular la movilización de depósitos, porque esto entraría en conflicto con la idea de mantener las cooperativas dependiendo de la Federación para obtener porciones considerables de sus fondos. Para 1987, el valor de las aportaciones que las cooperativas de ahorro y crédito

individuales tenían en la FACACH era prácticamente cero. Si las cooperativas que eran socias de la Federación se hubieran visto forzadas a reducir en libros el valor de estas aportaciones, las reservas disponibles en las cooperativas para proteger depósitos y aportaciones de los socios se habrían reducido a la mitad. Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, la FACACH incurrió en pérdidas operativas crónicas debido a un número excesivo de empleados y a varias actividades que no producían ingreso alguno. La FACACH carecía de un plan empresarial viable y no estaba dispuesta a proporcionar los tipos de servicios que las cooperativas socias más necesitaban, como medidas de gestión de liquidez de bajo costo. Estos problemas, una vez que se evaporó la oferta de fondos externos a través de la FACACH, llevaron a una disminución del apoyo a la Federación por parte de las cooperativas socias.”³³

De esta forma es posible percibir cómo las cooperativas de ahorro y crédito de Honduras, si se emplean como verdaderas cooperativas, esto es, una sociedad de productores, vendedores o consumidores determinados, con la finalidad del beneficio común de los socios, evitando los intermediarios; así varias cooperativas de crédito rurales se dedican a actividades de almacenamiento de granos, producción de semillas y comercialización, actividades que están alejadas de la intermediación financiera. En cambio en México, en forma tradicional se ha confundido a la verdadera sociedad cooperativa de ahorro y préstamo o sociedad cooperativa con sección de ahorro y préstamo, con las cajas de ahorro de los trabajadores, y con las cajas populares, siendo poseedoras todas éstas de características propias y diversas, como se ha descrito en forma exhaustiva en el *CAPÍTULO II EL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR*.

4.8.1.2 Desarrollo

“A comienzos del proyecto en 1987, menos de un 2% de la población económicamente activa de Honduras pertenecía a cooperativas de ahorro y crédito. El valor total de los préstamos proporcionados por estas cooperativas ascendía a aproximadamente 3% de todos los préstamos otorgados por los bancos del país. Los depósitos y aportaciones de capital en las cooperativas de ahorro y crédito ascendían a menos de un 6% de los depósitos en bancos. Los esfuerzos realizados por la AID para fortalecer a las cooperativas de ahorro y crédito en Honduras, empleando un nuevo paradigma, comenzaron

³³ *Ibid.*, Pág. 133.

en los primeros años de la década de los ochenta con el financiamiento de un pequeño programa para estimular nuevas ideas sobre las políticas de tasas de interés y la movilización de depósitos. Durante aproximadamente un año, los consultores trataron nuevas políticas con la Federación Nacional y con un puñado de cooperativas de ahorro y crédito. Sus esfuerzos tuvieron como resultado que varias cooperativas cambiaran sus políticas de tasas de interés y dieran más énfasis a la movilización de depósitos, Pero la Federación no estaba dispuesta a cambiar; prefería apoyar sus actividades con donaciones, captar un margen sobre los fondos trasladados a las cooperativas y ganar comisiones sobre la venta de seguros. Casi simultáneamente, la AID proporcionó fondos para realizar un análisis de las finanzas rurales en el país, el cual fue realizado por la Universidad Estatal de Ohio. El estudio halló que los pobres de las zonas rurales captaban relativamente pocos de los subsidios relacionados con el crédito subvencionado, que estos créditos subvencionados debilitaban el sistema financiero y que la movilización de depósitos ayudaba a fortalecer los mercados financieros rurales. El estudio convenció a la AID y a algunos responsables de formular políticas en Honduras en cuanto a la necesidad de realizar grandes cambios en la manera en que donantes y gobiernos abordaban el tema de las finanzas rurales. Los resultados de las consultorías e investigaciones que se realizaron anteriormente fueron los ingredientes del diseño del nuevo proyecto que comenzó a trabajar con las cooperativas de ahorro y crédito en 1987. Inicialmente, el proyecto tuvo el propósito de aumentar el ingreso y mejorar la calidad de vida de los pequeños agricultores de Honduras. Más adelante, amplió este enfoque para permitir el fortalecimiento de toda cooperativa de ahorro y crédito abierta situada fuera de las dos ciudades principales del país. El proyecto cambió el paradigma tradicional utilizado anteriormente en los programas de desarrollo relacionados con cooperativas de ahorro y crédito. En lugar de políticas que eran impulsadas por consideraciones sociopolíticas y dependientes de financiamiento externo, se hizo hincapié en prácticas empresariales sólidas y autofinanciamiento por medio de la acumulación de capital y la movilización de depósitos. La participación en el proyecto era voluntaria. A la larga, 37 cooperativas abiertas optaron por participar; firmaron un contrato con el proyecto en el que se enumeraban las acciones que habían acordado emprender, cómo se medirían sus logros y el apoyo que recibirían del proyecto tras la realización de grupos de metas. El proceso avanzaba tan rápido como las cooperativas de ahorro y crédito cumplían con sus compromisos y metas. A veces llevó dos o tres años para que se desarrollara el apoyo al cambio en el consejo de administración o entre los

gerentes de las cooperativas de ahorro y crédito. En algunos casos, se enmendaron contratos para incluir compromisos adicionales. Tan pronto una cooperativa cumplía con sus compromisos, el proyecto desembolsaba pequeñas donaciones, y otorgaba capacitación y asistencia técnica como recompensa. Inicialmente el proyecto tenía tres componentes: desarrollo organizativo, estabilización financiera y una línea de crédito externa; pero ésta nunca se activó. El desarrollo organizativo contenía tres ingredientes tradicionales: asistencia técnica, capacitación y pequeñas donaciones basadas en el desempeño. Estas donaciones se utilizaban para financiar aspectos tales como auditorías, nuevos letreros, muebles u otros equipos de oficina críticos y subsidios de corto plazo para cubrir parte del sueldo de un empleado clave. El proyecto repartía estas pequeñas donaciones en fases a medida que la cooperativa cumplía algunas de sus metas de esfuerzo propio a corto plazo, como por ejemplo poner al día las cuentas o realizar cambios de personal clave. En general, el componente de desarrollo organizativo se utilizaba para realzar los resultados operativos a corto plazo según se podía determinar en el estado de ingresos de la cooperativa. Una parte vital del componente organizativo era la preparación de un plan empresarial de tres a cinco años, así como planes y presupuestos operativos anuales, incluido un análisis de los puntos fuertes y débiles y las oportunidades de la cooperativa en su mercado local. Una vez que una cooperativa de ahorro y crédito finalizaba la fase organizativa de su contrato, el proyecto se concentraba en la estabilización financiera: mejorar las medidas de desempeño a largo plazo de la cooperativa. Cuando las cooperativas de ahorro y crédito lograban las metas de estabilización a largo plazo acordadas en sus contratos, se otorgaban donaciones un poco más grandes. Por ejemplo, una cooperativa participante podía acordar aumentar sus reservas de capital, mejorar la eficiencia operativa, cancelar en libros los préstamos incobrables, aumentar por otros medios la calidad de su cartera de préstamos y mejorar otros indicadores de desempeño financiero. Si lograba cumplir estas metas, el proyecto daba a la cooperativa una donación de aproximadamente 1% del valor de los activos de la misma. Las donaciones para lograr las metas de estabilización eran lo suficientemente pequeñas como para no apartar a las cooperativas de ahorro y crédito de su misión primordial de proporcionar servicios financieros de alta calidad a sus socios. Inicialmente, la promesa de estas donaciones de estabilización financiera cobraba mucha importancia en las decisiones tomadas por los dirigentes de una cooperativa. Sin embargo, una vez que la cooperativa implantaba las medidas correctivas acordadas, su desempeño casi siempre mejoraba, inscribía a nuevos socios y movilizaba

montos considerables de aportaciones de capital y depósitos. Los resultados de estas mejoras empujaban las donaciones de estabilización, para gran sorpresa y deleite de los dirigentes de las cooperativas de ahorro y crédito.”³⁴

4.9 EL SALVADOR

4.9.1 Instituciones financieras no bancarias

4.9.1.1 Públicas

Francisco Ángel Sorto, detalla tanto los antecedentes como el funcionamiento de las entidades dedicadas a la captación de recursos de las personas de menores ingresos, y que son de carácter público. “Existen instituciones financieras no bancarias que captan depósitos y están afiliadas a la Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores (FEDECREDITO); ésta es una institución oficial que funciona como banco de segundo piso para 50 cajas de crédito y 7 bancos de los trabajadores. También desempeña la función de superintendencia para sus afiliadas. Originalmente, el sistema de cajas de crédito afiliadas a FEDECREDITO era más numeroso; sin embargo, éstas se redujeron debido a una serie de dificultades financieras de la Federación y de las cajas de crédito mismas, algunas de las cuales fueron intervenidas, liquidadas o desafiadas del sistema. Otras desaparecieron como consecuencia del conflicto armado de la década de los 80. FEDECREDITO, las cajas de crédito y los bancos de los trabajadores están autorizados para captar ahorro del público; esta facultad les ha sido otorgada por medio de la Ley de Cajas de Crédito y de los Bancos de los Trabajadores vigente desde 1991. En el caso de FEDECREDITO, la facultad de captar fondos se limita a depósitos de sus instituciones afiliadas, personas jurídicas, instituciones nacionales o extranjeras y organismos internacionales; mientras que la autorización para las cajas de crédito rural se reduce a depósitos vinculados con sus respectivos programas de crédito. En tanto que la facultad de captar depósitos para los bancos de los trabajadores es idéntica a la correspondiente a los bancos comerciales. De hecho, una parte de los depósitos captados hasta la fecha, son depósitos en cuenta corriente o a la vista; mientras que otra corresponde a depósitos a plazo. En todo caso, los depósitos captados por la red de cajas de crédito y de los bancos de los trabajadores tienen mayor potencial al registrado hasta la

³⁴ *Ibid.*, Pág. 135.

fecha, el cual recién comienza a desarrollarse gracias a los cambios institucionales. FEDECREDITO pretende convertirse en algo más que el simple programa oficial de crédito para el desarrollo que era en el pasado. La cercanía de esta red de instituciones con la población que carece de acceso al crédito bancario y del resto de servicios financieros brindados por éstos, puede convertirse en el factor clave para que las cajas de crédito y los bancos de los trabajadores amplíen sus servicios crediticios hacia otras áreas financieras tales como la captación de ahorro corriente, teniendo como uno de sus segmentos principales la clientela de hogares que ya vienen atendiendo desde hace bastantes años. En la actualidad, no es muy importante la cantidad de ahorro financiero captado por las instituciones afiliadas a la red FEDECREDITO (0.16% del PIB) y en su mayoría corresponde a operaciones colaterales de crédito y no a operaciones de ahorro genuinas. De hecho, todavía no se pueden considerar estas operaciones como verdaderas actividades de intermediación entre agentes superavitarios y deficitarios; hasta el momento estas operaciones constituyen únicamente fuentes de encarecimiento y restricción para el acceso al crédito, ya que dichos depósitos no son de libre disponibilidad para los titulares y sólo se pueden retirar al momento de cancelar la deuda que los originó. No obstante lo anterior, se puede decir que estas instituciones pueden convertirse eventualmente en importantes promotores del ahorro financiero para los hogares de menores ingresos al superarse las restricciones legales y operativas que enfrentan para captar ahorro del público en general y en igualdad de condiciones que los bancos. Además, esta facultad les permitiría volverse autosuficientes y transmitir a los usuarios potenciales la imagen de solvencia necesaria para que no duden de depositar ahí su dinero. [] Debido a la cercanía de estas instituciones con los hogares de menores ingresos, particularmente en lo relativo a la provisión de créditos y gracias a la tecnología crediticia desarrollada para atender exitosa y rentablemente a este segmento de la población, se puede esperar que desarrollen un importante papel en la ejecución de cualquier tipo de política deliberada de fomento del ahorro de estos hogares.”³⁵

En México el concepto de la Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores del Salvador, es nuevo y se aprecia altamente atractivo y conveniente, debido a que funge como banco de segundo piso

³⁵ Sorto, Francisco Ángel, *Alternativas para Fortalecer el Ahorro de los Hogares de Menores Ingresos: el Caso de El Salvador*. Editorial Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile, 1999. Pág. 23.

para las cajas de crédito y bancos de los trabajadores. Así, de implementarse en nuestro país, una federación de este tipo, y al ser de índole gubernamental, estaría supervisada de manera seria y obligada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con la consecuente seguridad y garantía de los recursos de los ahorradores. Esa debiera ser la función de una verdadera federación de entidades de ahorro y crédito popular en México, la protección tanto de entidades como de ahorradores, proyectando siempre hacia la expansión y mejora de los servicios.

4.9.1.2 Privadas

Respecto a las entidades de carácter privado, Francisco Ángel Sorto describe: “Existen 352 Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito inscritas en el registro del Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP). Sólo 150 ellas están activas; y un 20% de las que están activas se encuentran aglutinadas en la Federación de Ahorro y Crédito de El Salvador (FEDECACES), que actúa como banco de segundo piso para éstas y como superintendencia para sus afiliadas. Desde hace un tiempo ha comenzado a operar una caja central de liquidez, alimentada por todas las cooperativas afiliadas al sistema. Las aportaciones se manejan como encajes cooperativos, y representan el 10% del total de depósitos captados por las cooperativas de sus respectivos socios. Estos recursos también sirven para compensar operaciones financieras intracooperativas. FEDECACES agrupa 30 cooperativas de ahorro y crédito, que se encuentran esparcidas en un 75% de los departamentos del país, concentradas en las áreas de mayor movimiento económico. Su membresía supera los 50.000 socios. Dos de estas cooperativas cuentan con sucursales en otras ciudades y la Federación ha puesto al servicio de las cooperativas afiliadas una oficina de uso común que hace las veces de agencia compartida para todas las cooperativas afiliadas a FEDECACES. Su principal base social está representada por microempresarios, pequeños y medianos comerciantes, industriales y artesanos. Sin embargo también cuenta con socios que son profesionales, empleados públicos y productores agropecuarios. Según la Ley General de Asociaciones Cooperativas y su respectivo Reglamento, vigentes desde agosto de 1986, las Cooperativas de Ahorro y Crédito están autorizadas para captar depósitos de ahorro de sus asociados y aspirantes a socios, en adición a las aportaciones obligatorias que deben hacer los primeros en su calidad de miembros. El reglamento señala que las Cooperativas de Ahorro y Crédito pueden recibir depósitos de terceras personas que tengan la calidad de

aspirantes a asociados. La mayoría de cooperativas tienen como política crediticia fomentar el hábito del ahorro entre sus usuarios. Para ello exigen a sus deudores acumular depósitos colaterales, según vayan amortizando las deudas que tienen con éstas. Sin embargo, estos depósitos tampoco son de libre disponibilidad para los titulares, ya que primero deben cancelar las deudas contraídas con dichas instituciones. La Ley establece, además, que las aportaciones, depósitos, intereses y demás valores correspondientes a los asociados, se pueden manejar por medio de libretas de ahorro individuales. Para analizar adecuadamente el potencial de este sistema para captar ahorro financiero, es imprescindible recordar que las aportaciones de los socios representan, para todos los efectos prácticos, depósitos de ahorro que generan rendimientos a sus dueños, los cuales pueden ser recuperados cuando éstos decidan retirarse de dicho sistema de cooperativas. Las cooperativas tienen como objetivo servir de caja de ahorro a sus miembros e invierten sus fondos en créditos. Para poder conceder préstamos a sus asociados, también obtienen recursos de otras fuentes. Más del 80% de los ahorros captados por el sistema de cooperativas afiliadas a FEDECACES provienen de la zona central, 12% de la occidental y 6.7% de la oriental. Esta distribución es muy similar a la observada en el sistema bancario. En términos generales, estas cooperativas captan un volumen importante de depósitos financieros nacionales, representando casi el 23.5% de los depósitos reportados por el Fondo Social para la Vivienda y el 5.6% de los depósitos de ahorro captados por los bancos y financieras. Sin embargo no cuentan con la cobertura geográfica de estas últimas instituciones, ni con su tecnología. A pesar que estos depósitos son poco representativos en términos del PIB, es importante destacar que su participación ha crecido sostenidamente durante toda la década; asimismo debe resaltarse el hecho que, las cooperativas afiliadas a FEDECACES constituyen únicamente el 20% del universo de cooperativas de ahorro y crédito que siguen activas según INSAFOCOOP. Al hacer una simple extrapolación de estas cifras, se podría decir que los depósitos captados por este tipo de instituciones superarían el 3% del PIB. Por otro lado, cabe señalar que las instituciones afiliadas a FEDECACES presentan niveles de morosidad muy cercanos a los registrados por el sistema bancario (6.8% versus 4.8% de los bancos) y ninguna de ellas presenta problemas de solvencia que amenace los depósitos de sus asociados. En este sentido, resulta razonable pensar que es posible implementar políticas de fomento del ahorro de las familias de menores ingresos en torno a estas instituciones, sin correr el riesgo que su desempeño financiero represente un factor de preocupación para los ahorrantes de tal

forma que no se vean motivados a colocar sus depósitos en estas instituciones”³⁶

Resulta altamente encomiable, que en un país con una circunscripción geográfica tan limitada, al igual que su desarrollo económico; las aportaciones de los socios representen depósitos de ahorro que generan rendimientos a sus dueños, los cuales pueden ser recuperados cuando éstos decidan retirarse del sistema de cooperativas, esto es, que los recursos de los ahorradores se encuentran garantizados; en cambio en México, no ha ocurrido así, ya que la legislación mexicana considera como aportaciones a la sociedad, los recursos ahorrados en las entidades, quedando los ahorradores en un total desamparo; así, de manera desafortunada esta situación no va a cambiar significativamente a la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, toda vez que se contempla en ésta, que ni la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ni organismo del Gobierno Federal alguno, serán responsables de las operaciones que celebren los particulares con las entidades de ahorro y crédito popular; y por otra parte, las reglas que privan para el manejo del fondo de protección, en caso de indemnización de los ahorradores, se manejan de acuerdo al nivel de operación de cada entidad y no en base a la cuantía de los recursos ahorrados o número de cuentas de cada ahorrador.

4.9.1.3 Organizaciones no gubernamentales.

“Aparte de las instituciones bancarias e instituciones financieras no bancarias, públicas y privadas, en El Salvador están registradas en el Ministerio del Interior un conjunto de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que manejan programas de crédito. Aunque no captan depósitos, sus tecnologías crediticias contemplan la constitución de depósitos colaterales como requisito obligatorio para los deudores, particularmente, cuando estos préstamos son otorgados de forma colectiva y la garantía exigida se limita a la firma solidaria del grupo de personas beneficiadas por el crédito. Algunas de estas organizaciones han desarrollado tecnologías de crédito particulares que les han permitido atender exitosamente a sectores económicos marginados del crédito formal. Sin embargo son pocas las que tienen el interés en desarrollar operaciones de ahorro como parte de sus programas de trabajo, ya que por una parte no cuentan con la autorización para hacerlo y por otra carecen de la capacidad y la tecnología necesarias para movilizar

³⁶ *Ibid.*, Pág. 25.

ahorro por su propia cuenta. Por esa razón, deben auxiliarse del sistema bancario para manejar el componente de ahorro relacionado con sus operaciones de crédito. Eso sí, cuentan con algunas ventajas frente al sistema bancario, como su proximidad al cliente. Por servir estas organizaciones como intermediarios de recursos entre la banca comercial y los pequeños y microempresarios, se puede decir que existe una división natural entre ambos tipos de instituciones, ya que actúan como minoristas en mercados distintos, pero se relacionan como mayoristas entre sí. Es necesario enfatizar nuevamente, que estas operaciones no constituyen una base genuina de intermediación financiera, ya que los depositantes no son, en este caso, agentes económicos superavitarios que ahorran excedentes temporales de liquidez en el sistema financiero, sino que mantienen ahorro de manera forzada dentro de él y lo perciben como parte de los costos que deben absorber por los préstamos recibidos. No obstante lo anterior, existen algunas experiencias interesantes sobre movilización de ahorro por parte de este tipo de organizaciones. Ente (sic) ellas vale la pena destacar la transformación experimentada en 1995 por Servicios Crediticios de la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños (AMPES) que se convirtió en la Financiera Calpiá. Esta organización gradualmente desarrolló operaciones pasivas de crédito y en la actualidad, la movilización de ahorro constituye el 17% de sus fuentes de fondos.”³⁷

En general se puede percibir, que priva la constante de proteger los intereses de los ahorradores en la gran mayoría de entidades, en los países latinoamericanos, con la desafortunada excepción de México, en el que al parecer lo que menos interesa, es la protección de los recursos de los ahorradores.

³⁷ *Ibid.*, Pág. 27.

PROPUESTAS

- I. Fusionar las entidades de ahorro y crédito popular para crear el Banco de Ahorro y Crédito Popular, a fin de lograr consolidarse como una institución confiable, sólida y competitiva. De esta forma, se aprovecharía la infraestructura ya existente de las entidades dedicadas al ahorro y crédito popular, y así, las funciones de representación capacitación y asesoría entre otras, las ocuparía la Asociación de Bancos de México (ABM); y las de vigilancia y supervisión ya se encontrarían de manera seria y directa en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en el Banco de México; asimismo participaría en el Sistema de Protección al Ahorro Bancario, conformándose así una verdadera protección de los intereses de los ahorradores. Luego entonces, se obtendrían los siguientes beneficios:
- A) Acabar con la incertidumbre y desconfianza que se tiene hacia las entidades de ahorro y crédito popular, derivadas de los acontecimientos suscitados con las cajas populares de José Cirilo Ocampo Verdugo y las sociedades de ahorro y préstamo de Salvador Pulido Jiménez, hacia finales del siglo pasado.
 - B) Bajo costo en la inversión de infraestructura, ya que las entidades de ahorro y crédito popular cuentan con establecimientos, que pueden acondicionarse con un costo menor, para que cumplan con los requerimientos necesarios.
 - C) Lograr consolidarse como una institución confiable y competitiva.
 - D) Ofrecer más y mejores servicios, como cajeros automáticos en red, transferencia de dinero, pago de servicios, tarjetas de débito y de crédito, cheques, etc.
 - E) Captar un número mayor de clientes.
 - F) Ser considerados como una institución útil y productiva, y no como un problema.
 - G) La Ley de Ahorro y Crédito Popular establece diversos requerimientos a las entidades de ahorro y crédito popular, análogos a los que se imponen a las instituciones de crédito, así, aquéllas, ya que están obligadas a cumplir con dichos requisitos

pueden aprovechar para formar el Banco de Ahorro y Crédito Popular, sin que esto represente un esfuerzo mavúsculo.

- H) Lograr expandirse en el mercado nacional.
 - I) Evitar el costo implícito de los organismos de representación, intermediación, e incluso de interlocución, como lo son las federaciones, confederaciones, consejos, etc.
 - J) Considerar a futuro una proyección internacional.
 - K) Captar el mercado de las remesas de divisas, que envían los conacionales desde Estados Unidos, a sus familiares en México; lo cual resultaría por demás conveniente, ya que existen una gran diversidad de pueblos o comunidades en las que no existe una sucursal bancaria ni una tienda del Grupo Salinas, para que la gente pueda cobrar dichos envíos, pero en los que sí existe una caja solidaria, o algún otro tipo de entidad de ahorro y crédito popular.
- II. A futuro es necesario estudiar la posibilidad y conveniencia de concretar fusiones internacionales de entidades de ahorro y crédito popular, para una consolidación no sólo nacional, sino incluso internacional.
- III. Las cooperativas con sección de ahorro, así como las cooperativas de ahorro y préstamo, sólo deben establecerse en centros de trabajo, en núcleos de producción en pequeño, etc., y tener una supervisión eficiente para su óptimo funcionamiento.
- IV. Se debe suprimir el carácter de socios, a los ahorradores en todas aquellas entidades dedicadas al ahorro y crédito popular, toda vez que los ahorradores son imperitos en Derecho Bancario, Derecho Mercantil o en contabilidad, y por ende, desconocen los derechos y obligaciones que conlleva la calidad de socio, así como el buen funcionamiento y dirección de las entidades.
- V. La Dirección General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, debe encargarse de manera directa de la vigilancia y supervisión de todas las entidades de ahorro y crédito popular, y no las federaciones y confederaciones, como lo establece la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

- VI. Los Poderes de la Unión, deben estar en manos de profesionales en la materia correspondiente. con la finalidad de evitar incurrir en errores previsibles, y por ende evitables.
- VII. Reformar la Constitución para que:
- A) Los diputados federales y locales, así como senadores cuenten cuando menos con título profesional de Licenciado en Derecho, debido a que no es congruente que aquéllos que están a cargo de la creación y reforma de la legislación en su conjunto, carezcan de los conocimientos jurídicos mínimos.
 - B) El Presidente de la República, cuente cuando menos, con los títulos de Licenciado en Derecho y Licenciado en Administración Pública, respectivamente, debido a las circunstancias manifestadas en el inciso anterior.
 - C) Los secretarios de Estado, sean especialistas en la materia y cuenten cuando menos con el título profesional correspondiente a su cargo, esto es, en materia económica, fiscal, financiera, administrativa, jurídica, etc.
 - D) Los precandidatos a diputado federal y senador, aprueben exámenes de conocimientos jurídicos y psicológicos, respectivamente, aplicados por el Instituto Federal Electoral.
 - E) Los precandidatos a presidente de la República, aprueben exámenes de conocimientos jurídicos, de administración pública y psicológicos respectivamente, aplicados por el Instituto Federal Electoral.
 - F) Los secretarios de Estado, aprueben un examen de conocimientos en el rubro respectivo a desempeñar, aplicado por el Instituto Federal Electoral.
- VIII. Reformar la estructura orgánica de las Cámaras, para que:
- A) Los diputados, senadores y las comisiones, cuenten con asesores especialistas en los diferentes rubros que se requieran.
 - B) Las cámaras soliciten a las universidades, asesoría y proyectos tanto de creación como de reforma de la legislación federal.
 - C) Los asesores especialistas de los diputados y senadores, estén avalados por exámenes aplicados por el Instituto Federal Electoral.

- IX. La definición adecuada de ahorro es: Acción de ahorrar, de *a* preposición, y *horro* que proviene del árabe *hurr*, que significa libre, no esclavo; esto es, no liberación. Así, el ahorro es la separación de una parte de la renta disponible, que no se consume, y que se reserva para necesidades futuras, la cual puede guardarse de manera informal, o con la calidad de depósito y en un instrumento de renta fija, en una entidad o institución ex profeso para dicho fin.
- X. El fondo de protección de las entidades de ahorro y crédito popular, debe estar administrado por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario.
- XI. Abrogar las reglas de carácter general, y que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en forma conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaboren el proyecto del Reglamento de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, para que el Jefe del Ejecutivo, haciendo uso de su facultad reglamentaria, lleve a cabo su promulgación y publicación.
- XII. Reformar la Ley de Ahorro y Crédito Popular, a fin de suprimir las múltiples contradicciones, omisiones y disposiciones de carácter discrecional; toda vez, que estas últimas propician la corrupción, ya que por medio de éstas es posible “flexibilizar” la Ley a “criterio” de las autoridades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. De esta forma se deben realizar las siguientes reformas a la Ley de Ahorro y Crédito Popular:
1. Reformar el artículo 5º, a fin de suprimir lo conducente a que el Gobierno Federal y las entidades de la Administración Pública Paraestatal no podrán responsabilizarse ni garantizar el resultado de las operaciones que realicen las entidades o los organismos de integración con sus socios y clientes; y establecer que el fondo de protección, estará administrado por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
 2. Reformar el precepto 9º en:
 - a) El primer párrafo, en cuanto que el dictamen favorable de una federación como primer requisito para la constitución de una entidad de ahorro y crédito popular, se debe suprimir, toda vez que en la fracción I del artículo 53, establece como requerimiento para la constitución de una federación la

solicitud de 10 entidades, esto es, para constituir una entidad se requiere la existencia previa de una federación, y para constituir una federación se requiere la existencia previa de diez entidades, lo cual provoca la imposibilidad de constituir tanto entidades como federaciones y por ende confederaciones.

- b) El párrafo quinto, para que el fondo de protección, sea administrado por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario. En caso de no reformarse el precepto 5º; la reforma del presente, sería en el sentido de que la CNBV, designará a la confederación más adecuada para la entidad solicitante.
3. Adicionar el numeral 12, especificando que el fondo de obra social, sólo será obligatorio para las entidades con nivel de operación “ I ”, con la finalidad de que no esté en contradicción con el inciso a) de la fracción II del precepto 74.
4. Realizar una adición al numeral 31, para señalar al órgano encargado de supervisar al consejo de vigilancia o comisario; considerando nosotros, que es la federación a quien corresponde dicha labor.
5. Reformar todo el *TITULO III DE LOS ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN*, —esto es, las federaciones y confederaciones—, y demás preceptos relacionados, para que la afiliación y constitución de éstas sean potestativas de las entidades, y no obligatoria, con la finalidad de que la Dirección General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sea el organismo encargado de manera directa, de la vigilancia y supervisión de todas las entidades de ahorro y crédito popular; asimismo, que el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, sea el encargado de la administración del fondo de protección.
6. Derogar el numeral 32, que contempla la expedición de las reglas de carácter general por parte de la CNBV, para que se publique el Reglamento de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
7. Reformar el párrafo cuarto del precepto 33, para que queden a salvo los intereses, y sean renovables al vencimiento, aun después de cinco años de no realizar movimiento alguno.
8. Reformar el artículo 38, con la finalidad de que no se considere como socios a los ahorradores que participan en las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo; asimismo, que se delimite y

se establezca claramente la diferencia entre éstos y los primeros, así como los derechos y obligaciones para cada uno

9. Modificar el artículo 39, para establecer los requisitos necesarios para fungir como delegado representante de los clientes y no de los socios, los cuales deben ser los descritos en el artículo 20; asimismo, definir para los delegados representantes los impedimentos que prescribe el numeral 21; lo anterior sin perjuicio de las sanciones a las que debe ser acreedor, contenidas en el título sexto de la Ley.
10. Del artículo 47, se debe suprimir que las federaciones están autorizadas para supervisar a las entidades, toda vez que esta obligación corresponde a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Asimismo, se debe suprimir lo conducente a que la CNBV emitirá las disposiciones de carácter general, ya que como se mencionó, en la anterior fracción XI de estas propuestas, dichas reglas de carácter general, se deben abrogar, para que se publique el Reglamento de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
11. Se debe llevar a cabo una reforma en el precepto número 51; estableciéndose que la CNBV, tiene la obligación de contestar en el plazo preestablecido, la solicitud ya sea en sentido afirmativo o negativo, y en este último caso fundar y motivar el rechazo. De esta forma, en caso de omisión, los funcionarios quedarán sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
12. Reformar el precepto número 53 en:
 - a) El párrafo tercero de la fracción I, se debe realizar una modificación, con la finalidad de eliminar la facultad discrecional de la CNBV, en el sentido de autorizar a “criterio” de ésta, en el caso que no se cumpla con el número señalado de entidades o federaciones.
 - b) El último párrafo de la fracción I, para modificar “*Dicho plazo podrá prorrogarse a juicio de la Comisión*”; y establecer un plazo determinado, el cual no deberá exceder los 45 días hábiles.
 - c) El párrafo final del precepto, para modificar “*Se entenderá que la Comisión resuelve en sentido negativo si no comunica lo contrario*”; contemplándose que la CNBV deberá

contestar en un plazo no mayor a 45 días hábiles, fundando y motivando la negativa.

13. Suprimir del precepto 62, la supervisión auxiliar a las entidades por parte de las federaciones, en los términos señalados en el pasado inciso 4 de esta propuesta.
14. Adicionar el Título Tercero de la Ley, con la finalidad de incluir, los requisitos para fungir como miembro de la asamblea general de las federaciones.
15. Modificar el numeral 71, para especificar qué órgano de las federaciones, debe ser el encargado de la verificación de los requisitos señalados en la Ley.
16. Corregir la fracción IV del precepto 90, en la que aparece un error de redacción, ya que la redacción correcta debe ser: “con el consecuente pago”, y no como se encuentra: “*y el consecuente pago*”.
17. Reformar la fracción III del artículo 96, para establecer que la demanda de la declaración de concurso mercantil de una entidad, debe sujetarse a lo previsto por la Ley de Concursos Mercantiles.
18. Modificar el numeral 104, para especificar qué órgano de la confederación será el encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos.
19. Corregir el primer párrafo del precepto 106, para que el monto en cuanto a la protección del ahorro, constituya el total del ahorro del cliente o del socio, y no en las cantidades establecidas en UDIS.
20. Reestructurar la fracción X del artículo 111, previendo que corresponde a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, proponer al juez la designación del síndico, o en su caso, al Instituto de Especialistas en Concursos Mercantiles.
21. Reformar el primer párrafo del numeral 119, para que las entidades sean auditadas por la Dirección General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
22. Corregir al artículo 124, estableciendo “las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares [] estarán obligadas”, y suprimir la redacción actual “*las Cooperativas y las Sociedades Financieras Populares [] estarán obligadas*”.

23. Suprimir el párrafo primero del precepto 129, debido a que se encuentra en contravención con el artículo 128, así como con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
 24. Adicionar la fracción XV del numeral 130, a fin de que la información también se presente “completa”.
- XIII. Reformar la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, para que el Capítulo II BIS del Título II, que regulaba a las sociedades de ahorro y préstamo, quede vigente hasta la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, con la finalidad de que las sociedades de ahorro y préstamo, no queden sin regulación como hasta el momento y desde el día 3 de junio del año 2003, en que fue derogado.
- XIV. Reformar la Ley General de Sociedades Cooperativas, para que el artículo 26 que permitía a las sociedades cooperativas, dedicarse a la actividad de ahorro y préstamo quede vigente hasta la entrada en vigor de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, con la finalidad de que estas sociedades cooperativas, no queden sin regulación como hasta el momento y desde el día 3 de junio del año 2003, en que fue suprimida dicha previsión.
- XV. Incluir el tema del ahorro y crédito popular, en los planes de estudio de las carreras profesionales de Licenciado en Derecho, Licenciado en Contaduría, así como Licenciado en Economía, con la finalidad de formar verdaderos expertos que precisa el ahorro y crédito popular.

CONCLUSIONES

1. El ahorro es tan antiguo como el hombre mismo.
2. La usura no es otra cosa, que la ambición desmesurada por parte del propietario del dinero
3. El concepto de ahorro y crédito popular, es acertado, toda vez que se está hablando básicamente del ahorro que practica la gente que cuenta con menos recursos, así como del crédito, que en la mayoría de los casos resulta inaccesible para dicho sector de la población.
4. El ahorro y crédito popular, comparte de manera inmanente su historia, con los antecedentes de la banca y crédito, toda vez que en esencia y originariamente se trata de la misma actividad.
5. La separación del ahorro y crédito popular y la actividad bancaria, tiene su origen en Grecia hacia el siglo IV a. C. con la creación de bancos públicos para contrarrestar las altas tasas de interés cobradas por los banqueros de la época.
6. El préstamo con interés, esto es, el crédito, ha sido sin duda un instrumento promotor de la actividad económica y comercial, que lo mismo sirve para financiar negocios, empresas o proyectos, que para salvar de crisis económicas a todo un país. Se trata sin duda de una simbiosis entre acreditante y acreditado, toda vez, que quien posee los recursos económicos quiere obtener una ganancia —y con justa razón— a cambio del riesgo que siempre implica la inversión de su dinero; y por otra parte, la solución a la falta de recursos o financiamiento e incluso la solución de problemas, de quien pretende el crédito.
7. Los principios del ahorro y crédito popular, no son propios de los siglos XX y XXI, sino que están fundamentados en preceptos no sólo de índole teológica sino que también de carácter filosófico e incluso jurídico, establecidos hace más de dos mil años.

8. Se podría afirmar que el antecedente directo del ahorro y crédito popular en México, son las cajas populares de los años cincuenta: de manera similar, que son los pósitos o las cajas de las comunidades indígenas, sin embargo, se concluye que no puede existir un antecedente directo como tal, sino que, ha sido una transformación y traspolación progresiva de costumbres, usos, instituciones y entidades, que en conjunto, derivan en lo que hoy conocemos como ahorro y crédito popular.
9. Las auténticas cooperativas con sección de ahorro y préstamo, sólo deben establecerse en centros de trabajo, en los núcleos de pequeños productores, etc., y tener una eficiente supervisión para su óptimo funcionamiento.
10. Se presenta necesario suprimir el carácter de socios, a los ahorradores en las actuales sociedades de ahorro y préstamo, las cooperativas de ahorro y préstamo, así como las cooperativas con sección de ahorro y préstamo.
11. El legislador ha tenido hasta hoy, cierto prejuicio o temor de reconocer la denominación de “cajas populares,” toda vez que únicamente el Legislador del estado de Zacatecas las reconoció con esa nomenclatura, en la Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas.
12. El problema que se presentó con las cajas populares de José Ocampo Verdugo y con las sociedades de ahorro y préstamo de Salvador Pulido Jiménez; es exactamente la misma problemática que se vivió en nuestro país, con los bancos a fines del siglo XIX, principalmente en el periodo comprendido entre 1880 y 1910, en los que la falta de preocupación y de legislación, propiciaron que los banqueros —principalmente extranjeros— llevarán a cabo diversas tropelías, en detrimento de los ahorradores nacionales.
13. Las definiciones de ahorro existentes hasta el momento, han quedado rebasadas, debido a la evolución del ahorro y crédito popular, así como de la banca y crédito.
14. Se debe señalar que la Ley de Ahorro y Crédito Popular, fue creada a imagen de la Ley de Instituciones de Crédito, así como de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; es posible que parezca muy aventurada dicha aseveración, sin embargo, como se analiza en el capítulo III, gran parte de sus numerales, son copia adaptada de las

leyes mencionadas. Por lo que cabe reflexionar acerca de la creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, toda vez que las sociedades de ahorro y préstamo —aunque fueran incorporadas con posterioridad, ya que se encontraban reguladas del artículo 38-A al 38-Q—, las uniones de crédito y los grupos de personas físicas, ya se encontraban contempladas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, por lo que únicamente faltaba incluir a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo. Por otra parte, las entidades de ahorro y crédito popular, son realmente organizaciones auxiliares del crédito, que realizan actividades auxiliares del crédito, luego entonces, las entidades de ahorro y crédito popular, deberían estar contempladas en la Ley General de Organizaciones Auxiliares del Crédito, ya que si se continuara con esta tendencia, terminaríamos con una ley de arrendadoras y factoraje financiero, otra de almacenes generales de depósito y otra de filiales de instituciones financieras del exterior, y con la consecuente desaparición de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. De esta forma, nosotros consideramos que es acertada la creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, toda vez que las entidades dedicadas a esta actividad, no tienen como finalidad la especulación comercial, esto es, el lucro, sino, el beneficio común; caso opuesto en su totalidad, a las arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, almacenes generales de depósito y las filiales de instituciones financieras del exterior, cuyo fin primordial es el enriquecimiento propio. Asimismo no podemos soslayar la intrínseca relevancia que representa la captación de recursos del público, que aunque no es con un fin especulativo, es la actividad que desarrollan las entidades de ahorro y crédito popular; tópico que provoca nuevamente la reflexión acerca del error que representa el considerar como socios a los ahorradores, toda vez que no podemos considerar que éstos, sean peritos en Derecho Mercantil, en Derecho Bancario o en contaduría, para que comprendan tanto sus derechos, como las obligaciones que adquieren como socios, además del deber de vigilar la entidad.

15. Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo así como las sociedades financieras populares, deberán soportar una carga tal de organización, supervisión y afiliación, que los rendimientos a sus ahorradores —socios como los considera la Ley de Ahorro y Crédito Popular y la Ley General de Sociedades Cooperativas— se verán

reducidos tan sustancialmente, que no tendrá objeto alguno para los ahorradores, arriesgar su dinero en este tipo de entidades, por lo que las instituciones de crédito tendrán mayor viabilidad, excepto en los casos en que no exista una cerca de los ahorradores.

16. El ahorro y crédito popular, es importante para el desarrollo nacional, toda vez que capta una considerable parte del total del ahorro nacional.
17. Si no se fusionan todas las entidades de ahorro y crédito popular, para formar el Banco del Ahorro y Crédito Popular, es muy posible que la gran mayoría esté destinada a desaparecer, ya que sus costos de operación no las harían competitivas con las grandes instituciones bancarias.
18. De las fusiones de las entidades a nivel nacional, se presenta casi inevitable que surjan fusiones internacionales de entidades de ahorro y crédito popular, de la misma forma en que se han venido realizando las fusiones de los grandes grupos financieros en todo el mundo.
19. La falta de preparación, así como el poco o nulo estudio de la historia por parte de los legisladores y presidentes, nos llevan invariablemente a cometer los mismos errores del pasado, con las entidades de ahorro y crédito popular.
20. La falta de asesores especialistas en las diferentes materias, provoca deficiencia en el trabajo legislativo y administrativo.
21. Cabe subrayar lo innecesario de la desaparición del PAHNAL, toda vez que era suficiente con realizar reformas a Ley reguladora de este organismo, o en un caso más drástico, publicar una nueva Ley del PHANAL, sin embargo, la creación de BANSEFI, obedeció a la tendencia de “el cambio” que ha implementado la actual administración.
22. Las disposiciones de carácter discrecional, propician la corrupción, ya que por medio de éstas, es posible “flexibilizar” la Ley a “criterio” de las autoridades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
23. La fracción I del artículo 53, provoca la inexistencia de las entidades de ahorro y crédito popular, así como la inoperancia e inutilidad de la Ley;

debido a que la fracción referida, establece como uno de los requisitos mínimos para la constitución de una federación, tener la solicitud de diez entidades, y el párrafo primero del artículo 9º, establece como primer requisito para la organización y funcionamiento de una entidad, el dictamen favorable de una federación; esto es, para constituir una entidad se requiere la existencia previa de una federación, y para constituir una federación se requiere la existencia previa de diez entidades. Nosotros consideramos que es éste, el mayor y más grave error en la Ley de Ahorro y Crédito Popular, producto evidentemente, de la ingente falta de técnica legislativa.

24. La Ley de Ahorro y Crédito Popular entrará en vigor hasta el día 4 de junio del año 2005, sin embargo el capítulo II Bis de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que regulaba a las sociedades de ahorro y préstamo, quedó derogado a partir del día 3 de junio del año 2003, subsistiendo en ella, únicamente el capítulo III relativo a las uniones de crédito; así, a partir de esta fecha y hasta hoy, las sociedades de ahorro y préstamo carecen de regulación alguna. De igual forma, a partir del mismo día 3 de junio del 2003, se reformó el numeral 26 de la Ley General de Sociedades Cooperativas que permitía a las sociedades cooperativas, dedicarse a la actividad de ahorro y préstamo; así, desde la fecha en cuestión, el ordenamiento regulador de las sociedades cooperativas, no prevé el supuesto de la actividad de ahorro y préstamo para éstas; en consecuencia, las cooperativas de ahorro y préstamo, han estado realizando una actividad que ya no está prevista en la Ley. Consecuentemente, ya que las sociedades de ahorro y préstamo, así como las cooperativas de ahorro y préstamo, llevan a cabo la captación de recursos, y ésta ya no se encuentra contemplada en sus respectivos ordenamientos; su actividad las coloca en el supuesto del artículo 111 de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual prevé una multa de quinientas a cincuenta mil veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal y una pena de cinco a quince años prisión. Sin embargo, con la reforma a la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el DOF el 1º junio de 2001, la fracción IV de su artículo 3º, considera a las sociedades de ahorro y préstamo, como integrantes del sector financiero, con lo cual se podrían excluir del supuesto del referido numeral 111 de la LIC; asimismo, la adición de la fracción III al precepto 21 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, actúa en el mismo sentido con las cooperativas de ahorro y préstamo.

25. Los múltiples problemas de regulación, supervisión, vigilancia y dispersión de la legislación, de las diversas entidades dedicadas al ahorro y crédito popular, no han sido propios de México, sino también de los demás países alrededor del mundo, que cuentan con este tipo organizaciones.
26. Encontramos al ahorro y crédito popular como parte integrante del Derecho Bancario.
27. Uno de los principales problemas que enfrenta el ahorro y crédito popular, es la dispersión de la legislación, ejemplo claro de ello, son las dieciocho reglas de carácter general para normar diversos preceptos de la LACP, que ha emitido la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
28. Existe una incongruencia en L@ Red de la Gente, debido a que según ésta, se integra por el BANSEFI y las entidades de ahorro y crédito popular, debidamente registradas y autorizadas por la CNBV, sin embargo, esta última afirma que a la fecha no existen en su registro entidades de ahorro y crédito popular autorizadas para operar con tal carácter.
29. El Legislador del Estado de Zacatecas fue el único preocupado por el vacío legislativo en que operaban las cajas populares, de esta manera se adelantó catorce años al Legislador Federal, en la creación de un cuerpo normativo para las referidas entidades.
30. Se debe reformar la Ley de Ahorro y Crédito Popular, a fin de suprimir las múltiples contradicciones, omisiones y disposiciones de carácter discrecional.
31. Es imperante abrogar las reglas de carácter general, y que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en forma conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaboren el proyecto del Reglamento de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, para que el Jefe del Ejecutivo, haciendo uso de su facultad reglamentaria, lleve a cabo su promulgación y publicación.
32. El fondo de protección de las entidades de ahorro y crédito popular, debe estar administrado por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

33. Efectivamente, si es cierto que América Latina ha permanecido siempre rezagada en comparación con Europa: también lo es que México. en cuanto al rubro del ahorro y crédito popular, se ha visto rebasado por numerosos países latinoamericanos.
34. En los países latinoamericanos, priva la constante de proteger los intereses de los ahorradores en las diversas entidades de ahorro y crédito popular; con la desafortunada excepción de México, en el que al parecer lo que menos interesa es la protección de los recursos de los ahorradores.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Bancario*, 1ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1978.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel, *La Banca Múltiple*, Editorial Porrúa, México, 1981.
3. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*, 8ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
4. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Legislación Bancaria*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1989.
5. ARILLA BAS, Fernando, *Método para la Elaboración de Tesis Jurídicas de Grado*, Editorial Kratos, México, 1989.
6. ARNOUX S., Ernesto, *Panorama del Ahorro*, Editorial Meridiano, México, 1964.
7. AROCHA MORTON, Carlos A., *Leyes Bancarias*, 3ª Edición, Editorial Trillas, México, 1990.
8. BAENA, Guillermina, *Cómo Elaborar una Tesis en 30 Días*, Editores Mexicanos Unidos, México, 1985.
9. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y CONSEJO MUNDIAL DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO, *Dinero Seguro*. Editores Glenn D. Westley y Brian Branch, Washington D.C., 2000.
10. BAUCHE GARCADIIEGO, Mario, *Operaciones Bancarias*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1974.
11. BROM, Juan, *Esbozo de Historia Universal*, Editorial Grijalbo, México, 1973.

12. CALVO LANGARICA, César, *Manual del Estudiante para Obtener su Título*, 2ª edición, Editorial Pac, México, 1988
13. CUEVA GONZÁLEZ, Marcos I., *El Lenguaje de los Bancos*, Editorial Pac, México, 1996.
14. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO VOX LEXIS 22, Editorial Círculo de Lectores, Barcelona, 1976.
15. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 13ª Edición, Editorial UNAM-Porrúa, México, 1999.
16. ECO, Humberto, *Cómo se Hace una Tesis*, Editorial Gedisa, Barcelona, 2000.
17. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Editorial Driskill, Buenos Aires, 1986.
18. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, 51ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
19. GAVITO MOHAR, Javier, *Revista el Mercado de Valores*, Número 2, Año LXII, Edición en Español, Editorial Nacional Financiera, México, Febrero 2002.
20. GAVITO MOHAR, Javier, *Revista el Mercado de Valores*, Número 8, Año LXII, Edición en Español, Editorial Nacional Financiera, México, Agosto 2002.
21. GOLDSCHMIED, Leo, *Historia de la Banca*, 2ª Edición, Editorial Unión Tipográfica Hispano Americana, México, 1961.
22. GRAN DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO, Editorial Selecciones del Reader's Digest, México, 1977.
23. HERNÁNDEZ ESTÉVEZ, Sandra Luz, *Técnicas de Investigación Jurídica*, 2ª Edición, Editorial Oxford University Press, México, 1998.

24. LAGOS MORENO, Francisco Núñez, *Aspectos Jurídicos del Control Administrativo de Entidades de Crédito y Ahorro Privado*. Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977.
25. MANERO, Antonio, *La Revolución Bancaria en México*. Editorial Porrúa, México, 1991.
26. MANSELL CARSTENS, Catherine, *Las Finanzas Populares en México*. Editorial Milenio, México, 1995.
27. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Crédito, Banca y Cajas de Ahorro*. Editorial Tecnos, Madrid, 1975.
28. MOCHÓN MORCILLO, Isidro Aparicio Rafael, *Diccionario de Términos Financieros y de Inversión*, 2ª Edición, Editorial Mc Graw Hill, Madrid, 1998.
29. O. FERRARONI, Gustavo L., *Revista Jurídica Jalisciense*, Número 1, Año 12, Editorial Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, México, Enero-junio 2002.
30. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Ius 2004*, México, 2004.
31. RALUY POUDEVIDA, Antonio, *Diccionario de la Lengua Española*, 18ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1980.
32. REQUENA P., Juan Carlos, *Alternativas de Políticas para Fortalecer el Ahorro de los Hogares de Menores Ingresos en Bolivia*. Editorial Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2002.
33. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, *Derecho Bancario*, 8ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
34. SORTO, Francisco Ángel, *Alternativas para Fortalecer el Ahorro de los Hogares de Menores Ingresos: el Caso de El Salvador*, Editorial Naciones Unidas CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

35. SOTO SOBREYRA Y SILVA, Ignacio, *La Nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito: Antecedentes y Comentarios*. 4^a Edición, Editorial Porrúa, México, 1990.
36. VARELA JUÁREZ, Carlos, *Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano*, Editorial Trillas, México, 2003.
37. VERA MATURANA, Adolfo J., *Bancos. Dinero y Crédito*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1981.
38. VILLEGAS, Carlos Gilberto, *Compendio Jurídico, Técnico y Práctico de la Actividad Bancaria*, Vol. I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1989.
39. WITKER, Jorge, *Cómo Elaborar una Tesis de Derecho*, Editorial Civitas, Madrid, 1991.
40. ZARKÍN CORTÉS, Sergio Salomón, *Derecho Corporativo*, Editorial Porrúa, México, 2003.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código Federal de Procedimientos Penales.
3. Código Penal Federal.
4. Disposiciones por las que se Reforman las Reglas Segunda, Tercera y Cuarta de las Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 36 Fracción III de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
5. Ley de Ahorro y Crédito Popular.
6. Ley de Amparo.
7. Ley de Cajas Populares del Estado de Zacatecas.
8. Ley de Concursos Mercantiles.
9. Ley de Instituciones de Crédito.
10. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
11. Ley de Protección al Ahorro Bancario.
12. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
13. Ley de Sociedades de Solidaridad Social.
14. Ley del Mercado de Valores.
15. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
16. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

17. Ley Federal del Trabajo.
18. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
19. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
20. Ley General de Sociedades Cooperativas.
21. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
22. Ley Orgánica del Banco Nacional de Servicios Financieros.
23. Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional.
24. Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores.
25. Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas.
26. Reglamento de la Ley General de Sociedades Cooperativas.
27. Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por los Artículos 63, Segundo y Tercer Párrafos, y 99 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
28. Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por los Artículos 10 Fracción X y 51 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
29. Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 19 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
30. Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 36 fracción III de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
31. Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Segundo y Tercer Párrafos del Artículo 117 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

32. Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por los Artículos 22 Fracción XI, y 35 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
33. Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 57 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
34. Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 32 Primer Párrafo, en Relación con el 9 Último Párrafo, y 36 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
35. Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por los Artículos 47 y 55 Apartado I Inciso b) de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
36. Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por el Artículo 110 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
37. Reglas de Carácter General para Normar en lo Conducente lo Dispuesto por los Artículos 10 Fracción VII, 31, 71 y 104 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
38. Reglas de Carácter General que Establecen los Criterios de Contabilidad y las Bases para la Formulación, Presentación y Publicación de los Estados Financieros para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Nivel de Operaciones I y con Activos Iguales o Inferiores a 2'750,000 UDIS.
39. Reglas de Carácter General que Establecen los Criterios de Contabilidad y las Bases para la Formulación, Presentación y Publicación de los Estados Financieros para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Nivel de Operaciones I y con Activos Superiores a 2'750,000 UDIS, así como para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Nivel de Operaciones II, III y IV.
40. Reglas de Carácter Prudencial para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Activos Entre 2'750,000 y 50'000,000 UDIS.

41. Reglas de Carácter Prudencial para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Activos Inferiores a 2'750.000 UDIS
42. Reglas de Carácter Prudencial para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Activos Superiores a 280'000,000 UDIS.
43. Reglas de Carácter Prudencial para las Entidades de Ahorro y Crédito Popular con Activos Superiores a 50'000,000 y Hasta 280'000,000 UDIS.