

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO

ENTIDADES DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR
EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

NÉLIDA MICHEL CÁZARES RUÍZ

ASESOR: DR. JESÚS DE LA FUENTE RODRÍGUEZ

MÉXICO, D.F. A 1 DE JULIO DE 2008.

Dedicado a José Luis Cázares Díaz, mi padre; siempre te llevo en mi corazón.

Agradecimientos:

A Dios, por darme la experiencia de existir y porque es una luz que nunca se apaga.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por abrirme sus puertas y darme la oportunidad de realizarme como profesionista, en un ambiente de libertad, lleno de valores y de amor por México.

Al Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez, por su amistad, dedicación y tolerancia, y sobretodo por compartir conmigo su conocimiento y sabiduría.

A mis maestros de la Facultad de Derecho, con especial cariño a Miguel Ángel Vázquez Robles, Gustavo Arratibel Salas, Andrés Linares Carranza, Araceli Miramón Parra, Filiberto Otero Salas, Rogelio Cepeda Cervantes, José Barroso Figueroa, Jorge Robles Vázquez, Miguel Alejandro López Olvera, Marco Antonio Pérez de los Reyes, Jorge Fernández Ruíz, Sergio Márquez Rábago, Fernando Serrano Migallón, Fabián Mondragón Pedrero, Carlos Barragán Salvatierra y al maestro Miguel López Ruíz.

A Napoleón Damian Serrano.

A mis compañeros de la Facultad de Derecho.

A Lucina, por darme el privilegio de vivir y la fuerza para seguir adelante, reconozco tu esfuerzo por hacer de mí una mujer alegre, amorosa y valiente.

A Fanny, Lucy, Nancy, Griss, Alexa y Demian, porque son y serán el motor que impulsa mi vida, gracias por estar siempre a mi lado y por amarme como soy; en todo momento los llevo en mi corazón, su vida es para mí un ejemplo de amor y valor.

A Fabrizio, mi amigo, novio y futuro esposo; reconozco el amor, apoyo y dedicación que a lo largo de estos catorce años me has brindado; gracias por darme la oportunidad de compartir mi vida a tu lado, te amo.

A Pepe, amigo de toda la vida, gracias por tus besos y abrazos, siempre serás para mí un ejemplo de autorrealización y entrega.

A Nico, gracias por haberme amado y entregado tu cariño sin límites, tu recuerdo vive en mí.

A Fili, gracias por tu amistad y apoyo, reconozco tu espíritu emprendedor y dedicación en los proyectos que inicias, para mí eres un ejemplo de superación constante.

A Iris, Mabe, Angie, Liliana, Rodrigo, César, Juan Carlos, Omar, Gabriel, Israel y Cristian, reconozco el amor que me han dado y su honesta amistad, gracias por su cariño, comprensión y alegría.

A Luz, Federico, Sandra, Javier, Itzel y Sofi; a Gaby, Edmundo, Ana, Ivan, Fabián y Marisol; a Rita, Alberto, Mago, Claus y Beto; a Vero, Hugo, Beto y Carla; a Mercedes, Miguel, Tania, Vane y Viri; a Maribel, Carlos y Carla, gracias por el cariño y apoyo que me han demostrado a lo largo de mi vida.

A todas aquellas personas que han contribuido conmigo en la realización de mis sueños, gracias por creer en mí.

CONTENIDO

| | |
|------------------------|----|
| Introducción | XI |
| Siglas más usadas..... | XV |

CAPÍTULO PRIMERO ANTECEDENTES EN MÉXICO

| | |
|---|----|
| I. Cajas de ahorro | 1 |
| 1. Concepto..... | 1 |
| 2. Marco jurídico | 4 |
| 3. Organización y funcionamiento..... | 10 |
| 4. Supervisión | 11 |
| II. Uniones de crédito | 12 |
| 1. Concepto..... | 12 |
| 2. Marco jurídico | 14 |
| 3. Organización y funcionamiento..... | 15 |
| 4. Supervisión | 16 |
| III. Sociedades de ahorro y préstamo..... | 17 |
| 1. Concepto..... | 17 |
| 2. Marco jurídico | 18 |
| 3. Organización y funcionamiento..... | 19 |
| 4. Supervisión | 26 |

CAPÍTULO SEGUNDO SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

| | |
|---|----|
| I. Concepto | 27 |
| II. Marco constitucional..... | 31 |
| III. Marco legal | 33 |
| IV. Integrantes | 38 |
| 1.- Autoridades | 41 |
| A.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público..... | 41 |
| B. Banco de México..... | 44 |

| | |
|---|--------|
| C. Comisión Nacional Bancaria y de Valores | 47 |
| D. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas..... | 50 |
| E. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro | 51 |
| F. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros | 52 |
| G. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario..... | 54 |
| 2. Instituciones financieras | 58 |
| A. Sector bancario | 58 |
| a. Sistema Bancario Mexicano | 59 |
| i. Banco de México..... | 61 |
| ii. Instituciones de crédito..... | 61 |
| a) Marco Legal | 63 |
| b) Instituciones de banca múltiple..... | 63 |
| c) Instituciones de banca de desarrollo..... | 69 |
| iii. Fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras..... | 73 |
| iv. Organismos auto regulatorios bancarios..... | 75 |
| v. Sociedades financieras de objeto limitado | 75 |
| B. Mercado de valores | 81 |
| a. Concepto | 81 |
| b. Marco legal | 83 |
| c. Intermediarios en el mercado de valores | 85 |
| i. Casas de bolsa | 87 |
| ii. Instituciones de crédito..... | 89 |
| iii. Sociedades operadoras de sociedades de inversión | 89 |
| iv. Administradoras de fondos para el retiro..... | 93 |
| v. Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión y entidades financieras autorizadas para actuar con el referido carácter de distribuidoras..... | 93 |
| vi. Otras entidades que participan en el desarrollo del mercado de valores | 94 |
| a) Emisoras de valores | 95 |
| b) Inversionistas | 96 |
| C. Sector de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito..... | 97 |
| a. Marco Legal | 97 |
| b. Organizaciones Auxiliares del Crédito | 98 |
| i. Almacenes Generales de Depósito..... | 99 |
| ii. Arrendadoras Financieras | 100 |
| iii. Uniones de Crédito | 101 |
| iv. Empresas de Factoraje Financiero..... | 102 |
| c.- Actividades Auxiliares del Crédito..... | 103 |
| i. Compra-venta habitual y profesional de divisas..... | 103 |
| ii. Realización habitual y profesional de operaciones de crédito, arrendamiento financiero o factoraje financiero | 104 |

| | |
|---|-----|
| D. Sector de Seguros y Fianzas | 108 |
| a. Marco Legal | 108 |
| b. Sector de Seguros | 109 |
| i. Instituciones de seguros | 110 |
| ii. Sociedades mutualistas de seguros..... | 111 |
| iii. Organizaciones auxiliares de seguros | 112 |
| iv. Agentes de seguros | 112 |
| c. Sector de Fianzas | 112 |
| i. Instituciones de fianzas..... | 112 |
| ii. Organizaciones auxiliares de fianzas..... | 113 |
| iii. Agentes de fianzas | 114 |
| E. Sector de Ahorro para el Retiro | 114 |
| a. Marco Legal | 114 |
| b. Administradoras de fondos para el retiro..... | 115 |
| c. Sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro .. | 117 |
| d. Empresas operadoras de la base de datos nacional CONSAR..... | 119 |
| F. Sistema de Ahorro y Crédito Popular | 120 |
| a. Marco legal | 120 |
| b. Integrantes | 121 |
| i. Entidades de ahorro y crédito popular | 121 |
| ii. Organismos de integración..... | 122 |
| G. Agrupaciones financieras..... | 122 |
| a. Concepto..... | 122 |
| b. Marco legal | 123 |
| c. Constitución | 123 |
| d. Integración de los grupos financieros | 126 |
| e. Sociedad controladora | 126 |
| f. Supervisión | 127 |
| H. Otras entidades..... | 127 |
| a. Filiales de instituciones financieras del exterior..... | 130 |
| i. Marco conceptual | 130 |
| a) Instituciones financieras del exterior..... | 130 |
| b) Filial..... | 131 |
| c) Sociedad controladora filial | 131 |
| ii. Marco legal..... | 131 |
| iii. Constitución..... | 132 |
| iv. Objeto..... | 133 |
| v. Operaciones..... | 133 |
| vi. Supervisión..... | 133 |
| b. Filiales de instituciones financieras del exterior en el sistema financiero mexicano..... | 134 |
| i. Organizadas como instituciones de banca múltiple o sociedades financieras de objeto limitado | 134 |
| ii. Organizadas como casas de bolsa | 135 |
| iii. Organizadas como sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión o distribuidoras de acciones de sociedades de inversión. | 136 |

| | |
|--|-----|
| iv. Organizadas como almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero y casas de cambio. | 137 |
| v. Organizadas como instituciones de fianzas | 138 |
| vi. Organizadas como instituciones de seguros..... | 138 |
| vii. Sociedad controladora filial..... | 139 |
| c. Oficinas de representación de entidades financieras del exterior... | 140 |
| d. Sucursales de bancos extranjeros | 141 |
| I. Entidades de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo..... | 141 |
| a. Concepto..... | 141 |
| b. Sociedades que presten servicios complementarios o auxiliares, a las instituciones de banca múltiple, en su administración o en la realización de su objeto | 142 |
| c. Sociedades prestadoras de servicios e inmobiliarias | 142 |
| d. Instituciones de apoyo del mercado de valores | 143 |
| i. Organismos autorregulatorios | 143 |
| a) Bolsas de valores..... | 144 |
| b) Contrapartes centrales de valores | 146 |
| ii. Instituciones para el depósito de valores | 148 |
| iii. Asesores en inversiones..... | 149 |
| iv. Proveedores de precios | 150 |
| v. Instituciones calificadoras de valores..... | 151 |
| e. Sociedades que administran sistemas para facilitar operaciones con valores | 152 |
| f. Sociedades de Información Crediticia | 154 |
| g. Agrupaciones gremiales | 156 |

CAPÍTULO TERCERO ENTIDADES DE AHORRO Y CREDITO POPULAR

| | |
|---|-----|
| I. Concepto | 158 |
| II. Objeto | 159 |
| III. Régimen de excepción | 162 |
| IV. Disposiciones generales aplicables en su organización y funcionamiento .. | 168 |
| 1. Dictamen | 171 |
| 2. Autorización | 174 |
| A. Documentación e información que deberá acompañarse a la solicitud de autorización..... | 176 |
| B. Otros trámites | 181 |
| 3. Causas de revocación de la autorización | 184 |
| 4. Denominación | 187 |
| 5. Órganos corporativos | 188 |
| A. Asamblea general | 192 |
| B. Consejo de administración..... | 193 |
| C. Consejo de vigilancia o comisario | 195 |
| D. Comité de crédito o su equivalente | 197 |

| | |
|---|-----|
| E. Director o gerente general | 197 |
| 6. Constitución de fondos sociales..... | 198 |
| A. De reserva | 199 |
| B. De obra social | 199 |
| C. De educación cooperativa | 201 |
| 7. Operaciones..... | 203 |
| A. Operaciones generales autorizadas | 203 |
| B. Criterios para asignar el nivel de operaciones..... | 211 |
| a. El número de socios o clientes | 211 |
| b. Ámbito geográfico de las operaciones..... | 212 |
| c. Monto de activos y pasivos | 213 |
| d. La capacidad técnica y operativa | 213 |
| e. Tipos de sociedad..... | 214 |
| C. Cambio de nivel..... | 215 |
| D. Operaciones que podrán realizar conforme al nivel de operaciones asignado | 216 |
| a. Entidades con Nivel de Operaciones I..... | 216 |
| b. Entidades con nivel de operaciones II | 218 |
| c. Entidades con nivel de operaciones III | 219 |
| d. Entidades con nivel de operaciones IV..... | 220 |
| E. Mecanismo de protección a los depósitos de los ahorradores | 221 |
| V. Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo | 222 |
| 1. Concepto..... | 222 |
| 2. Marco jurídico | 223 |
| A.- Primario | 223 |
| B.- Supletorio..... | 228 |
| 3. Naturaleza Jurídica..... | 231 |
| 4. Constitución | 237 |
| VI.- Sociedades Financieras Populares..... | 248 |
| 1. Concepto..... | 248 |
| 2. Marco jurídico | 251 |
| A.- Primario | 251 |
| B.- Supletorio..... | 252 |
| 3. Naturaleza Jurídica | 253 |
| 4. Constitución | 255 |
| VII.- Situación actual de las entidades de ahorro y crédito popular..... | 263 |

CAPÍTULO CUARTO ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN

| | |
|---|-----|
| I. Concepto | 267 |
| II. Disposiciones generales..... | 273 |
| 1. Autorización | 273 |
| A. Requisitos mínimos que deberá cumplir un organismo | |

| | |
|--|-----|
| de integración para ser autorizado | 276 |
| B. Documentación e información que deberá acompañarse a la solicitud de autorización | 278 |
| 2. Otros trámites | 281 |
| 3. Causas de revocación de la autorización | 282 |
| 4. Órganos corporativos | 284 |
| A. Asamblea general de afiliados | 287 |
| B. Consejo de administración..... | 288 |
| C. Gerente general..... | 289 |
| D. Consejo de vigilancia..... | 289 |
| E. Comité de supervisión | 290 |
| F. Auditor legal | 292 |
| 5. Otras actividades autorizadas a los organismos de integración | 293 |
| 6. Registro que deberán llevar los organismos de integración | 296 |
| 7. Información sobre los servicios que ofrecen | 298 |
| 8. Supervisión | 300 |
| III. Federaciones..... | 300 |
| 1. Supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular..... | 301 |
| A. Concepto | 301 |
| B. Fundamento legal | 302 |
| C. Objeto | 304 |
| D. Objetivos generales | 305 |
| E. Fases | 306 |
| a. Supervisión extra-situ | 307 |
| b. Supervisión in-situ..... | 309 |
| F. De la afiliación y de las entidades no afiliadas..... | 312 |
| G. Ilegalidad de la supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular conferida a las Federaciones..... | 315 |
| 2. Reglamento interior..... | 322 |
| IV. Confederaciones | 325 |
| 1. Fondo de Protección..... | 328 |
| A. Concepto..... | 328 |
| B. Fundamento legal | 331 |
| C. Finalidad | 332 |
| D. Integración | 336 |
| E. Constitución | 337 |
| F. Federaciones afiliadas y Federaciones no afiliadas..... | 346 |
| 2. Reglamento interior..... | 347 |
| V. Situación actual de los organismos de integración autorizados..... | 349 |
| Propuesta | 350 |
| Conclusiones | 355 |
| Obras consultadas..... | 362 |

INTRODUCCION

Antes de la creación de la LACP, operaban en el país, al margen de las leyes que regulan a las entidades financieras y sin vigilancia gubernamental, una amplia gama de organizaciones distintas a las sociedades de ahorro y préstamo, dispersas por toda la República Mexicana con un tamaño variado, que ofrecían servicios de ahorro y crédito mediante la captación de recursos y el otorgamiento de créditos a sectores de la población de menores ingresos y de menor nivel educativo, así como a las micro y pequeñas empresas, llegando a integrar aproximadamente a dos millones de socios; lo anterior, derivado de la falta de un marco legal que estableciera normas de organización, operación y funcionamiento idénticas para todos los organismos que llevaban a cabo el ahorro y crédito popular, sin excepción alguna.

Situación que tuvo como resultado, que ahorradores y usuarios se vieran expuestos a riesgos y en algunos casos a la pérdida de su patrimonio, haciéndose más evidente en el año 2000, la necesidad de contar con un marco jurídico adecuado al creciente dinamismo y complejidad del sector, cuando algunas cajas de ahorro de reciente creación, aprovechando las lagunas regulatorias, realizaron operaciones fraudulentas e ilegales, afectando a un gran número de ahorradores, que derivaron no sólo en su desprestigio y declive, sino además en la adopción de mecanismos a cargo del Estado para restituir a los defraudados, ya que ante la demanda social de la restitución de los ahorros, se planteó como solución, la creación de un fideicomiso de apoyo a los ahorradores integrado por aportaciones del gobierno federal y de las entidades federativas, considerando como beneficiarios exclusivamente a los ahorradores de las sociedades de ahorro y préstamo y cooperativas de ahorro y préstamo, que se encontraran en estado de insolvencia comprobada, dejando fuera a los ahorradores de otro tipo de organismos.

Ante tal escenario, los diputados de los partidos políticos Acción Nacional, del Revolucionario Institucional y del Verde Ecologista de México, pertenecientes a la LVII

legislatura, de manera conjunta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los socios de las cajas de ahorro, las sociedades cooperativas, las sociedades de ahorro y préstamo y demás interesados en dotar de mayor seguridad jurídica en un marco de legalidad a las organizaciones que se dedican al ahorro y crédito popular, se reunieron con un ambicioso fin: regular la captación de recursos del público para contar con una regulación prudencial y de supervisión que permitiera evitar ese tipo de situaciones fraudulentas y dar seguridad a los depósitos de los ahorradores, creando un marco legal que les fuera aplicable a todas las organizaciones que desarrollaban actividades de ahorro y crédito popular, basados principalmente en los principios de solidaridad y bienestar común, además se hicieron visitas a los países en los que ha habido un desarrollo importante de éste sector, como es el caso de España y Canadá, tratando de aprender de las experiencias vividas por los países que han intentado regular dicha actividad.

Como respuesta a la exigencia generalizada de la población de regular la actividad de ahorro y crédito popular, llevada a cabo por un sinnúmero de organizaciones distintas a las sociedades de ahorro y préstamo, el grupo de trabajo aludido, agilizó la elaboración de la iniciativa de la LACP, misma que fue presentada el 26 de octubre de 2000, por el diputado Salvador Cosío Gaona, del Partido de la Revolución Institucional, cuyo proyecto fue dictaminado y aprobado por la Cámara de Diputados el 23 de abril de 2001, con 342 votos en pro, 2 en contra y 34 abstenciones, y remitido a la Cámara de Senadores, el 24 de abril del mismo año, para ser aprobado el 30 de abril de 2001, con 84 votos en pro, publicándose en el DOF, el 4 de junio de 2001.

Dentro de la exposición de motivos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, se pone de manifiesto que lo que se busca es crear un ordenamiento que regule las operaciones de ahorro y crédito popular, esto es, las actividades de captación de recursos, la colocación de crédito y el otorgamiento de servicios que hasta entonces se había llevado a cabo en forma desordenada por múltiples figuras asociativas distintas, de las cuales sólo algunas eran reguladas y supervisadas, e incluso, varias de ellas no contaban con la facultad legal de captar ahorro; reconociendo al mismo tiempo su importancia, toda vez que cubrían un significativo sector de la población no atendido por el sistema financiero formal, cuyos ahorros contribuían de manera importante al desarrollo económico y social de México al ofrecer servicios financieros a la mayor parte de la población, entre la que se encuentran los estratos más desprotegidos, siendo necesarias este tipo organizaciones de las finanzas populares, pero siempre dentro de un marco legal adecuado.

De éste modo, con la creación de LACP, se prevé la existencia de las entidades de ahorro y crédito popular y su incorporación al sistema financiero mexicano, mismas que se distinguen en sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares, estableciendo que sólo éstas entidades podrán llevar a cabo la actividad de ahorro y crédito popular, advirtiéndose de los artículos transitorios de la misma, que una vez entrada en vigor, las sociedades de ahorro y préstamo, las uniones de crédito, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y las cooperativas que contaran con secciones de ahorro y préstamo, constituidas con anterioridad al inicio de la vigencia de la referida Ley, que tuvieran intención de sujetarse a sus términos, debían registrarse ante la CNBV, manifestando al efecto su nombre, denominación, domicilio, número de socios y demás datos que sobre su actividad solicitara dicho organismo.

Asimismo, tales organizaciones debían entrar en un proceso de transición para estar en posibilidades de obtener la autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular, previendo para ello un plazo prorrogado en diversas ocasiones, o abstenerse de realizar tales operaciones una vez transcurrido el mismo, en caso contrario se ubicarían en los supuestos de infracción previstos por la Ley y por las disposiciones que resulten aplicables; cabe señalar que a la par de la publicación de la LACP, se reforma la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, derogándose los artículos aplicables a las sociedades de ahorro y préstamo.

En síntesis, con la entrada en vigor de la LACP, se busca ordenar en un mismo marco legal a toda la variedad de organizaciones que venían realizando actividades de ahorro y crédito popular, incluso a las sociedades y asociaciones civiles que capten recursos exclusivamente de sus socios, sujetando a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, las uniones de crédito que captaran recursos de sus socios, las sociedades de ahorro y préstamo y las cooperativas que contaran con secciones de ahorro y préstamo, al mismo régimen jurídico a los que se encuentran sometidos los intermediarios financieros no bancarios que llevan a cabo la captación y colocación de recursos de sus socios o clientes conforme a la LACP, es decir, las entidades de ahorro y crédito popular.

Pretender regular entidades organizadas de forma tan diversa, con características tan peculiares y con gran variedad en cuanto a su tamaño, dispersión geográfica y complejidad de las operaciones realizadas, no parece tarea fácil, en este sentido, el presente trabajo de investigación, tiene como fin la elaboración de un análisis jurídico de la organización y funcionamiento de las entidades de ahorro y crédito popular, a fin de

estar en posibilidades de determinar si el marco legal dispuesto por la LACP, resulta aplicable a la gama de organizaciones del sector de las finanzas populares, que antes de la entrada en vigor de la Ley, venían llevando a cabo la captación de recursos del público; asimismo, esta orientado a proporcionar los elementos que justifiquen la incorporación de las entidades de ahorro y crédito popular al sistema financiero mexicano.

En el primer capítulo se estudian las organizaciones de ahorro popular que antecedieron a las entidades de ahorro y crédito popular, avocándonos principalmente a su marco jurídico, organización y funcionamiento.

Considerando la inclusión de las entidades de ahorro y crédito popular al sistema financiero mexicano, se hace necesario su estudio, en tal virtud, en el segundo capítulo abordaremos lo relativo a su integración, estudiando las entidades que en la actualidad componen los diversos sectores financieros.

El análisis jurídico de las entidades de ahorro y crédito popular, se hará en el capítulo tercero y cuarto, siendo que en el primero de los capítulos citados, hablaremos propiamente de la clasificación, naturaleza jurídica, normatividad jurídica aplicable, requisitos legales para constituirse y organización y funcionamiento de las entidades en estudio, asimismo haremos una semblanza de su situación actual.

Finalmente, en el cuarto capítulo, trataré lo relativo a los organismos en que deberán agruparse las entidades para su funcionamiento, en el que estudiaremos el papel que jugaran en el sistema de ahorro y crédito popular creado por virtud de la LACP.

SIGLAS MÁS USADAS

| | |
|----------|---|
| CNBV | Comisión Nacional Bancaria y de Valores |
| CONDUSEF | Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros |
| CONSAR | Comisión Nacional de Seguros y Fianzas |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| LACP | Ley de Ahorro y Crédito Popular |
| LGOAAC | Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito |
| LGSC | Ley General de Sociedades Cooperativas |
| LGSM | Ley General de Sociedades Mercantiles |
| LGTOC | Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito |
| LIC | Ley de Instituciones de Crédito |
| RPC | Registro Público de Comercio |

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES EN MÉXICO

I. Cajas de ahorro

1. Concepto

Por cajas de ahorro, se debe entender a aquellas organizaciones constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LACP, distintas a las sociedades de ahorro y préstamo y a las uniones de crédito que recibían depósitos de ahorro de sus socios, que llevaban a cabo servicios de ahorro y crédito popular mediante la captación de recursos de sus socios para su colocación entre éstos, al margen de las leyes que regulan a las entidades financieras y sin supervisión gubernamental, es decir, que operaban sin sujetarse a un marco legal adecuado a la actividad de intermediación financiera que desarrollaban, basados principalmente en principios de solidaridad y bien común, bajo un esquema autorregulado.

Estas sociedades se capitalizaban con las contribuciones de los integrantes, de quienes aceptaban depósitos y a quienes hacían préstamos, de esta manera proporcionaban servicios de ahorro y crédito popular.¹

La adopción de tal denominación así como la forma de operar de las cajas de ahorro mexicanas, fue tomado del modelo canadiense de cajas de ahorro del movimiento Desjardins;² la iniciativa fue del sacerdote Pedro Velázquez Hernández, quien siendo director del Secretariado Social Mexicano, por dos años envió a los sacerdotes Manuel

¹ Mansell Carstens, Catherine, *Las finanzas populares en México. El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*, México, Milenio, S.A. de C.V., ITAM, 1995, p 121.

² Se atribuye a Alphonse Desjardins, escribano del parlamento canadiense, el proyecto de una nueva forma de cooperativa de ahorros y préstamo, la cual permitiera a la clase trabajadora convertirse en su propio banco, siendo fundada la primera caja el 6 de diciembre de 1900.

Velázquez Hernández y Carlos Talavera, a estudiar el movimiento de las cajas populares de Canadá y de las uniones de crédito de los estados, para que aprendieran los métodos de ahorro popular y la estructura funcional de las cajas de ahorro, por lo que a su regreso a México iniciaron lo que posteriormente sería llamado «movimiento cajista mexicano», el cual abarca el período que va de los años de 1951 a 1991.³

En esta tesitura,

En México el ahorro y crédito popular se inicia a través del llamado movimiento cajista en octubre de 1951, la primera caja popular que llevó el nombre de «Caja León XIII». A partir de esta época y hasta principios de los años 90's, el sistema de cajas populares se desarrolló con regular éxito al amparo de un esquema auto regulado".⁴

Siendo su antecedente remoto el Sacro y Real Monte de Piedad y Ánimas⁵, fundado en 1775 en la Ciudad de México, cuando se incorpora el ahorro con el fin de darles la posibilidad de ampliar sus operaciones de préstamo con apoyo en los recursos de sus depositantes y no depender solo de los fondos aportados por fundadores y donadores al mismo tiempo que establecer una misma tasa de interés para todos sus préstamos.

En virtud de lo anterior, se estima que el concepto de ahorro popular en México, "inició en 1951, como una iniciativa de las instituciones parroquiales para formar cooperativas de préstamo, y las cajas de ahorro significaron un arma de apoyo a las finanzas personales para la gente de bajos recursos [...]".⁶

Es de señalar que en nuestro país, diversos autores utilizan los términos «caja de ahorro» y «caja popular» como sinónimos, razón por la cual a las organizaciones de ahorro y crédito popular también se les conoce como cajas de ahorro popular, pero en general se les ha denominado simplemente cajas de ahorro; aunque hay quienes sostienen que dicho término genérico es indebido, ya que tal denominación, en teoría solamente debía ser aplicada a las cajas de ahorro formadas exclusivamente por

³ Se considera este periodo, toda vez que en 1991 mediante reformas a la LGOAAC, se incorpora al sistema financiero mexicano la figura de las sociedades de préstamo, en un intento por regular a las cajas de ahorros.

⁴ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Tratado de derecho bancario y bursátil, seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros*, 5ª. ed., México, Porrúa, t.II, p. 1065.

⁵ Los Montes de Piedad son instituciones que surgen en Italia a mediados del siglo XV; otorgaban pequeños préstamos y su propósito principal era evitar que los pobres recurrieran a los usureros para solventar sus necesidades monetarias urgentes; en México, antes de la creación de las cajas de ahorro, eran la única fuente crediticia para la gente de menores ingresos, ante la falta de interés de los bancos de prestar servicios financieros a estos sectores desprotegidos.

⁶ Cacho, Shagal, *Las cajas de ahorro, sinónimo de fraude y estafa, en vías de regulación*, en http://www.gentesur.com.mx/articulos.php?id_sec=7&id_art=80, (diciembre 2007).

trabajadores en términos de su marco legal aplicable; integradas con las aportaciones de sus salario y administradas por los trabajadores, el sindicato o las empresas.

Debido a la variedad de figuras jurídicas a las que diferentes entidades del sector de ahorro popular se acogieron para realizar sus actividades de captación y crédito antes de la LACP, dicho término comprende un rango amplio de organizaciones, tales como sociedades cooperativas, sociedades y asociaciones civiles, así como entes sin forma legal alguna que hayan realizado actividades de captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre los mismos, incluso dentro de este rubro se contemplan a las sociedades de ahorro y préstamo y uniones de crédito que capten depósitos de sus socios,⁷ figuras que merecen un apartado especial, en virtud de que a diferencia de las demás, su organización y funcionamiento se encuentra regulado por leyes financieras.

Sobre lo expuesto, la Licenciada Pilar María Figueredo Díaz considera:

Dentro del término Caja Popular podemos encuadrar a las Sociedades de Ahorro y Préstamo, a las Uniones de Crédito, a las Sociedades de Solidaridad Social, a las Asociaciones Civiles a a las Sociedades Civiles, y a los demás entes que, sin tener una figura jurídica, captaban recursos del público.⁸

Derivado de lo anterior, se advierte que la adopción de la denominación «caja de ahorro» tuvo como fin identificar de alguna manera, a las diversas organizaciones que antes de la entrada en vigor de la LACP, ofrecían servicios de ahorro y crédito popular mediante la captación de recursos y el otorgamiento de créditos a sectores de la población de menores ingresos así como a las micro y pequeñas empresas, es decir, que la denominación de caja de ahorro o caja popular se ha utilizado como sinónimo de organizaciones que prestaban servicios financieros populares, aunque más tarde cambió su significado para convertirse en símbolo de defraudación.

Sin embargo, no obstante que bajo esta categoría se ha identificado a las uniones de crédito que capten depósitos de sus socios y a las sociedades de ahorro y préstamo, consideramos que no deben ser contempladas como tales, toda vez que una característica esencial del sistema cajista mexicano, es precisamente que su actividad se basó en un esquema autorregulado, al margen de las leyes financieras, y las entidades

⁷ Se estima que en 1995 existían los siguientes tipos de cajas de ahorro: las que pertenecen a la Caja Popular Mexicana, las que se han convertido en sociedades de ahorro y préstamo, las cajas independientes, las cajas operadas por empresas y sindicatos, para sus empleados y afiliados y, en fechas más recientes, las cajas solidarias. Mansell Carstens, Catherine, *ob.cit*, p 122.

⁸ Figueredo Díaz, Pilar María, *Estudio de los Sistemas de Cajas de Ahorro en España, Canadá y algunos países de América Latina*, tesis de licenciatura, México, Escuela Libre de Derecho, 2002, p. 59.

aludidas, contaron con un marco legal que reguló su organización y funcionamiento, lo que las hace distinguirlas del resto; por tal motivo al inicio de este apartado establecimos que las cajas de ahorro debían ser entendidas como aquéllas organizaciones constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LACP, distintas a las sociedades de ahorro y préstamo y a las uniones de crédito que capten depósitos de sus socios, que llevaban a cabo servicios de ahorro y crédito popular.

Finalmente, podemos señalar que independientemente de la forma social que adoptaran al constituirse o en su caso, de no adoptar una forma legal, las genéricamente denominadas cajas de ahorro, tienen como actividad principal la captación de recursos económicos de sus socios, con la finalidad del beneficio colectivo de éstos, distinguiéndose entre el sector tres clases: las cajas populares formales, las cajas populares formales independientes y las cajas populares informales; las primeras son las fundadas por el padre Pedro Velázquez, que se organizaron en federaciones y en confederaciones, regidas por sus estatutos; las segundas, son las que emularon a estas cajas, sin que se agruparan, no obstante que también se regían por sus estatutos, y las terceras, son aquellas que en forma clandestina operaban sin regulación o asociación alguna.

2. Marco jurídico

Las cajas de ahorro, se distinguen del resto de las organizaciones que antecedieron a las entidades de ahorro y crédito popular, sobretodo porque operaban sin sujetarse a un marco legal específico, y a pesar de que no todas se constituyeron como sociedades cooperativas, seguían fielmente los principios cooperativistas y optaron por un sistema de autorregulación basado en criterios que establecían en sus estatutos.

Lo anterior, debido a que no contaban con un marco legal que regulará el ahorro y crédito popular, y que al mismo tiempo resultara aplicable a la gama de organizaciones que llevaban a cabo dicha actividad, por lo que ante la falta de normatividad apropiada a las operaciones que desarrollaban, las cajas de ahorro implementaron los modelos de regulación de las figuras jurídicas que más se ajustaban a sus intereses.

Es de hacer notar que desde su origen en 1951, las cajas de ahorro mexicanas fundadas por el padre Pedro Velázquez, siguiendo el modelo canadiense de las cajas populares del movimiento Desjardins, estructuraron su organización en tres niveles: cajas de ahorro, Federaciones y una Confederación, asimismo, trataron de adoptar en su

constitución, la figura legal de cooperativa de ahorro y préstamo; enfrentándose ante la inconveniencia de no poder constituirse como sociedades cooperativas, ya que de conformidad con la LGSC publicada en el DOF el 15 de febrero de 1938, para formar una sociedad cooperativa, entre otros requisitos a satisfacer, debía estar integrada exclusivamente por individuos de la clase obrera, aunado al hecho de que “la figura de las cooperativas de ahorro no existía en la legislación aplicable a las sociedades cooperativas”;⁹ no obstante que permitía que las cooperativas contaran con secciones de ahorro y préstamo, de conformidad con el artículo 9º de la citada LGSC, al establecer “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”.

En este sentido, el artículo 46 del Reglamento de la LGSC, publicado en el DOF el 1º de julio de 1938, disponía lo siguiente:

Artículo 46.- 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 garantizaran su manejo en los términos que establezcan las bases constitutivas.

De lo anterior podemos advertir, que a las sociedades cooperativas reguladas por la LGSC de 1938, se les permitía la captación de recursos mediante el establecimiento de secciones de ahorro con el fin de conceder préstamos a sus miembros, con la limitante de que debían estar integradas por individuos de la clase obrera.

Ante la imposibilidad de constituirse legalmente como sociedades cooperativas, las cajas de ahorro fundadas por el padre Pedro Velázquez, adoptan los principios cooperativistas y su forma de organización, asimismo, funcionan y se desarrollan con apego a las disposiciones contenidas en los modelos de estatutos emitidos para las cajas populares afiliadas a la Confederación Mexicana de Cajas Populares.

Al respecto, el Dr. Acosta Romero estima que,

Hasta antes de su incorporación a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las cajas populares en su mayoría se han regido a través del modelo de estatutos otorgado por la Confederación Mexicana de Cajas Populares, cuya primera edición data de 1952.¹⁰

⁹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob.cit.*, t. II, nota 4, pp. 1094-1095.

¹⁰ Acosta Romero, Miguel, *Nuevo derecho bancario. Panorama del sistema financiero mexicano*, 6ª. ed., México, Porrúa, 2003, p. 963.

Cabe señalar que tales estatutos, regulaban los tres niveles en que se estructuraron las referidas cajas de ahorros, siendo obligatorios para aquellas que se encontraban afiliadas a la Confederación Mexicana de Cajas Populares, pues como señalamos previamente, el resto de las cajas populares que se llegaron a formar se regían por sus propios estatutos, ya que de conformidad con la doctrina funcionaron con normas autorregulatorias, sin supervisión estatal o federal alguna.

Es de hacer notar, la importancia de las cajas de ahorros afiliadas a la Confederación Mexicana de Cajas Populares, ya que al encontrarse documentada su reglamentación, podemos conocer su forma de organización y funcionamiento, siendo que sobre el resto de las cajas de ahorro no se tiene la certeza de cual era su forma de operar, es decir aquellas que se constituyeron como sociedades o asociaciones civiles o entes sin forma legal alguna.

Por lo que se refiere a las sociedades de solidaridad social, es de señalarse que aunque del objeto delimitado por su ley, no se advierte autorización para llevar a cabo actividades de ahorro y préstamo, se contemplan dentro este rubro toda vez que en la práctica también llevaban a cabo la captación de recursos del público, fueron reguladas por la Ley de Sociedades de Solidaridad Social, que entro en vigor el 28 de mayo de 1976, de la cual se advierte que debían constituirse con un patrimonio de carácter colectivo e integrarse por ejidatarios, comuneros o campesinos de nacionalidad mexicana, y destinar el producto de su trabajo a un fondo de solidaridad social, teniendo por objeto principalmente la creación de fuentes de trabajo, preservar la ecología y la explotación racional de los recursos naturales.

En el año de 1991, tratando de incorporar al sistema financiero a las cajas de ahorros, se aprobaron modificaciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (LGOAAC), para incluir a las sociedades de ahorro y préstamo (también conocidas en el sector por su abreviatura como SAP's),¹¹ mediante su artículo 3º transitorio publicado en el DOF el 27 de diciembre de 1991, se obligaba a las cajas de ahorro a constituirse como sociedad de ahorro y préstamo, al establecer que los administradores de las cajas de ahorro debían solicitar, en su caso, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 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 ese decreto; en tal virtud, una vez transcurrido el plazo legal previsto, las cajas de

¹¹ Véase abajo apartado número III de este capítulo.

ahorros que no presentaran la autorización respectiva o se les hubiese negado, debían de abstener de realizar operaciones de ahorro y crédito popular.

En agosto de 1994, con la publicación en el DOF de la Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas, se abrogan la LGSM y su Reglamento, ambos de 1938; con la entrada en vigor del citado ordenamiento legal, se prevé que cualquier persona física pueda llevar a cabo la constitución de una sociedad cooperativa, al establecer en su artículo 2º que la sociedad cooperativa, “es una forma de organización social integrada por personas físicas”, asimismo mediante su artículo 26, se autoriza a las sociedades cooperativas de consumidores el desarrollo de la actividad de ahorro y préstamo, al disponer “las sociedades cooperativas de consumidores podrán dedicarse a actividades de [...] ahorro y préstamo[...]”; sin duda, tales disposiciones constituyeron una gran aportación al sector de ahorro popular, pues de esta manera se intentó dar reconocimiento a las «cooperativas de ahorro y préstamo» que ya venían operando desde 1951, al margen de la ley, sociedades que más tarde se incorporarían formalmente al sistema de ahorro y crédito popular, mediante reforma a la LGSC y con la entrada en vigor de la LACP.

Sobre el artículo 26 de la nueva LGSC, es de señalarse que además de ser el fundamento para que las organizaciones dedicadas al ahorro popular se constituyeran formalmente como sociedades cooperativas, constituyó una opción para formalizar a aquellas que no cumplían con los requisitos para operar como sociedades de ahorro y préstamo,¹² pero también dio cobijo a aquellas organizaciones que permanecían alejadas de toda regulación por parte del Estado, como sucedió con algunas, que aprovechando la deficiente legislación, regulación y supervisión, utilizando el concepto de caja popular, crearon negocios particulares, defraudando a sus ahorradores.

Con las leyes de 1991 y 1994 algunas cajas populares se transformaron en SAP's, y la mayoría en Cooperativas de Ahorro y Préstamo. Sin embargo, algunas continuaron operando bajo su forma jurídica original (asociación civil y sociedad civil).¹³

Resulta pertinente resaltar que la gran mayoría de las cajas populares optaron por constituirse como una cooperativa, al considerar que los requisitos para establecer las cooperativas de ahorro y préstamo eran más flexibles comparados con los exigidos a las

¹² Como veremos en el apartado número III de este capítulo, para 1994, las sociedades de ahorro y préstamo, creadas con el fin de dar reconocimiento legal a las cajas de ahorro, tenían tres años de haberse incorporado como intermediarios financieros regulados, mediante la reforma respectiva a la LGOAAC.

¹³ Silva Nava, Aarón, *La ley de ahorro y crédito popular*, en <http://www.condusef.gob.mx/> (marzo de 2008).

sociedades de ahorro y préstamo o SAPs, ya que únicamente tenían la obligación de darse de alta e inscribirse en el Registro Público de Comercio (RPC), así como seguir los principios de la autorregulación cooperativista; aunado a que a diferencia de lo que acontecía con la regulación aplicable a las sociedades de ahorro y préstamo, no se establecieron regulaciones en materia prudencial, de supervisión, barreras de entrada, contrapesos en los órganos de gobierno, mecanismos de salida ni sanciones, aunque algunas cajas de ahorro continuaron operando bajo su forma jurídica original de asociaciones civiles y sociedades civiles.

La exposición de motivos de la LACP, aborda el tema de la indebida regulación de la intermediación financiera llevada a cabo por las cooperativas, al establecer que existió una falta de adecuación y deficiencia por parte de la LGSC, al regular a las cooperativas autorizadas para desarrollar actividades de ahorro y préstamo, por no ser apropiada al objeto que pretende regular,¹⁴ es decir, la captación de recursos del público.

Con independencia de lo anterior, se considera que durante esta etapa, el cooperativismo nacional experimentó un ligero crecimiento, debido a que facilitó los procesos de constitución e hizo automático el registro una vez cubierto los requisitos de constitución formal, lo cual implicó un incentivo a la conformación de sociedades cooperativas de todo tipo, con buenos resultados para el sector de ahorro popular, toda vez que,

la reforma de la LGSC de 1994 permitió el registro de las cooperativas de ahorro y préstamo que, en el año 2000 eran 153 con 546,305 socios, 23 federaciones regionales y 2 confederaciones nacionales; convirtiéndose prácticamente en el subsector con el mayor número de socios del cooperativismo mexicano.¹⁵

La necesidad de contar con un marco jurídico adecuado al creciente dinamismo y complejidad del sector se hizo más notoria en el año 2000, cuando algunas cajas de ahorro de reciente creación, aprovechando las lagunas regulatorias, realizaron operaciones fraudulentas e ilegales, con lo que afectaron a un gran número de ahorradores; en este sentido la principal crítica hecha al marco jurídico en que se basó el funcionamiento de las sociedades cooperativas de consumidores con actividades de

¹⁴ Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la LACP, publicado en el DOF el 4 de junio de 2001.

¹⁵ Rojas Herrera, Juan José, *Las cooperativas en la Ciudad de México*. Educación, capacitación e información, México, Molino de letras-Serie de estudios cooperativos num. 2, 2003, p. 100.

ahorro y préstamo, es que establecía una serie de requisitos muy sencillos para poder fundar una cooperativa de ahorro.

Siendo evidente la necesidad de contar con un marco jurídico apropiado a las actividades de intermediación, captación de ahorros y colocación de préstamos, que venían desarrollando las cajas de ahorros, ya que se requería de algo más que un simple registro como organización cooperativa, sobretodo la autorización por parte del gobierno federal para llevar a cabo estas operaciones, actualmente permitidas a ciertos intermediarios financieros.

En el 2001, de forma simultánea a la publicación de la LACP, se publican diversas reformas a la Nueva Ley General de Sociedades Cooperativas, entre ellas se suprime la posibilidad de que las cooperativas de consumidores realicen actividades de ahorro y préstamo al incorporar al sistema cooperativo las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, lo cual acontece por virtud del artículo 21, asimismo se establece su marco jurídico, mediante el artículo 33, que dispone “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”.

Con estas reformas, las cajas de ahorro constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LACP, que tuvieran la intención de continuar con la actividad de ahorro y crédito popular, de conformidad con el artículo cuarto del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LACP publicado en el DOF el 27 de mayo de 2005, debían obtener la autorización para operar como entidad de ahorro y crédito popular a más tardar el 31 de diciembre de 2005 ó abstenerse de realizar actividades que impliquen captación de recursos del público, salvo que a esa fecha, cumplieran con todos y cada uno de los requisitos previstos en el citado artículo, en cuyo caso, podrían continuar realizando tales operaciones hasta el 31 de diciembre de 2008.

En relación con lo anterior, debe advertirse que mediante los decretos por los que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LACP, publicados a la fecha, se ha dispuesto un régimen transitorio excepcional que permite que aquellas sociedades o asociaciones que tengan por objeto la captación de recursos entre sus socios o asociados para su colocación entre éstos, así como las uniones de crédito que capten depósitos de ahorro, las sociedades de ahorro y préstamo, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y aquellas con secciones de ahorro y préstamo, constituidas con anterioridad a la publicación de la LACP en el DOF, que no han obtenido la autorización de la CNBV, pero han cumplido con algunos requisitos establecidos en tales decretos (entre otros los publicados el 27 de mayo de 2005 y de 31 de agosto de

2007), puedan seguir operando hasta el 31 de diciembre de 2010 o hasta el 31 de diciembre de 2012 en su caso, siempre y cuando obtengan una prórroga a su programa de asesoría, capacitación y seguimiento de la Federación a la que se hubieren afiliado o con la que hubieren celebrado contrato de prestación de servicios, con la opinión favorable del consultor con experiencia en finanzas populares contratado por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

Es decir, que derivado del régimen transitorio aludido tenemos que aún operan en la actualidad organizaciones que constituidas con anterioridad a dicho ordenamiento legal venían llevando a cabo la captación de recursos, tales como las uniones de crédito autorizadas para captar depósitos de ahorro, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y aquellas con secciones de ahorro y préstamo.

No obstante lo anterior, cabe señalar que se encuentran a la espera de obtener la autorización por parte de la CNBV para constituirse como entidad de ahorro y crédito popular y seguir captando recursos, teniendo como límite máximo para ello el 31 de diciembre de 2012, realizando para ello los trabajos necesarios para estar en posibilidades de cumplir con todos y cada unos de los requisitos legales dispuestos.

3. Organización y funcionamiento

En esencia, la organización y funcionamiento de las cajas de ahorro se desarrolla al amparo de un esquema auto regulado, basados en las disposiciones emanadas de sus estatutos.

Según lo expuesto en párrafos precedentes, a pesar de que las cajas de ahorro no pudieron constituirse legalmente como sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, en su mayoría adoptan los principios cooperativistas y se organizan como cooperativas, sujetando su organización y funcionamiento a las disposiciones contenidas en sus estatutos, siendo los modelos de estatutos emitidos por la Confederación Mexicana de Cajas Populares, cuya primera edición data de 1952, obligatorios para las cajas populares afiliadas a ésta.

Por tal razón se estima que las cajas de ahorros,

operaban en función de su normativa interna y gremial, organizadas como sociedades cooperativas de capital variable y responsabilidad limitada, en las cuales sus miembros, unidos por un vínculo en natural, profesional o local, se

agrupan para ahorrar en común y para obtener préstamos a un interés razonable.¹⁶

Sin embargo, para el resto del sector, tal inconveniencia tuvo como consecuencia la búsqueda de otras formas asociativas, particularmente la de asociaciones y sociedades civiles.¹⁷

Debido a que dicho movimiento se extendió rápidamente y de la necesidad de asesoramiento y otros servicios a sus dirigentes y participantes, en 1954, se celebró el Primer Congreso Nacional de Cajas Populares, pues para ese entonces ya existían 20 organizaciones en el país, en el cual se analiza el funcionamiento de los órganos directivos y se determina constituir un Consejo Central de Cajas Populares.

La estructura básica de organización de las cajas de ahorros confederadas, al igual que el modelo canadiense se compone de tres niveles, es decir, se integra por las propias cajas, Federaciones y Confederaciones, misma que fue adoptada en 1964, al crearse la Confederación Mexicana de Cajas Populares; en cuanto a su organización interna contaban con los siguientes órganos corporativos: asamblea de socios, comité de crédito, gerente general, consejo de administración, consejo de vigilancia.

La evolución del movimiento y las necesidades crecientes de servicios originaron que se reconociera la necesidad de contratar personal capacitado, lo cual provocó que los gastos de operación se incrementaran, y como consecuencia, las cuotas de las cajas para la Federación se incrementaron y a su vez las de la Federación para la Confederación.

4. Supervisión

Las actividades relacionadas con la supervisión de las cajas de ahorro confederadas están a cargo de las federaciones y confederaciones en que se agruparan, de conformidad con sus estatutos y su objeto social, así lo confirma el Ing. Ramón Imperial Zúñiga, al pronunciar que en más de 40 años de vida, las cajas populares de México aún sin contar con un marco jurídico, fueron ejemplo internacional de integración y auto

¹⁶ Guzmán Holguín, Rogelio, *Derecho bancario y operaciones de crédito*, México, Porrúa, 2ª. ed., 2004, p. 268.

¹⁷ Ante la falta de un marco jurídico específico, las organizaciones que llevaban a cabo servicios de ahorro y préstamo antes de la entrada en vigor de la LACP, adoptaron diversas formas asociativas, tales como cooperativas, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito, sociedades de solidaridad social y sociedades y asociaciones civiles, determinando su estructura y funcionamiento interno. Rojas Herrera, Juan José, *ob.cit.*, nota 15, p. 100.

control, ya que “ofrecían mecanismos de supervisión y de apoyo, a través de las Federaciones y Confederaciones”.¹⁸

Estos organismos, dentro de sus actividades contemplaban la prestación de servicios a través de las cuales fungían como conciliadores y árbitros ante el surgimiento de conflictos entre agremiados, así como la representación y defensa de intereses de sus afiliados y la promoción de acciones de apoyo ante las instituciones gubernamentales.¹⁹

II. Uniones de crédito que capten recursos de sus socios

1. Concepto

Antes de iniciar con el tema que nos ocupa, es preciso indicar que las uniones de crédito consideradas como antecedentes de las entidades de ahorro y crédito popular, son aquéllas constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LACP, que llevaban a cabo la captación de recursos de sus socios, de conformidad con la fracción VII del artículo 40 de la LGOAAC, derogada a partir del 5 de junio de 2005.

En términos de las disposiciones contenidas en la LGOAAC, aplicables a las uniones de crédito en comento, actualmente derogadas, tales entidades eran comprendidas como organizaciones auxiliares de crédito, debiendo constituirse como sociedades anónimas de capital variable y contar con la autorización por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), para operar en las ramas económicas en que se ubicaran las actividades de sus socios que podrían ser personas físicas o morales y con ello servir a sus socios como medio de obtención y canalización de recursos financieros.

Tradicionalmente el objeto de las uniones de crédito ha consistido en obtener préstamos para facilitar el uso del crédito para sus socios; pues se han avocado a gestionar financiamiento para sus agremiados dedicados a actividades de diversos giros, entre otros, el agrícola, el agropecuario, el industrial y el comercial; pudiendo algunas ser mixtas, es decir, en dos o más rubros de actividades económicas.

El Dr. Jesús de la Fuente resume en el siguiente comentario la utilidad que las uniones de crédito representan a sus socios:

¹⁸ Imperial Zúñiga, Ramón, *El ahorro popular: la experiencia mexicana*, en <http://www.condusef.gob.mx/> (enero 2008).

¹⁹ Rojas Herrera, Juan José, *ob. cit.*, nota 15, pp. 31-32.

Dichas sociedades pueden negociar mejores condiciones crediticias con los bancos y obtener crédito con mayor oportunidad; contribuir a la capitalización de sus asociados; resolver problemas en relación con la falta de garantías; integrar estructuras técnicas propias; apoyar a sus socios en la adquisición de materias primas, insumos y maquinaria, así como realizar acciones conjuntas en materia de industrialización y comercialización de sus productos.²⁰

Las uniones de crédito fueron creadas en el siglo XIX, en Alemania, se atribuye a los alemanes Herman Schultze y Federico Guillermo Raiffeisen la idea de agrupar a pequeños comerciantes y a los agricultores con el fin de facilitarles el uso de crédito bancario a tasas razonables, ya que debido a su limitada capacidad económica presentaban dificultades para obtener crédito por estar reservado principalmente a comerciantes o industriales, lo que los orillaba a satisfacer sus necesidades crediticias por medio de prestamistas a altas tasas.

Se trata de un movimiento popular de autoayuda surgido principalmente entre productores agrícolas de escasos recursos para poder participar en decisiones de producción, distribución y financiamiento a través de una cooperativa de pequeños productores para la consecución de créditos a bajas tasas de interés, aunque,

en México por lo general no se derivaron del movimiento cooperativista sino que se originaron como un mecanismo de las empresas del sector formal para obtener financiamiento de las bancas comercial y de desarrollo, muchas veces con tasas de interés subsidiadas.²¹

En nuestro país, la unión de crédito se estableció por primera vez dentro de la Ley General de Instituciones de Crédito, publicada en el DOF el 29 de junio de 1932, como institución auxiliar de crédito; de conformidad con la exposición de motivos de su primera ley reguladora, fueron creadas con el objeto de llevar el crédito a estratos de la población que, por falta de garantías y recursos, no son sujetos de crédito bancario.²²

El objetivo central era lograr que a través de estas agrupaciones, el crédito penetre hasta grupos sociales de posibilidades económicas más reducidas que normalmente no tienen acceso a las operaciones ordinarias de la banca, especialmente el sector de los pequeños productores al representar uno de los más importantes y valiosos elementos económicos del país.

²⁰ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1069.

²¹ Mansell Carstens, Catherine, *ob. cit.*, nota 1, p. 140.

²² Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1070.

2. Marco jurídico

Las uniones de crédito estaban regidas por la LGOAAC, publicada en el DOF el 14 de enero de 1985, misma que mediante reforma publicada en el DOF el 15 de julio de 1993, las autorizó para llevar a cabo la captación de recursos provenientes de sus socios, al establecer mediante la fracción VII del artículo 40, que las uniones de crédito en los términos de su autorización, podrán “recibir de sus socios depósitos de ahorro”, entre otras actividades; así como por las disposiciones de carácter general que al efecto emitan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco de México y la CNBV.

Siendo las leyes mercantiles, los usos mercantiles imperantes entre las organizaciones auxiliares del crédito y el derecho común, su marco jurídico supletorio.

Cabe hacer mención que con la publicación de la Ley de Uniones de Crédito en el DOF, el 20 de agosto de 2008, se derogan las disposiciones relativas a las uniones de crédito previstas en el Capítulo III del Título Segundo de la LGOAAC.

Es de señalarse que el artículo segundo del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LACP, publicado en el DOF del 27 de enero de 2003, dispone que la fracción VII del artículo 40 de la LGOAAC, que los autoriza para recibir de sus socios depósitos de ahorro, quedará derogada a partir del 5 de junio de 2005.

Asimismo, de los artículos quinto, séptimo y décimo primero del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LACP, publicado en el DOF el 31 de agosto de 2007, se advierte que podrán seguir operando hasta el 31 de diciembre de 2012, aquellas sociedades o asociaciones que a la fecha de entrada en vigor de ese decreto, obtengan una prórroga a su programa de asesoría, capacitación y seguimiento de la Federación a la que se hubieren afiliado o con la que hubieren celebrado contrato de prestación de servicios.

Es decir, que en tratándose de uniones de crédito que captaban recursos de sus socios, así como del resto de organizaciones que con anterioridad a la LACP, venían llevando a cabo la prestación de servicios relativos a la captación y colocación de recursos, que por algún motivo no han cubierto los requisitos indispensables para obtener la autorización por parte de la CNBV, no obstante de haber iniciado su proceso de transición a esta nueva figura legal, contarán como fecha límite para obtener la

autorización para operar como entidad de ahorro y crédito popular el 31 de diciembre de 2012.

3. Organización

En términos de la LGOAAC, las uniones de crédito que de entre otras actividades autorizadas se dedicaron a captar recursos de sus socios, debían estar constituidas como sociedades anónimas de capital variable y contar con autorización de la CNBV; su capital social se encontraba dividido en acciones, mismas que conferían iguales derechos y obligaciones a los tenedores; y para su transmisión se requería de la autorización del consejo de administración de la sociedad.

Las actividades relativas a la recepción de depósitos de ahorro provenientes de los socios de las uniones de crédito, debían efectuarse por medio de departamento especial; asimismo, tales depósitos podrían ser retirados mediante recibos, órdenes de pago o cualquier otro documento, no negociables, sin que en ningún caso se pudiera disponer de ellos mediante cheques.

Por lo que se refiere a su estructura interna, debían contar con una asamblea general, que es el órgano supremo; un consejo de administración, en cuyo caso el número de administradores no podrá ser inferior de siete y el consejo de vigilancia; las asambleas y las juntas de consejo de administración se celebrarían en el domicilio social, el cual debía estar siempre en territorio nacional.

Además de la recepción de depósitos provenientes de sus socios, estaban autorizadas para llevar a cabo las actividades previstas en el derogado artículo 40 de la LGOAAC, entre otras, recibir préstamos exclusivamente de sus socios, emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista, practicar con sus socios operaciones de descuento, préstamo y crédito de toda clases, operaciones parecidas a las que realiza la banca pero con la limitante de que sólo las pueden realizar con sus socios en las ramas económicas en que se ubiquen las actividades de los mismos.

Cabe señalar que anteriormente, se delimitaban los ramos económicos en que podían operar las uniones de crédito, en este sentido, el artículo 85 de la LGOAAC, publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1978, precisaba los ramos en los cuales se podrían especializar las uniones de crédito, lo que a su vez determinaba las clases de uniones existentes: agropecuarias, industriales, comerciales y mixtas, siendo su objeto

social de acuerdo al ramo al que pertenecían, sin embargo con la reforma a la LGOAAC en 1993, se deja de circunscribirlas a determinados ramos y derivado de estas reformas “se amplía de manera considerable su ámbito de operación”.²³

Antes de la reforma a la LGOAAC, mediante la cual se les autoriza a las uniones de crédito la recepción de depósitos de ahorro provenientes de sus socios, mediante la fracción VII del artículo 40 de la Ley, las uniones de crédito no podían ofrecer servicios de recepción de depósitos de ahorro de sus integrantes, constituyendo la principal diferencia entre las uniones de crédito en México y sus homólogas en otros países.

En opinión de la Dra. Catherine Mansell,²⁴ las restricciones para aceptar depósitos, impidió a los miembros tener acceso a un servicio financiero crucial y las obligó a depender del financiamiento externo hasta antes de 1993, lo cual trajo como consecuencia que se vieran obligadas a depender, en su mayoría del financiamiento del Estado.

4. Supervisión

En el caso que nos ocupa, las entidades estaban sujetas a la supervisión y vigilancia de una autoridad financiera, es decir, la CNBV, asimismo, debían rendir a la SHCP los informes, documentos y pruebas que sobre su organización, operaciones, contabilidad, inversiones o patrimonio les fueran solicitados para fines de regulación, supervisión, control, inspección, vigilancia, estadística y demás funciones que conforme a su ley u otras disposiciones legales y administrativas, les correspondiera ejercer.

Asimismo, la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios prestados por las uniones de crédito están a cargo de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), a partir de su creación en 1999, con la publicación de su ley en el DOF.

Cabe señalar que en términos del artículo cuarto transitorio del decreto por el que se expide la LACP, publicada en el DOF el 4 de junio de 2001, las uniones de crédito que captan depósitos de ahorro continuarán sujetas a la supervisión y vigilancia de la CNBV, en términos de lo establecido en la LGOAAC, hasta en tanto no obtengan la autorización para operar como entidad de ahorro y crédito popular.

²³ Mendoza Martell, Pablo E. y Eduardo Preciado Briceño, *Lecciones de derecho bancario*, 3ª. ed., México, Porrúa, p. 77.

²⁴ Mansell Carstens, Catherine, *ob. cit.*, nota 1, p 140.

III. Sociedades de ahorro y préstamo

1. Concepto

Como hemos señalado previamente, durante un largo periodo, las organizaciones de ahorro y crédito popular no estuvieron reguladas, no fue sino hasta diciembre de 1991, con la modificación a la LGOAAC, mediante la inclusión de los artículos 38-A a 38-Q, que una parte del sector comenzó a ser regulado, al prever la forma legal de sociedades de ahorro y préstamo también conocidas en el sector como «sap's», por su abreviatura.

De conformidad con el artículo 38-A de la LGOAAC:

Las sociedades de ahorro y préstamo son personas morales con personalidad jurídica y patrimonios propios, de capital variable, no lucrativas, en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones. Tendrán duración indefinida, con domicilio en el territorio nacional y su denominación deberá ir siempre seguida de las palabras "Sociedad de Ahorro y Préstamo".

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

La intermediación financiera que realizan estas sociedades consiste en recibir depósitos de dinero de sus socios y otorgarles créditos, con la condición de que en su utilización no se persigan fines de lucro; es decir, que esos créditos sólo podrán otorgarse para solventar las necesidades de los socios, o en su caso, para el mejoramiento social.²⁵

Es decir, que la colocación de los recursos captados de sus socios debía hacerse únicamente en los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos, asimismo, en el caso de que resultara un remanente debían destinarse "a obras de beneficio social, a constituir reservas, a la reducción de la tasa activa (crédito) y/o al incremento de la tasa pasiva (depósitos de dinero)".²⁶

Las sociedades de ahorro y préstamo quedaron facultadas para operar como intermediarios financieros no lucrativos, debiendo observar en su funcionamiento los principios de libre adhesión y retiro de socios; igualdad de derechos y obligaciones de sus

²⁵ Mendoza Martell, Pablo E. y Eduardo Preciado Briceño, *ob. cit.*, nota 23, p. 67.

²⁶ *Ídem.*

socios; las partes sociales no darían derecho a sus socios a percibir dividendo o rendimiento alguno; no perseguir fines de lucro; mejoramiento social y económico de los socios, y promoción del desarrollo regional.

2. Marco jurídico

Acorde con lo dispuesto por el artículo 38-N de la LGOAAC, la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo, debían regirse por las disposiciones contenidas en esa Ley, en las reglas de carácter general que emita la SHCP y en lo no previsto, por el Capítulo IV de la Ley General de Sociedades Mercantiles, mismo que regula lo relativo a las sociedades de responsabilidad limitada.

Asimismo, del artículo 38-K de la LGOAAC, se desprendía que la SHCP expediría las reglas de carácter general para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo, en las que se determinarían las operaciones que éstas podrán realizar, señalando que el Banco de México emitiría las disposiciones en que se establezcan las características de dichas operaciones.

En esta tesitura, las sociedades de ahorro y préstamo fueron reguladas por la LGOAAC, asimismo, normaron su organización y funcionamiento las «Reglas Generales para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo», expedidas por la SHCP y publicadas en el DOF el 15 de julio de 1992, así como por las «Reglas a que deberán sujetarse las sociedades de ahorro y préstamo en la realización de sus operaciones», emitidas por el Banco de México y publicadas en el DOF el 1º de septiembre de 1992, las cuales establecen las características de dichas operaciones, así como la resolución que reforma las reglas anteriores, publicadas en el DOF el 18 de diciembre de 1992.

No obstante lo anterior, el artículo 10 de la LGOAAC, señalaba que “las leyes mercantiles, los usos mercantiles imperantes entre las organizaciones auxiliares del crédito y el derecho común, serán supletorios de la presente Ley, en el orden citado”.

Cabe señalar que de conformidad con el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LACP, publicado en el DOF el 27 de mayo de 2005, las disposiciones aplicables a sociedades de ahorro y préstamo contenidas en la LGOAAC, seguirán aplicando en los términos vigentes para aquellas que cumplan con los requisitos contenidos en el artículo cuarto transitorio de ese decreto, hasta en tanto la

CNBV resuelva su solicitud de autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular.

Asimismo, de los artículos quinto, séptimo y décimo primero del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LACP, publicado en el DOF el 31 de agosto de 2007, se advierte que podrán seguir operando hasta el 31 de diciembre de 2010, aquellas sociedades o asociaciones que tengan por objeto la captación de recursos entre sus socios o asociados para su colocación entre éstos, así como las uniones de crédito que capten depósitos de ahorro, las sociedades de ahorro y préstamo y las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y aquellas con secciones de ahorro y préstamo, que a la fecha de entrada en vigor de ese decreto realicen operaciones que impliquen la captación de recursos de sus socios o asociados para su colocación entre éstos, que al 31 de diciembre de 2005, no hubiesen dado cumplimiento a los requisitos previstos en el artículo cuarto del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LACP publicado en el DOF el 27 de mayo de 2005, siempre y cuando a más tardar el 31 de diciembre de 2007, o a los ciento ochenta días naturales contados a partir de la fecha en que entre en vigor el presente decreto, lo que suceda después, cumplan con los requisitos previstos en los artículos segundo, tercero y cuarto transitorios de ese decreto dentro de los plazos previstos para ello; es decir, que se prevé como fecha límite para obtener la autorización para operar como entidad de ahorro y crédito popular el 31 de diciembre de 2010 o 31 de diciembre de 2012.

3. Organización y Funcionamiento

Tal y como señalamos al inicio de este apartado, en el año de 1991, tratando de incorporar al sistema financiero a todas las cajas populares, se aprobaron modificaciones a la LGOAAC, a través de las cuales se regulaba por primera vez el ahorro y crédito popular, actividad que las diversas organizaciones de las finanzas populares venían llevando a cabo al margen de la ley, creando para ello la figura jurídica de las sociedades de ahorro y préstamo, mismas que quedaron reguladas en el adicionado Capítulo II-Bis De las Sociedades de Ahorro y Préstamo, de los artículos 38-A al 38-Q.

El artículo 3º transitorio LGOAAC, publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1991, obligaba a las cajas de ahorro a constituirse como sociedad de ahorro y préstamo, al establecer lo siguiente:

Artículo Tercero.- 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 aquéllas 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.

En virtud de lo anterior, las cajas de ahorro que no presentarán la solicitud para operar como sociedad de ahorro y préstamo dentro de los 360 días siguientes al inicio de la vigencia de ese decreto o aquellas que se les hubiere negado dicha autorización, debían de abstenerse de realizar dichas operaciones.

Para efectos de obtener la autorización para operar como sociedad de ahorro y préstamo, misma que era otorgada por la SHCP, escuchando la opinión de la CNBV y del Banco de México, debía presentarse la solicitud respectiva, acompañada de la documentación e información prevista por el artículo 38-C de la LGOAAC:

Art. 38 –C.- Las solicitudes de autorización para constituirse y operar como sociedad de ahorro y préstamo deberán acompañarse de lo siguiente:

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

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

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

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

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

La escritura constitutiva de las sociedades de ahorro y préstamo y cualquier modificación a la misma, debía ser sometida a la aprobación de la SHCP, una vez aprobada la escritura o sus reformas debían inscribirse en el RPC.

Es de hacer notar que a diferencia del resto de las organizaciones auxiliares de crédito, a las sociedades de ahorro y préstamo se les exceptuaba de la obligación de acompañar a su solicitud de autorización, el comprobante de haber constituido un depósito en Nacional Financiera en moneda nacional a favor de la Tesorería de la Federación, igual al diez por ciento del capital mínimo exigido para su constitución.

Estas entidades debían constituirse ante notario público, bastando para el otorgamiento de la escritura con la comparecencia de diez socios elegidos por la asamblea general, debiendo acompañarse como anexo la relación y firma de todos ellos; también debían contar con un mínimo de quinientos socios, y en el caso de que las sociedades contaran con un número inferior al antes señalado sin que fuera menor de cien, debían tener por lo menos el monto de activos totales que determinara la SHCP durante el primer trimestre de cada año, como socios podrían participar personas físicas y personas morales consideradas como micro y pequeña industria; cabe señalar que en ningún momento la denominación de la sociedad se podría formar con el nombre de los socios.

El artículo 38-F de la LGOAAC, disponía que el capital social de las sociedades de ahorro y préstamo debía integrarse por partes sociales las cuales serían de igual valor y conferirían a sus socios los mismos derechos, los cuales debían estar íntegramente pagadas en el acto de ser suscritas.

Los órganos corporativos dispuestos para estas sociedades se componían por la asamblea general de socios, considerada como el órgano supremo, un consejo de administración, un gerente general, un comité de vigilancia y los demás órganos que mediante reglas de carácter general señalara la SHCP, así como los que en su caso determinara la mencionada asamblea.

Cabe señalar que dentro de la regulación prevista para éstas sociedades, se previó un régimen de excepción que permitía que grupos de personas físicas que tuvieran por objeto exclusivamente la capacitación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, pudieran operar sin sujetarse a los requisitos exigidos a las sociedades de ahorro y préstamo; asimismo se estableció que quedaba a cargo de la SHCP, fijar las bases para que cuando procediera por el número de integrantes, frecuencia, importancia y monto de las operaciones que realizaban, se ajustaran a la disposiciones aplicables a las sociedades de ahorro y préstamo, debiendo constituirse como tales.

Estos grupos no podían anunciar por ningún medio la realización de sus operaciones y en la documentación que utilizaran para instrumentar sus operaciones debían de establecer en forma destacada que no eran sociedades de ahorro y préstamo y que no estaban sujetas a la autorización de la SHCP, ni a la inspección y vigilancia de la CNBV.

La excepción hecha a la LGOAAC, revistió gran importancia, sobretodo considerando que mediante reforma a la LGSC en 1994, a las sociedades cooperativas se les permitió desarrollar actividades de ahorro y préstamo, lo que reforzó la figura de cajas de ahorro.²⁷

En virtud de que las sociedades de ahorro y préstamo son entidades no lucrativas, las partes sociales no daban derecho a sus socios a percibir dividendo de rendimiento alguno, asimismo, cualquier tipo de excedente debía destinarse a obras sociales o a incrementar las reservas.

Al respecto, el artículo 38-I de la LGOAAC, establece que una vez deducidos los gastos derivados de la realización de las propias operaciones, los remanentes de operación deberán ser destinados en su totalidad a obras de beneficio social propias o en colaboración con autoridades federales, estatales o municipales o con organismos públicos o privados, de modo que las mismas se orienten a la sanidad pública, la investigación, enseñanza y cultura, o a servicios de asistencia social y, que los beneficios que de ellas se deriven se extendieran especialmente al ámbito regional de actuación de la sociedad de ahorro y préstamo de que se trate; constituir una reserva para el desarrollo de la propia sociedad de ahorro y préstamo, y la distribución entre los socios, con objeto de reducir proporcionalmente los intereses y demás accesorios de los créditos que les hubieren sido otorgados durante el ejercicio en que se hayan registrado los remanentes, o proporcionar un mayor rendimiento a los socios ahorradores.

Dentro de las «Reglas Generales para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo», expedidas por la SHCP, fueron determinadas las operaciones que entidades financieras en comento podían llevar a cabo, al efecto la décima sexta de la reglas establecía lo siguiente:

DECIMA SEXTA.- Las sociedades sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

²⁷ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1095.

- I. Recibir depósitos de dinero de sus socios y de menores dependientes económicamente de éstos, en el que el socio sea el representante legal.
- II. Aceptar préstamos y créditos de instituciones de crédito del país, para ser destinados a la realización de sus operaciones o para cubrir necesidades temporales de liquidez relacionadas con su objeto, siempre que en conjunto no excedan del veinte por ciento de sus activos totales;
- III. Constituir depósitos a la vista en instituciones de crédito y adquirir acciones de sociedades de inversión de renta fija;
- IV. Otorgar préstamos o créditos a sus socios y a sus trabajadores créditos de carácter laboral;
- V. Asumir obligaciones por cuenta de sus socios con base en créditos concedidos, a través del endoso o aval de títulos de crédito, siempre que en conjunto no excedan del veinte por ciento de sus activos totales;
- VI. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;
- VII. Operar con valores gubernamentales y títulos bancarios, cuyo plazo por vencer no exceda de seis meses, y
- VIII. Las análogas y conexas que autorice el Banco de México.

Tales operaciones fueron clasificadas en activas y pasivas, de igual forma en que se clasifican para su contabilidad las operaciones bancarias, siendo notable que no fueron previstas dentro de la lista citada, operaciones de servicios; asimismo cabe señalar que les estaba prohibido recibir depósitos a la vista en cuenta de cheques.

En las «Reglas a que deberán sujetarse las sociedades de ahorro y préstamo en la realización de sus operaciones», emitidas por el Banco de México fueron determinadas las características de las transacciones que podían realizar, limitando su actuación a operar únicamente con sus socios, evitando con esto “la violación a lo dispuesto por el artículo 103 de la LIC, que establece la prohibición de que ninguna persona física o moral podrá captar, directa o indirectamente, recursos del público en territorio nacional”.²⁸

No obstante que el régimen legal previsto para las sociedades de ahorro y préstamo buscaba regular a la diversidad de organizaciones que venían llevando a cabo captación de recursos mediante operaciones de ahorro y préstamo, mismas que en su mayoría se organizaron como sociedades cooperativas, se consideró que dicho marco legal presentaba algunos problemas en su contenido, pues no logró integrar a las cajas

²⁸ *Ibíd.*, p. 1025.

cooperativas y representar los intereses de ese sector; asimismo, se estimó que “las SAP’s quedaron facultadas para operar como intermediarios financieros no lucrativos, con muchas restricciones y sin reconocer la forma de organización en red bajo la que había operado el sector por más de 40 años”.²⁹

En este sentido, la exposición de motivos de la LACP, señala que las sociedades de ahorro y préstamo fueron objeto de una excesiva fiscalización sin que ello implicara una mayor eficiencia operativa, además consideraba que la LGOAAC era violatoria del derecho constitucional a la libre asociación de los ciudadanos mexicanos al no permitir que estas entidades pudieran federarse o confederarse para la defensa y representación de sus intereses gremiales,³⁰ estructura interna que alrededor de 40 años la mayoría de las cajas de ahorros adoptaron.

Debido a lo complicado del proceso de transición, la gran mayoría de las cajas no fueron autorizadas a operar como sociedades de ahorro y préstamo; se estima que en 1995 se autorizó a 20 instituciones para operar, de las cuales solamente operaron 10; para tratar de operar de acuerdo a dicha ley, de 1992 a 1994, la Confederación Mexicana de Cajas Populares desarrolló un proceso interno de consulta a los socios de todas las cajas populares, lo mismo que asambleas de cajas, de Federaciones y de la propia Confederación

En el año 2000, se produjeron algunos casos de problemas financieros derivados de actividades fraudulentas de personas que aprovechando los vacíos legales establecieron “pseudo-cajas”.

Para dar respuesta a las demandas de los ahorradores defraudados, el 29 de diciembre de 2000 se emitió la Ley para crear un Fideicomiso para administrar el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores; esta ley contempló que el fideicomiso público otorgara dos tipos de apoyo, uno para los ahorradores defraudados y otro para las sociedades cooperativas que llevaban a cabo la actividad de ahorro y préstamo.

En primer lugar, se contempló el pago del 70% de los saldos netos menores o iguales al monto básico de pago (en términos generales \$190,000) de los ahorradores defraudados; en segundo lugar, apoyo a las sociedades con problemas de solvencia.

²⁹ Silva Nava, Aarón, *La ley de ahorro y crédito popular*, en <http://www.condusef.gob.mx/> (marzo de 2008).

³⁰ Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la LACP y se reforman y derogan diversas disposiciones de la LGOAAC y de la LGSC, de 30 de abril de 2001, publicado en el DOF del 4 de junio de 2001.

El esquema de rescate previsto en la Ley, contempló el apoyo a 224,717 ahorradores, que representaron el 97.7% del total de defraudados; el 14 de diciembre de 2002, la Cámara de Diputados aprobó una segunda fase de apoyo a los ahorradores.

El Ing. Ramón Imperial Zuñiga considera que los problemas que surgieron en relación con las cajas, se debe a que no son auténticas cajas populares y que el funcionamiento de estas organizaciones que han tenido problemas, es muy diferente al de las verdaderas cajas populares, ocasionando complicaciones a todos.

Para prevenir que en el futuro se pudieran presentar casos similares, el Congreso de la Unión, el sector de ahorro y crédito popular organizado y las autoridades financieras, agilizaron la elaboración y presentación de la iniciativa de LACP (misma que fue publicada en el DOF el 4 de junio de 2001), para contar con un marco de regulación prudencial y de supervisión que normara la operación y funcionamiento de todos los organismos que llevaban a cabo el ahorro y crédito popular, sin excepción alguna, con el fin de evitar este tipo de situaciones fraudulentas y sobretodo dar seguridad a los depósitos de los ahorradores.

Siendo el motivo del presente trabajo de investigación, verificar si efectivamente la LACP, integra en un solo cuerpo legal, normas idénticas para la diversa gama de organizaciones que antes de la entrada en vigor de esta Ley, venían captando recursos del público mediante actividades de ahorro y crédito popular; sobretodo considerando que se estima que es una ley que ordena en un mismo marco jurídico a toda la variedad de entidades que realizan las funciones de ahorro y crédito popular.

En adelante sólo habrá dos figuras: las Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Sociedades Cooperativas) y las Sociedades Financieras Populares (Sociedad Anónima). Las entidades podrán asociarse libremente en federaciones y éstas, a su vez, en confederaciones.³¹

De conformidad con el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LACP, de fecha 22 de enero de 2003, publicado en el DOF del 27 de enero de 2003, los artículos 38-A a 38-L y 38-N a 38-Q, quedarán derogados a partir del 5 de junio de 2005, con lo cual desaparece de la LGOAAC la forma corporativa de sociedades de ahorro y préstamo.³²

³¹ Silva Nava, Aarón, *La ley de ahorro y crédito popular*, en <http://www.condusef.gob.mx/> (marzo de 2008).

³² Mendoza Martell, Pablo E. y Eduardo Preciado Briceño, *ob. cit.*, nota 23, p. 67.

No obstante lo anterior, el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LACP, publicado en el DOF el 27 de mayo de 2005, precisa que las disposiciones aplicables a sociedades de ahorro y préstamo contenidas en la LGOAAC, seguirán aplicando en los términos vigentes para aquellas que cumplan con los requisitos contenidos en el artículo cuarto transitorio, hasta en tanto la CNBV resuelva su solicitud de autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular.

4. Supervisión

Quedó confiada a la CNBV, asimismo, debían rendir a la SHCP y a la aludida Comisión, en la forma y términos que al efecto se establecieran, los informes, documentos y pruebas que sobre su organización, operaciones, contabilidad, inversiones o patrimonio les soliciten para fines de regulación, supervisión, control, inspección, vigilancia, estadística y demás funciones que conforme a su ley u otras disposiciones legales y administrativas, les correspondía ejercer; sobre la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios prestados por las mismas estuvieron a cargo de la CONDUSEF a partir de 1999.

Del artículo cuarto transitorio del decreto por el que se expide la LACP, publicada en el DOF el 4 de junio de 2001, se advierte que estas entidades continuarán sujetas a la supervisión y vigilancia de la CNBV, en términos de la LGOAAC, hasta en tanto no obtengan la autorización para operar como entidad de ahorro y crédito popular.

En este tenor de ideas, como lo hemos venido señalando, se advierte la existencia de sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito que captan recursos de sus socios, sociedades cooperativas y sociedades o asociaciones que tengan por objeto la captación de recursos entre sus socios o asociados para su colocación entre éstos, constituidas con anterioridad a la publicación de la LACP, que no han obtenido la autorización de la CNBV, pero han cumplido con algunos requisitos establecidos en los decretos que reforman la LACP, entre otros los publicados en el DOF el 27 de mayo de 2005 y 31 de agosto de 2007; mismas que podrán seguir operando hasta el 31 de diciembre de 2010 o hasta el 31 de diciembre de 2012, en su caso, siempre y cuando obtengan una prórroga a su programa de asesoría, capacitación y seguimiento de la Federación a la que se hubieren afiliado o con la que hubieren celebrado contrato de prestación de servicios, con la opinión favorable del consultor con experiencia en finanzas populares contratado por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros.

CAPÍTULO SEGUNDO

SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

I. Concepto

Antes de abordar este apartado es necesario resaltar que no existe ni sistemática ni definición legal del sistema financiero, ya que no hay una ley que lo regule en su conjunto, pues tanto las diversas actividades de intermediación que se dan en el sistema financiero como las relaciones jurídicas que de estas se derivan son reguladas por varias leyes.¹

En este sentido, comparto la opinión de diversos doctrinarios que consideran que con sistematización y orden legal pudiera a llegar a formularse un código de la materia, cuya necesidad proviene de la dificultad que en ocasiones representa el análisis del sector financiero, debido a que las disposiciones normativas financieras se encuentran dispersas en diferentes cuerpos legales, pues la utilidad de ordenar elementos bajo un sistema es que simplifica el estudio del derecho y asegura su conocimiento preciso y completo. Por sistema debemos entender “la ordenación de elementos, en movimiento continuo, elementos que se condicionan y determinan recíprocamente y son vistos unitariamente”.²

Actualmente la organización del sistema financiero mexicano así como las diversas acepciones que del mismo existen, son resultado del arduo trabajo realizado por diversos doctrinarios, algunos de los cuales hablaremos a continuación.

El autor Fernando Hegewisch Díaz Infante, más que dar un concepto de sistema financiero establece como esta formado, pues una vez que define al derecho financiero

¹ Díaz Infante, Fernando Hegewisch, *Derecho financiero mexicano. Instituciones del sistema financiero mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1999, p.10.

² *Ibidem*, p. 9.

como “un conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto regular la actividad de los diversos entes que intervienen en la intermediación financiera, las relaciones jurídicas se derivan de ésta y el objeto materia de las mismas.”³ agrega que todo lo anterior conforma el sistema financiero.

Sostiene que al estar constituido por un conjunto de leyes orgánicamente vinculadas - normas especializadas distintas a las normas que regulan la actividad financiera del estado - el derecho financiero crea un sistema orgánico de entidades y sujetos que llevan al cabo la intermediación financiera. Para el autor, la actividad financiera encuentra su fundamento en el concepto de intermediación entendida como “el acto jurídico a través del cual la entidad financiera presta el servicio que, legalmente esté autorizada a brindar al público demandante del mismo”.⁴

En este orden de ideas, el autor Enrique Arias Zamarripa⁵ considera que el sistema financiero tiene como objetivo central la intermediación entre quienes tienen ahorro y los que necesitan crédito.

Para los autores Alfredo Díaz Mata y Luis A. Hernández Almora,

El sistema financiero mexicano es el conjunto de personas y organizaciones, tanto públicas como privadas, por medio de las cuales se captan, administran, regulan y dirigen los recursos financieros que se negocian entre los diversos agentes económicos, dentro del marco de la legislación correspondiente.⁶

Por su parte los autores Eduardo Villegas Hernández y Rosa María Ortega Ochoa, señalan que:

La función de cualquier sistema financiero es canalizar recursos financieros a quienes los requieren para darles un uso productivo y eficiente. Además, quienes solicitan estos recursos están dispuestos a pagar a aquellos que los ofrecen el precio que tienen, con lo que generan riqueza.⁷

³ Díaz Infante, Fernando Hegewisch, *ob. cit.*, nota 33, p.10.

⁴ Idem.

⁵ Arias Zamarripa, Enrique, “Nueva opción de crédito” en *Revista de cultura financiera. Proteja su dinero*, México, Año 7, No.82, enero de 2007.

⁶ Díaz Mata, Alfredo y Luis A. Hernández Almora, *Sistemas financieros, mexicano e internacional en internet*, México, Sicco, 1999, p. 35.

⁷ Villegas Hernández, Eduardo y Rosa María Ortega Ochoa, *Sistema financiero de México*, México, McGraw-Hill, 2002, p. 70.

Marcos Cueva González considera que el sistema financiero “es el mercado donde las empresas públicas o privadas, o personas físicas canalizan sus excedentes o buscan satisfacer sus necesidades financieras de crédito”.⁸

En este tenor de ideas, los instrumentos e intermediarios financieros, junto con los mercados en los que tienen lugar los intercambios de los activos financieros, constituyen lo que se denomina sistema financiero, cuyo estudio se refiere al análisis de aquellas vías o canales por los que pasa el ahorro para su conversión en inversión, desde las unidades de gasto con superávit hasta las unidades de inversión deficitarias.⁹

El Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez proporciona un concepto amplio del sistema financiero mexicano, al definirlo como:

el conjunto de: autoridades que regulan y supervisan; entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades, de agrupaciones financieras que prestan servicios integrados; así como otras entidades que limitan sus actividades a información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero.¹⁰

De los conceptos anteriores se desprende que el sistema financiero mexicano esta integrado por:

- Autoridades supervisoras y reguladoras, siendo la máxima autoridad la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco de México (BdM) como organismo autónomo del Estado así como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), dentro de este rubro se incluye al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB);
- Entidades financieras que componen los sectores bancario, del mercado de valores, de organizaciones y actividades auxiliares del crédito, de seguros y fianzas, de ahorro para el retiro y de ahorro y crédito popular;
- Agrupaciones financieras que prestan servicios integrados;

⁸ Cueva González, Marcos I., *El lenguaje de los bancos*, México, PAC, S.A. de C.V., 1996, p. 240.

⁹ *Generalidades del sistema bancario*, en http://www.condusef.org.mx/Sistema_Financiero (enero 2008).

¹⁰ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 83.

- Instituciones financieras del exterior, filiales de instituciones financieras del exterior, oficinas de representación de entidades financieras del exterior y sucursales de bancos extranjeros, y
- Entidades de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo.

Todos ellos serán analizados en los siguientes apartados dentro de este capítulo.

Es preciso agregar que se considera que todo sistema financiero debe lograr la consecución de tres objetivos, y el grado o medida en que éstos se alcancen constituye el reflejo de su eficacia, y son:

- El fomento del ahorro privado, como fuente básica de los recursos de que se ha de nutrir su funcionamiento, facilitando que se mantenga con las mayores garantías posibles.
- Una asignación eficaz de los recursos financieros escasos, es decir, que todas las necesidades sean satisfechas óptimamente, y los activos sean adquiridos por los mejores ahorradores posibles; todo ello adecuando perfiles tanto en plazos como en costes, para poder alcanzar un cúmulo del capital existente en una economía de la forma más eficaz posible.
- Actuar con la flexibilidad suficiente para que instituciones, instrumentos y mercados se adapten a los cambios precisos y obtener los dos primeros objetivos, contribuyendo al logro de la estabilidad monetaria y financiera y permitiendo el desarrollo de la política monetaria.¹¹

Ya que el propósito de un sistema financiero, es poner en contacto (intermediar) a las personas que necesitan dinero (demandantes) y a las personas que lo tienen (oferentes), esto es financiamiento¹²; además cumple con la función de ayudar a la circulación eficiente del dinero, esto es el sistema de pagos.

Por último, debemos mencionar que diversos autores consideran la existencia de un sistema financiero formal, constituido por las instituciones autorizadas para este tipo de funciones por la SHCP o la CNBV, bajo la supervisión y regulación de las autoridades

¹¹ *Generalidades del sistema bancario*, en http://www.condusef.org.mx/Sistema_Financiero (enero 2008).

¹² Cuando las personas o empresas que tienen el dinero lo depositan con una institución del sistema financiero se convierte en ahorro o inversión, que le permiten a la institución financiera dirigirlo con las personas o empresas que lo necesitan convirtiéndose en financiamiento, esta colocación de inversión se le dice crédito. *Generalidades del sistema bancario*, en http://www.condusef.org.mx/Sistema_Financiero (enero 2008).

financieras, y otro sistema financiero informal o paralelo, que no esta regulado ni supervisado por las mismas.

II. Marco constitucional

La regulación jurídica del sistema financiero mexicano deriva de la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) al establecer la facultad del Congreso para legislar en toda la República sobre intermediación y servicios financieros.

De tal forma que de dicho ordenamiento se desprende el resto del marco legal que norma la organización y funcionamiento de las entidades integrantes del sistema financiero, compuesto por una diversidad de leyes especializadas en materia financiera y disposiciones relacionadas mismas que se encuentran dispersas en numerosos cuerpos legales así como normas complementarias.

Por otro lado, a raíz de las reformas a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, a inicio de la década de los ochentas se da la creación de tres instituciones: la rectoría del Estado, la economía mixta y la planeación,¹³ además con la reforma al artículo 28 constitucional por la que se deroga su párrafo quinto, la prestación del servicio de banca y crédito deja de ser una actividad exclusiva del Estado, reestructurándose no sólo el sector bancario sino el financiero, al que se le da un carácter mixto, integrándose tanto por entidades a cargo de particulares como a cargo de la administración pública federal.

Extinta la exclusividad estatal mencionada, se permite la modernización del sistema dando acceso a la llamada intermediación universal, pues se reconoce la clara tendencia a la prestación de una gama cada vez más amplia de servicios financieros por parte de los distintos intermediarios,

lo consecuente es considerar a la prestación del conjunto de servicios financieros como actividad de interés general que debe estar sujeta a las normas y reglamentos que emita el Estado en ejercicio de la autoridad y no como servicios públicos sujetos a concesión.¹⁴

Por lo anterior, el fundamento de la intervención estatal en el sistema financiero mexicano y su importancia de este sistema dentro de los objetivos de desarrollo

¹³ Díaz Infante, Fernando Hegewisch, *ob. cit.*, nota 33, p. 11.

¹⁴ Borja Martínez, Francisco, *El nuevo sistema financiero mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 12.

equilibrado y productivo, deriva de la facultad que tiene el Estado para intervenir en los procesos económicos, tratando de alcanzar los objetivos de desarrollo nacional.

En virtud de que al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional al que concurrirán los sectores público, social y el privado, de conformidad con el artículo 25 de nuestra Carta Magna, deberá planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional y llevar al cabo la regulación y fomento de las actividades económicas.

Dentro de las responsabilidades que tiene el presidente de la República (Poder Ejecutivo) cabe la de ejercer la rectoría económica del país, con el único y exclusivo objetivo de conseguir para los mexicanos la justa distribución del ingreso y la riqueza; así como fomentar las fuentes de empleo, entre otras actividades tendentes a lograr el objetivo.¹⁵

En este sentido, el artículo 26 constitucional, reconoce la facultad del Estado para organizar el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional y prevé el Plan Nacional de Desarrollo “que no es más que un programa que fija las metas y los medios para alcanzar el desarrollo sustentable y la distribución justa de la riqueza”,¹⁶ representa el instrumento rector de toda la acción de la administración pública federal pues es la base de la planeación del Ejecutivo Federal con un horizonte de seis años, presenta los principios de gobierno, sus objetivos y estrategias, y es presentado para su análisis y discusión al H. Congreso de la Unión de acuerdo con lo establecido en los artículos 26 de la CPEUM y 5º, 20 y 21 de la Ley de Planeación.

En este Plan se delinean las políticas social, económica, interior y exterior, que establecen el marco que normará la acción de gobierno, así como los objetivos y estrategias derivados de esas políticas.

Motivo por el cual el marco legal del sistema financiero mexicano deberá guardar congruencia “con los principios y objetivos básicos de política económica contenidos en las disposiciones atinentes al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁷

Acorde con lo anterior, el artículo 4o. de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), señala que:

¹⁵ Quintana Adriano, E. Arcelia, *Derechos de los usuarios de la banca*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, colección Nuestros Derechos, p. 5.

¹⁶ Díaz Infante, Fernando Hegewisch, *ob. cit.*, nota 33, p. 19.

¹⁷ Borja Martínez, Francisco, *ob. cit.*, nota 46, p. 12.

El Estado ejercerá la Rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios".

El Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2006–2012, dentro del marco de la política económica establece como objetivo de la presente administración promover un crecimiento con calidad de la economía y asume el compromiso de construir un marco regulatorio y de supervisión que sea eficaz en el sistema financiero para la construcción de un sistema financiero sólido y efectivo en la canalización del ahorro hacia el financiamiento del desarrollo que no discrimine a ningún tipo de intermediario, que promueva el desarrollo del sistema y que proteja cabalmente los derechos de los usuarios.

Asimismo señala que para llevar a cabo esta propuesta se realizarán las siguientes acciones: disminuir los costos de regulación e intermediación en beneficio de los usuarios del sistema financiero; impulsar su competitividad dotando de un marco normativo financiero que fomente sanas prácticas corporativas en las instituciones financieras; establecer medidas de alerta temprana para prevenir distorsiones futuras que protejan a las minorías y eviten la existencia de conflictos de interés, llevar a cabo acciones encaminadas a contrarrestar el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, fenómeno que distorsiona la actividad económica y corrompe el marco legal.

III. Marco legal

Como lo mencionamos anteriormente el marco legal del sistema financiero mexicano esta compuesto por un conjunto de leyes financieras orgánicamente vinculadas, así como leyes y disposiciones relacionadas, sin dejar de mencionar a los tratados internacionales en que México sea parte. A continuación señalaremos las más importantes.

— Leyes especializadas en materia financiera
Ley de Ahorro y Crédito Popular

Ley de Instituciones de Crédito
Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro
Ley de Sociedades de Inversión
Ley del Mercado de Valores
Ley Federal de Instituciones de Fianzas
Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
Ley para Regular las Agrupaciones Financieras
Ley sobre el Contrato de Seguro
Ley Orgánica de Nacional Financiera
Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal
Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior
Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
Ley Orgánica de la Financiera Rural
Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado
Ley de Sistemas de Pagos
Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia
Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros
— Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
— Ley del Banco de México
— Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
— Ley de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
— Ley de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
— Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros
— Ley de Protección al Ahorro Bancario
— Disposiciones de carácter general emitidas por SHCP, Banco de México, CNBV, CNSF y CONSAR
— Leyes mercantiles, entre otras:
Código de Comercio
Ley General de Sociedades Mercantiles
Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Ley General de Sociedades Cooperativas

Por otro lado, respecto al cuerpo legal que rige a cada sector del sistema financiero mexicano, este se puede distinguir en primario y supletorio.¹⁸

Por marco jurídico primario debemos entender a las leyes especializadas de la materia; en este caso especializadas en materia financiera, las cuales son conocidas como leyes marco o cuadro derivado de que contemplan sólo aspectos generales y remiten a otras disposiciones ya sea reglamentarias o de carácter general.

Estas últimas son emitidas por autoridades financieras (SHCP, Banco de México, CNBV, CNSF y CONSAR), en atención a las facultades que les confieren sus propias leyes o reglamentos interiores, a través de circulares, circulares-telefax, oficios o reglas de carácter general y "también deben consultarse antes de acudir a las fuentes supletorias";¹⁹ para Acosta Romero se trata de disposiciones parareglamentarias las que define como "normas de rango inferior a las leyes y por lo tanto tendríamos que llegar a concluir que éstas estarían limitadas en su contenido a no contrariar lo que las leyes disponen."²⁰

Se considera que es la forma en que el estado interviene directamente reglamentando la actividad financiera propiciando un orden indispensable para un sano desarrollo del sistema financiero. Al respecto, la Dra. Arcelia Quintana Adriano²¹ señala que una forma de mejorar los esfuerzos de supervisión y regulación de las entidades financieras, es precisamente a través del establecimiento de disposiciones normativas de carácter prudencial encaminadas a preservar la liquidez, solvencia, seguridad, confianza y honradez de las entidades financieras.

Por lo que se refiere al marco jurídico supletorio, este es previsto por la ley especializada al señalar el orden jerárquico en que se deben aplicar fuentes supletorias, que pueden ser leyes, usos y/o prácticas, cuando mediante la aplicación de la misma, no se puedan resolver casos no previstos por el legislador, con el fin de colmar lagunas.

¹⁸ Véase Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Tratado de derecho bancario y bursátil, seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros.*, 5ª. ed., t. I, México, Porrúa, 2007, esp. parte primera, cap. II, pp. 11-24.

¹⁹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4., p. 12.

²⁰ Acosta Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer curso, 14ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 1062.

²¹ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *La quiebra de la banca y la regulación de las garantías en México*, en [http://info.juridicas.unam.mx/inst/direc/datpr.htm ?p=Argelia](http://info.juridicas.unam.mx/inst/direc/datpr.htm?p=Argelia) (abril 2008).

Por lo general, el marco jurídico supletorio a que remiten las leyes financieras hacen referencia a las leyes mercantiles; usos bancarios, mercantiles o bursátiles; prácticas bancarias; Código Civil Federal así como al Código Fiscal de la Federación.

Una ley tiene tal carácter mercantil cuando el legislador se lo ha dado explícitamente y cuando recae sobre materia declarada mercantil, por la propia ley o por otra diversa; como ejemplos de leyes mercantiles tenemos al Código de Comercio, considerado como ley mercantil fundamental, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley General de Sociedades Cooperativas, entre otras.

Los usos bancarios se tratan de una práctica limitada a diferencia de la costumbre que presupone una aceptación general. Se entiende por uso "la practica o modo de obrar que tiene fuerza obligatoria",²² su utilidad se refiere a que pueden subsanar lagunas en contratos o resolver dudas de su interpretación.

Según lo expuesto por el Dr. De la Fuente,²³ el uso que es fuente del derecho se denomina uso normativo, asimismo comenta que los usos bancarios son normativos y que generalmente se encuentran dentro de los contratos de adhesión;²⁴ por otro lado señala que las prácticas bancarias se encuentran dentro de los manuales internos de cada entidad.

Asimismo, considera que algunas de las características que posee el uso bancario son las siguientes: se refiere a actos repetidos, uniformes y constantes dentro del mercado bancario que no contradicen ni derogan a la ley especializada, se forma espontáneamente, es específico y no general; además es derecho vigente pues es reconocido expresamente por la LIC; la ventaja que tienen es que se adapta mejor a las necesidades de la actividad bancaria, pero también tiene desventajas debido principalmente a su falta de claridad pues es difícil reconocer cuales son los usos bancarios y cuales los mercantiles.

Debido a que no se promulgan en medios documentales los jueces, la mayoría de las veces ignoran su existencia, por lo que el referido autor considera necesario que la CONDUSEF, como defensora de los derechos de los usuarios de servicios financieros,

²² Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p.14.

²³ *Ibidem*, p.15.

²⁴ Los contratos de adhesión son muy importantes en el ámbito financiero, sus términos están definidos de antemano por el proveedor de un producto o servicio, el contratante sólo decide entre algunas opciones, principalmente la de firmar; es decir, si se adhiere o no a las condiciones preestablecidas; permiten ofrecer masivamente un producto o servicio con las mismas características a todos los que cumplan con ciertas condiciones. s.a. Condusef, "El ABC de la cultura financiera" en *Revista de cultura financiera*, Proteja su dinero, México, Año 7, No.76, julio de 2006.

una vez llevada a cabo la tarea de identificarlos y recopilarlos, los debe hacer del conocimiento del público en general.

Por otro lado, los usos bursátiles “son los actos usados en la bolsa, para celebrar técnica y profesionalmente sus operaciones de modo uniforme, frecuente, general y constante”.²⁵

Las prácticas bancarias implican la reiteración de una conducta frecuente, hacen alusión a las reglas utilizadas dentro de este sector y están comprendidas en los propios manuales de operación de las instituciones bancarias. A diferencia de los usos bancarios que suplen la ausencia de regulación legal, la práctica bancaria establece las reglas de operación de los bancos con el fin de uniformarlas.

Otra fuente supletoria al que se hace referencia con frecuencia en el derecho financiero es el Código Civil para el Distrito Federal, también denominado derecho común, su importancia radica en que dicho cuerpo legal regula las relaciones jurídicas de las personas, y de estas con los bienes que los rodean, la mayoría de las leyes financieras ordena su aplicación supletoria.

Sin embargo, cabe mencionar que en los artículos transitorios del Código Civil Federal se precisa que en los ordenamientos donde se refiera al Código Civil para el Distrito Federal se entenderá como que se refiere al Federal, siendo este último el ordenamiento que deberá aplicarse supletoriamente en las leyes financieras cuando así lo señalen.

Pues el primer párrafo del segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, publicado en el DOF el 29 de mayo de 2000 dispone lo siguiente:

Las menciones que en otras disposiciones de carácter federal se hagan al Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, se entenderán referidas al Código Civil Federal.

Respecto al Código Fiscal de la Federación es utilizado como mecanismo para resolver la interposición de recursos administrativos y en lo relativo a las notificaciones.

IV. Integrantes

²⁵ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 20.

Como observamos en el apartado anterior, el sistema financiero mexicano se organiza a través de la rectoría financiera del Estado que distingue dos grandes campos, el de las autoridades que se encuentra integrado con las actividades que desarrolla el gobierno federal, por mandato constitucional, y el de las entidades financieras.²⁶

Por autoridades financieras se debe comprender al

conjunto de dependencias y organismos autónomos y desconcentrados del Estado a los que corresponden principalmente funciones de: regulación, supervisión y protección de los intereses del público usuario del sistema financiero.²⁷

Respecto al segundo campo, es necesario destacar que los términos «entidad financiera», «institución financiera» e «intermediario financiero» se utilizan como sinónimos en el medio, incluso en las leyes financieras y en los diversos textos que de la materia existen; así por ejemplo, la LMV y la LRAF las denominan entidades financieras, la LIC, intermediarios financieros y la LPDUSF, instituciones financieras.

Sin embargo, de las leyes especializadas en materia financiera vigentes, se considera que solamente este último ordenamiento proporciona un concepto legal de tal acepción, pues además de enlistarlas, establece un criterio general que permite identificarlas y diferenciarlas de otras.

Según lo dispuesto por la fracción IV del artículo 2º de la LPDUSF, por instituciones financieras se debe entender, en singular o plural:

a las sociedades controladoras, instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, administradoras de fondos para el retiro, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro, y cualquiera otra sociedad que requiera de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de cualesquiera de las Comisiones Nacionales para constituirse y funcionar como tales y ofrecer un producto o servicio financiero a los Usuarios.

²⁶ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *La quiebra de la banca y la regulación de las garantías en México*, en <http://info.juridicas.unam.mx/inst/direc/datpr.htm?p=Argelia> (abril 2008).

²⁷ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 85.

Como podemos apreciar, la lista de las instituciones financieras a que se refiere el artículo citado es enunciativa más no limitativa, y de sus últimos párrafos se advierte la posibilidad de que futuras instituciones lleguen incorporarse al sistema financiero mexicano, puesto que deja la puerta abierta para aquellas sociedades que habiendo cumplido con los requisitos de la ley financiera de que se trate, con tal carácter lleguen a ser autorizadas.

Siendo acertada tal estipulación, sobretodo si tomamos en cuenta que el sistema financiero mexicano esta en constante movimiento y que en los últimos años se han venido realizando diversas reformas a los diferentes ordenamientos en la materia. Como los que tuvieron lugar en el año 2001, con la creación de las entidades de ahorro y crédito popular que finalmente fueron incorporadas al sistema financiero mexicano integrando un sector propio, como lo es el sector de ahorro y crédito popular y que constituyen el objeto de estudio de este trabajo de investigación.

A lo largo del mismo, podremos apreciar que aunque en la LPDUSF se contemple la posibilidad de que tanto la CONSAR como la CNSF lo lleguen a hacer, en la actualidad el Gobierno Federal a través de las SHCP y de la CNBV, según sea el caso, otorga las autorizaciones correspondientes que permiten a las instituciones financieras operar en los términos de su legislación aplicable.

Por lo anterior, se desprende que las instituciones financieras son aquellas personas morales así consideradas por las leyes que regulan el sistema financiero mexicano, y en general, cualquier otra sociedad que cuente con la autorización de la SHCP o de la CNBV para constituirse y funcionar como tales y ofrecer un producto o servicio financiero al público demandante de ellos, una vez cubiertos los requerimientos legales respectivos.

Para el Dr. De la Fuente Rodríguez, las entidades financieras “son los intermediarios autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en algunos casos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para captar, administrar, orientar, y dirigir tanto el ahorro como la inversión del público”.²⁸

Tienen como función transferir los recursos financieros de las entidades o personas superavitarias a los sujetos demandantes del crédito y se agrupan en sectores para su estudio.

²⁸ *Ibidem*, p. 86.

Los sectores del sistema financiero son los siguientes: bancario, bursátil; organizaciones y actividades auxiliares del crédito, asegurador y afianzador, de ahorro y crédito popular y de ahorro para el retiro.

El motivo por el que las instituciones financieras se agrupan en sectores es para tener relacionadas aquellas que realizan actividades similares o cuyos productos y servicios son regulados por las mismas leyes.

Se considera que en general, las instituciones financieras son todas aquellas entidades que forman parte del sistema financiero mexicano, incluyendo las públicas y las privadas:

Las públicas son las que definen y ejecutan las políticas financieras y monetaria del gobierno, además de regular y supervisar las actividades que realizan las privadas o comerciales. En ese primer grupo están la SHCP, el Banco de México y las comisiones Bancaria y de Valores (CNBV), de Seguros y Fianzas (CNSF) y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR).

Las privadas o comerciales son empresas o negocios dedicados precisamente a la actividad financiera mediante la intermediación. Esto es, captan el ahorro de la población y lo ponen en circulación a través de créditos o la adquisición de acciones o bonos emitidos por empresas comerciales, todo ello con el fin de impulsar el desarrollo económico del país. Estos negocios se dividen de acuerdo con la actividad que realizan.²⁹

Como veremos a continuación, para organizarse y operar como entidad financiera además de contar con autorización del gobierno federal, que será otorgada por la SHCP o la CNBV, según sea el caso, además deberán satisfacer una serie de requisitos para obtenerla, siendo los mínimos los siguientes: constituirse como sociedad anónima u otra (como es el caso de las instituciones de banca de desarrollo y de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo), tener duración indefinida, contar con el capital social y el capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en su ley y tener domicilio social en el territorio nacional.

También deberán acompañar a su solicitud de autorización la documentación requerida por el ordenamiento legal aplicable, la cual en términos generales se refiere al proyecto de estatutos o bases constitutivas, plan general de funcionamiento, relación e información de los socios, relación de probables funcionarios así como el comprobante de depósito en moneda nacional.

²⁹ s.a. Conducef, "Instituciones Financieras" en *Revista de cultura financiera*. Proteja su dinero, México, Año 7, No.80, noviembre de 2006.

Por último, las autorizaciones que al efecto se expidan por su naturaleza serán intransmisibles y deberán ser publicadas en el DOF, inscribirse en el RPC y en algunos casos publicarse en dos periódicos de mayor circulación del domicilio social de la institución de que se trate.

1. Autoridades

A.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La SHCP encuentra su fundamento constitucional en el artículo 90 constitucional; como dependencia del Poder Ejecutivo Federal tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), Reglamento Interior y Manual de Organización General de dicha dependencia y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

En la realización de sus actividades deberá observar lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, como lo establece el artículo 3º. de su Reglamento Interior publicado en el DOF el 18 de julio de 2006,

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público planeará y conducirá sus actividades con sujeción a los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, para el logro de las metas de los programas a cargo de la Secretaría, así como de las entidades del sector paraestatal coordinado por ella.

La SHCP es una dependencia gubernamental centralizada, integrante de la Administración Pública Federal, cuyo titular es designado por el Presidente de la República, es considerada como la máxima autoridad dentro del sistema financiero mexicano, pues se encarga de planearlo y delinearlos mediante el otorgamiento y revocación de autorizaciones para operar como instituciones financieras.

A ella se encuentran jerárquicamente subordinados la CNBV, la CNSF y la CONSAR (órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal³⁰), lo anterior se desprende de los artículos 98-B y 98-C de su Reglamento Interior que a la letra dicen:

³⁰ Los órganos desconcentrados encuentran su fundamento legal en el artículo 17 de la LOAPF, mismo que señala que las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, los cuales les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y

Artículo 98-B. Para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría podrá contar con los órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los que se les otorgarán autonomía técnica y facultades ejecutivas para resolver sobre materias específicas dentro del ámbito de competencia que se determine en cada caso, de conformidad con las normas que al efecto establezca el instrumento legal respectivo, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 98-C. El Servicio de Administración Tributaria, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, tendrán la organización y las atribuciones que establezcan los ordenamientos legales y reglamentarios por los que fueron creados.

Asimismo, la SHCP es la coordinadora del sector que agrupa a la Condusef e IPAB,³¹ organismos descentralizados integrantes del sistema financiero mexicano, cuya definición legal esta contenida dentro del artículo 45 de la LFEP, al establecer que “son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

Al respecto no debemos perder de vista que la agrupación por sectores es propia de las entidades que componen la administración pública paraestatal, y al formar parte de ella los organismos descentralizados, deberán ser agrupados por sectores coordinados por las Secretarías de Estado, en función de las actividades que les sean propias, dicho agrupamiento es realizado por el propio Ejecutivo, tal y como se desprende del artículo 48 de la LOAPF, al señalar que a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado.

Por lo que dicha intervención se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

³¹ Véase la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada en el DOF el 10 de agosto de 2007.

Por otro lado, en términos de las fracciones VII y VIII del artículo 31 LOAPF, la SHCP tiene las siguientes atribuciones en materia financiera, mismas que a continuación se transcriben:

Artículo 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 al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

VIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito.

De su Reglamento Interior derivan sus principales facultades, al respecto, el autor Carlos Varela Juárez, considera que las facultades de la SHCP, a partir de la LIC y de su Reglamento, se agrupan de la siguiente forma:

- Reglamentarias. Son las que recibe la SHCP para reglamentar disposiciones legales.
- Aprobatorias. Las que recibe para aprobar previamente para realización de diferentes actos o circunstancias.
- Designatorias. Las que tiene para nombrar a distintos funcionarios.
- Sancionatorias. Las que de manera expresa puede utilizar para conductas contrarias a la ley.
- Estructurales o de política financiera y económica. Aquellas cuyo desahogo, de forma directa o indirecta, permiten y regulan la conformación del sistema financiero en su conjunto.³²

Sin embargo, como ya mencionamos anteriormente, las leyes financieras le otorgan otras facultades, como la de designar a los presidentes de la CNBV, CNSF, CONSAR y CONDUSEF, otorgar autorizaciones, emitir revocaciones, expedir normas de carácter general, interpretar para efectos administrativos sus disposiciones, autorizar operaciones análogas o conexas a las autorizadas expresamente a las entidades financieras, entre otras no menos importantes.

³² Varela Juárez, Carlos, *Marco jurídico del sistema bancario mexicano*, México, Trillas, 2003, p.190.

A ella corresponde aplicar, ejecutar e interpretar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen, de igual forma, le corresponde dar orientación de la política financiera y crediticia a todos los intermediarios financieros, de acuerdo con los lineamientos que en esas materias señale el Ejecutivo Federal, quien delega facultades a la SHCP para el manejo de los asuntos que se relacionan con el sistema bancario del país.

La dependencia cuenta con toda la estructura orgánica necesaria. Su competencia no está determinada en un solo cuerpo legal, sino que le otorgan facultades y atribuciones prácticamente todas las leyes del sistema financiero mexicano.³³

Las unidades administrativas de la SHCP, cuyas actividades están dirigidas primordialmente a atender el sector financiero son la Dirección General de Banca de Desarrollo, Unidad de Banca y Ahorro y Dirección General de Seguros y Valores, mismas que forman parte de la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es de señalarse que además de las unidades administrativas mencionadas, la Subsecretaría se compone por la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, Unidad de Crédito Público y la Dirección General de Asuntos Internacionales de Hacienda.

B. Banco de México

Por mandato constitucional el Estado tendrá un banco central el cual será persona de derecho público con carácter autónomo, denominado Banco de México, conforme al artículo 1° de la Ley del Banco de México (LBM) reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la CPEUM, se regirá por las disposiciones contenidas en la misma.

Cabe mencionar que la transformación del Banco de México como organismo descentralizado del Gobierno Federal en persona de derecho público se enuncia en el artículo quinto transitorio de la LBM y la creación del banco central autónomo se da por reforma al artículo 28 constitucional, mediante decreto publicado en el DOF el 20 de agosto de 1993.

³³ Dieck Assad, Flory Anette, *Instituciones financieras*, México, Mc Graw Hill, 2004, p. 30.

Del precepto constitucional citado con anterioridad, se desprenden los siguientes aspectos relacionados con la naturaleza jurídica del Banco de México, su autonomía, su objetivo prioritario, la determinación de las áreas estratégicas que llevará a cabo, las facultades de regulación conferidas y algunas consideraciones sobre las personas encargadas de su conducción.

Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica del banco central, tanto la CPEUM como su ley, establecen que será autónomo, en el ejercicio de sus funciones y en su administración, es decir, un órgano autónomo. En este sentido, los órganos constitucionales autónomos son entendidos

como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado. Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.³⁴

Por otro lado, el objetivo prioritario del Banco de México será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado, sin que ninguna autoridad pueda ordenarle conceder financiamiento.

Respecto a las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes, el citado precepto señala que se trata de funciones que el Estado ejerce de manera exclusiva, a través del banco central, indicando que no constituirán monopolios.

Con relación a sus facultades de regulación, se señala que el banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

En este sentido, el artículo 24 de la LBM, precisa que el aludido organismo autónomo podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público; tales disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos

³⁴ Cárdenas García, Jaime F., *Una constitución para la democracia. Propuestas para su nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, pp. 224 y ss., cit. por Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 122.

de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas, debiendo expresar las razones que las motivan.

La administración del Banco de México estará encomendada a una Junta de Gobierno y a un Gobernador, tales designaciones serán hechas por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente.

La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo anterior, de entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores.

El artículo 28 constitucional establece que las personas que tengan la conducción del banco central desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. El desempeño de algún empleo, cargo o comisión, distinto de los previstos en contravención a esta disposición es causa de remoción tratándose de un miembro de la Junta de Gobierno.

El Banco de México tendrá las siguientes finalidades:

- Proveer a la economía del país de moneda nacional, teniendo como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda.
- Promover el sano desarrollo del sistema financiero, y
- Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

En términos del artículo 3º de la Ley del Banco de México, el banco central desempeñará las funciones siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;

III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;

IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;

V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y

VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

C.- Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Derivado de la publicación de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en el DOF el 28 de abril de 1995, se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV); es un órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de su ley; para la consecución de su objeto ejercerá las atribuciones que le confieren su propia ley, las leyes relativas al sistema financiero, así como las demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables, entre otras facultades funge como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera.

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, mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público, así como a las personas físicas y morales que realicen actividades propias de esos intermediarios, previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero con el propósito de que tales personas observen debidamente las citadas leyes, así como las disposiciones que emanen de ellas.

En virtud de lo anterior se considera que la tarea esencial de la citada autoridad financiera “consiste en supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a los intermediarios financieros y a las personas físicas y morales que realicen actividades propias de esos intermediarios”.³⁵

Las entidades financieras sobre las que la CNBV ejerce facultades de supervisión son previstas por la fracción IV del artículo 3º de su Ley, al establecer que por entidades del sector financiero o entidades financieras, se deberá entender:

³⁵ Ruíz Torres, Humberto Enrique, Derecho Bancario, Oxford, México, 2003, p. 103.

a las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales, instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia, personas que operen con el carácter de entidad de ahorro y crédito popular, así como otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión.

Como se puede advertir, la supervisión que legalmente le corresponde ejercer a la CNBV abarca a la mayoría de entidades del sector financiero, salvo las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, afianzadoras, administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas para el manejo de los fondos para el retiro, pertenecientes a los sectores .³⁶

La supervisión que realice la CNBV a las citadas entidades financieras, comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le confieren a la citada Comisión su propia Ley, así como otras leyes y disposiciones aplicables, tales como la LIC y la LACP, entre otras.

La supervisión de las Entidades Financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetos los sistemas de control y calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, solvencia, estabilidad y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema financiero.³⁷

Según lo considerado por el Dr. De la Fuente, en la actualidad la supervisión de las entidades financieras a cargo de la CNBV se lleva a cabo principalmente a través de dos procedimientos, la vigilancia (supervisión extra situ), que se da desde las oficinas de la CNBV, y la inspección (supervisión intra situ), que se desarrolla en las oficinas de las entidades.

³⁶ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 165.

³⁷ *Ibíd.*, p. 166..

No debe perderse de vista que por disposición legal, el ejercicio de las facultades de supervisión conferidas a la CNBV, corresponden a su Presidente, quien podrá ejercerlas directamente o delegarlas, pero sólo a través de servidores públicos de la CNBV, lo anterior, de conformidad con el artículo 16 de LCNBV, mismo que precisa que corresponde a su Presidente el ejercicio de las facultades previstas el citado organismo, el cual podrá ejercer sus funciones directamente o, mediante acuerdo delegatorio que deberá ser publicado en el DOF, a través de los vicepresidentes, directores generales y demás servidores públicos de la citada Comisión, ya que el “Presidente es la máxima autoridad administrativa de la Comisión y ejerce sus funciones de manera directa o por medio de los servidores públicos de la misma”.³⁸

Por otro lado, es de señalarse que en el artículo 4º de su ley se encuentran detalladas ampliamente sus facultades, entre otras no menos importantes, las relativas a realizar la supervisión de las entidades financieras, los organismos de integración, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero; emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades; fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera; autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo, de aquellas entidades que señalan las leyes; imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas y, en su caso, coadyuvar con el ministerio público respecto de los delitos previstos en las leyes relativas al sistema financiero.

No obstante las facultades establecidas en el precepto citado, es de comentar que también en la LIC se establece una amplia gama de facultades relacionados con los intermediarios financieros bancarios, tales como dar a conocer el monto del capital mínimo con el que deben contar las instituciones de banca múltiple; supervisar, inspeccionar y regular a las filiales e inspeccionar y vigilar a las instituciones de crédito cuando realicen operaciones con valores, entre otras.

Asimismo, en términos de la LACP, la CNBV esta facultada para otorgar la autorización respectiva para organizarse y operar como entidades de ahorro y crédito popular y organismos de integración, así como revocar las citadas autorizaciones que al efecto se otorguen; imponer multas y conocer del recurso que contra las citadas sanciones proceda, entre otras.

³⁸ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 198.

En virtud de lo anteriormente expuesto, los sectores financieros que supervisa son los siguientes:

- Bancario
- Organizaciones y actividades auxiliares del crédito
- Bursátil
- Ahorro y Crédito Popular

Así como a las sociedades de información crediticia y otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la CNBV ejerza facultades de supervisión.

En tratándose de las agrupaciones financieras,³⁹ la sociedad controladora estará sujeta a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional que supervise a la entidad financiera integrante del grupo que la SHCP determine como la preponderante dentro del propio grupo, para lo cual tomará en cuenta, entre otros elementos, el capital contable de las entidades de que se trate, es decir que si la entidad financiera preponderante es supervisada por la CNBV, dicha autoridad financiera será la encargada de supervisar a la agrupación financiera.

D. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) se creó el 3 de enero de 1990. En términos del artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS) es un órgano desconcentrado de la SHCP, que deberá sujetarse a dicha ley y a su Reglamento Interior, publicado en el DOF del 5 de marzo de 1998.

Tiene por objeto la inspección y vigilancia de las instituciones y de las sociedades mutualistas de seguros y de las demás personas y empresas a que se refiere la LGISMS, así como también de las instituciones de fianzas, y de las demás personas y empresas a que se refiere la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (LFIF).

La CNSF junto con la SHCP, deberá procurar un desarrollo equilibrado de los sectores asegurador y afianzador, y una competencia sana entre las instituciones que los integran.

³⁹ Véase abajo apartado V, número 7, de este capítulo.

Tanto el artículo 108 de la LGISMS como el artículo 68 de la LFIF, enuncian las facultades que tendrá la CNSF, se resumen en la supervisión, inspección, vigilancia, consulta, control y regulación del sector.

Su misión es garantizar al público usuario del sector, que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan, se apeguen a lo establecido por las leyes.

Para cumplir con este propósito tiene a su cargo, entre otras, las siguientes funciones:

1. La supervisión de solvencia de las instituciones de seguros y fianzas;
2. La autorización de los intermediarios de seguro directo y reaseguros;
3. El apoyo al desarrollo de los sectores asegurador y afianzador.⁴⁰

Los sectores financieros que supervisa son los siguientes:

- Seguros
- Fianzas

E. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

La publicación en el DOF de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), el 22 de julio de 1994, dio origen a un organismo que se encargaría de vigilar y supervisar a todas las personas que intervienen en los sistemas de ahorros, denominado Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), que se crea como órgano administrativo desconcentrado de la SHCP dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de su ley, teniendo como objeto la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro, que en términos de lo dispuesto por la fracción X del artículo 3º de LSAR son entendidos como:

aquéllos regulados por las leyes de seguridad social que prevén que las aportaciones de los trabajadores, patrones y del Estado sean manejadas a través de cuentas individuales propiedad de los trabajadores, con el fin de acumular saldos, mismos que se aplicarán para fines de previsión social o para la obtención de pensiones o como complemento de éstas.

⁴⁰ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob.cit.*, nota 4, t. I, nota 4, p. 220.

Para el cumplimiento de sus objetivos cuenta con las facultades que le otorgan las leyes relativas al sistema financiero, así como su propia ley previstas en el artículo 5º, que ejerce a través de sus órganos, consistentes básicamente en la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.

Por lo que la supervisión del sector comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que se confieren a la CONSAR en su ley, así como en otras leyes y disposiciones aplicables.

F.- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

El 18 de enero de 1999, se publicó en el DOF la Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (LPDUSF), en la que se prevé la creación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), como la entidad pública encargada de aplicarla.

Surge como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, además cuenta con autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos, y facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en su ley, la cual 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 dichas funciones.

De acuerdo con la fracción I del artículo 2º de la LPDUSF, por usuario se debe entender “en singular o plural, la persona que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tenga algún derecho frente a la Institución Financiera como resultado de la operación o servicio prestado”.

La CONDUSEF tendrá como finalidades:

- Promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras,
- Arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos,

— Crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros.

Entre las facultades establecidas para la CONDUSEF en el artículo 11 de la LPDUSF, resaltan las relativas a atender y resolver las consultas y reclamaciones que le presenten los usuarios, sobre asuntos de su competencia; llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre el usuario y la institución financiera en los términos previstos en su ley así como prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios, en las controversias entre éstos y las instituciones financieras que se entablen ante los tribunales o se substancien mediante procedimientos arbitrales en los que el aludido organismo no actúe como árbitro, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado.

La CONDUSEF juega un papel muy importante dentro del sistema financiero mexicano, como se puede apreciar de lo señalado anteriormente, y es que además a este organismo descentralizado de la SHCP, se le ha encomendado la tarea de llevar a cabo un registro de las instituciones financieras, toda vez que derivado de su ley creadora, tendrá a su cargo el Registro de Prestadores de Servicios Financieros (Sipres), cuya organización y funcionamiento se sujetará a las disposiciones que al efecto expida, mismo que se establecerá y mantendrá actualizado con la información que le proporcionen las autoridades competentes y, en su caso, las instituciones financieras.

En este sentido, las autoridades financieras que tengan a su cargo otorgar las autorizaciones para el funcionamiento y operación de las instituciones financieras, deberán dar aviso a la CONDUSEF del otorgamiento de tales autorizaciones para el registro de éstas, también deberán informarle de la revocación de dichas autorizaciones, así como de la fusión, escisión, transformación o liquidación de las instituciones financieras.

El Sipres puede ser consultado por el público en general, para acceder a el basta con ingresar al portal de internet de la Comisión; la posibilidad de contar con la información que de las instituciones financieras recopila el Sipres, genera certeza jurídica, tanto en las relaciones de las personas que tienen un vínculo jurídico con alguna de ellas, así como entre las que están contemplando contratar algún servicio financiero; además incrementa la confianza en el sistema financiero mexicano, pues el público en general puede constatar la situación actual de las instituciones financieras y los diversos cambios que durante su existencia registren desde que son autorizadas.

Debido al constante crecimiento del sistema financiero mexicano, y como parte del fomento a la cultura financiera, se recomienda que previo a la contratación de algún servicio o producto financiero, se verifique que la instituciones financiera que lo ofrece, cuenta con la autorización respectiva.

Por otro lado, atendiendo al contenido del artículo 50 Bis de la LPDUSF, cada institución financiera deberá contar con una unidad especializada y esta a su vez con personal en cada entidad federativa en que tenga sucursales u oficinas; la cual tendrá por objeto atender consultas y reclamaciones de los usuarios.

Finalmente, es de señalar que a diferencia de las demás autoridades financieras, la CONDUSEF no tiene como objeto la supervisión e inspección de las instituciones financieras, sino más bien la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros.

Derivado de tal finalidad, los sujetos de atención del referido organismo, son los usuarios, en virtud de que dicha finalidad tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre estos y las instituciones financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas, ya que tanto los usuarios como las instituciones financieras, entendidas en términos de su ley, son sujetos del ámbito de aplicación de la misma.

G. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

La creación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), se da con fundamento en la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB), publicada en el DOF el 19 de enero de 1999, misma que prevé el establecimiento del sistema de protección al ahorro bancario, en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas en los términos y con las limitantes que la misma determina, cuya administración estará a cargo del referido Instituto, así lo determina el artículo 2º de la LPAB al señalar:

El sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

La protección del ahorro bancario a cargo del IPAB conlleva a la realización de actos tendientes a prevenir situaciones de insolvencia y falta de liquidez por parte de las instituciones de banca múltiple, para lo cual brinda apoyos financieros preventivos y en caso de requerirse habilita programas de saneamiento, todo esto a favor del público ahorrador, por lo que el IPAB puede otorgar apoyos financieros para proveer liquidez o sanear un banco bajo los términos de su ley, lo anterior derivado de sus atribuciones tendientes a la consecución de su objeto, que es determinado por artículo 67 de la LIPAB, consistente en:

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

Como vemos, al emitirse la LPAB, el H. Congreso de la Unión creó el IPAB para instaurar y administrar un nuevo sistema de seguro de depósitos explícito y limitado para proteger a los pequeños y medianos ahorradores.⁴¹

Sobre los seguros de depósito, el autor Humberto Enrique Ruíz Torres⁴² comenta que esencialmente buscan conservar la confianza de los ahorradores en que sus recursos les serán restituidos oportunamente, junto con sus accesorios; en algunos casos en su totalidad; en otros hasta por el monto establecido en la ley.

En el caso del IPAB se trata de una cobertura limitada, pues desde que se constituyó se creó un fondo en todas las instituciones de banca múltiple para asegurar los recursos de los ahorradores derivados de cualquiera de las operaciones garantizadas, hasta por un monto preestablecido,⁴³ dejando de estar protegidos en su totalidad, ya que gradualmente disminuyó hasta llegar al límite actual.

Las operaciones protegidas por el sistema administrado por el IPAB, consideradas como operaciones garantizadas, de conformidad con el artículo 6º de la LPAB son “los

⁴¹ http://www.ipab.org.mx/ipab_espanol/principal.htm (mayo 2008).

⁴² Ruíz Torres, Humberto Enrique, *ob. cit.*, nota 67, p. 108.

⁴³ Los límites a los montos asegurados por persona y por institución bancaria del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2003 eran de 10 millones udis; del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2004 equivalía a 5 millones de udis y finalmente a partir del 1o. de enero de 2005 en adelante comienza la última etapa del programa reducción de cobertura, ya que antes de 1999, prácticamente todos los pasivos de los bancos estaban asegurados.

depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito”.

Tales fracciones se refieren a la recepción de depósitos bancarios de dinero (a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo o con previo aviso) así como a la aceptación de préstamos y créditos.

Pese a lo anterior, no quedan garantizados ninguno de los depósitos e inversiones que realicen las instituciones de crédito en otras de su misma clase, ni nacionales ni extranjeras, ni tampoco los depósitos e inversiones documentadas en títulos no negociables de los miembros del consejo, funcionarios y apoderados generales de las propias instituciones de crédito.⁴⁴

Por otro lado, la determinación del monto a pagar a cada persona, por institución, se hará con base en lo dispuesto por el artículo 8 de la multicitada ley, tal como sigue:

se calculará en unidades de inversión el monto de las obligaciones garantizadas, con base en el saldo, por principal y accesorios, que tengan las referidas obligaciones, en la fecha en que el Instituto publique la resolución relativa a la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la Institución de que se trate, así como el valor de las citadas unidades de inversión en esa fecha. Para efectos de lo anterior, las obligaciones a plazo se considerarán vencidas con los intereses acumulados a dicha fecha.

Siendo establecido en el artículo 11 de la LIPAB el límite a la cobertura de protección al ahorro bancario, por lo que el IPAB garantiza el pago del saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios hasta cuatrocientas mil unidades de inversión por persona, física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución de banca múltiple.

Dicho pago se realizará en moneda nacional, por lo que la conversión del monto denominado en unidades de inversión se efectuará utilizando el valor vigente de la citada unidad en la fecha en que el Instituto efectúe el pago, teniendo a la fecha un valor aproximado en pesos de 1.4 millones.

Es menester señalar que las instituciones de banca múltiple tienen la obligación de informar a las personas que utilicen sus servicios sobre el tipo y monto de las operaciones garantizadas, lo anterior de conformidad con el segundo párrafo del artículo 6º de la

⁴⁴ Carvallo Yañez, Erick, *Nuevo derecho bancario y bursátil. Teoría y práctica de las agrupaciones financieras, las instituciones de crédito y las casas de bolsa*, México, Porrúa, 2003, p. 353.

LIPAB; asimismo el numeral M.11.86 de la circular 2019/95 expedida por el Banco de México, establece los lineamientos bajo los cuales se darán a conocer las obligaciones garantizadas, en tal sentido, las instituciones de banca múltiple deberán hacer del conocimiento del público inversionista en la documentación a través de la cual instrumenten sus operaciones, si los pasivos a su cargo se encuentran o no garantizados por el IPAB y, en su caso, los montos de dicha garantía.

Aunado a lo anterior, deberán dar a conocer tal información en la publicidad impresa en la que ofrezcan al público productos u operaciones de captación, así como tener disponible en su página electrónica un vínculo con la página electrónica del IPAB en la que se describen los términos y condiciones de la cobertura.

Cabe mencionar, que con el fin de brindar protección al ahorro bancario en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, las instituciones de banca múltiple tienen la obligación de pagar al IPAB las cuotas ordinarias y extraordinarias que establezca su junta de gobierno⁴⁵, en los términos y condiciones dispuestos en la ley que lo rige. El hecho de que las instituciones de crédito no cubran, en tiempo y forma las cuotas a su cargo, será constitutivo de infracción que tendrá como sanción la imposición de multa por el equivalente a un tanto de la cuota omitida.

En resumen, el IPAB es la institución pública encargada de asegurar los depósitos de los ahorradores en los bancos en México, asimismo al formar parte de la red de seguridad del sistema financiero mexicano es responsable, en coordinación con otras autoridades financieras, de dar seguimiento y de definir la situación de los bancos con problemas de insolvencia, en dado caso, liquidando sus activos y pagando sus obligaciones garantizadas.

La red de seguridad financiera generalmente incluye entidades a cargo de las funciones de regulación y supervisión prudencial, prestamista de última instancia así como de seguro de depósitos (protección al ahorro).

Los miembros que componen la red de seguridad financiera fomentan y promueven la existencia de un sistema financiero seguro y competitivo en México.

En México, la red de seguridad financiera consta de los siguientes miembros:

⁴⁵ De conformidad con el artículo 75 de la LIPAB, la junta de gobierno estará integrada por siete vocales: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la CNBV y cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y en sus recesos, por la misma proporción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Al respecto, cuenta con la facultad de aprobar las cuotas ordinarias, diferenciadas y extraordinarias, que deban cubrir las instituciones conforme a lo señalado en los artículos 22, 21 y 23 de dicha ley.

- SHCP, regulación.
- CNBV, supervisión.
- IPAB, protección al ahorro.
- Banco de México, prestamista de última instancia.

El IPAB no es una autoridad financiera, aunque hay quienes consideran que tienen facultades de autoridad, sin embargo contribuye en varias formas a consolidar la confianza y la estabilidad en el sistema financiero mexicano. En principio, promueve confianza al ser una agencia con poderes y cursos de acción definidos y explícitos para la resolución de bancos en peligro de quiebra, reduciendo la incertidumbre, otra forma es a través de su cultura de prevención.

El IPAB, conjuntamente con autoridades del sistema financiero, posee los recursos humanos con la capacidad técnica y práctica para detectar riesgos de quiebra en las instituciones en una fase razonablemente temprana, así como para dar seguimiento a la evolución financiera del sistema bancario para advertir la presencia de posibles riesgos emergentes de naturaleza macroeconómica.

Mediante el seguimiento de riesgos y de los mecanismos de resolución de bancos en problemas al menor costo posible, el IPAB está en una mejor posición para garantizar el pago de las obligaciones garantizadas y contribuye, en coordinación con otros participantes de la red de seguridad financiera, a la existencia de una banca comercial sana y competitiva.

2. Instituciones Financieras

A. Sector Bancario

Anteriormente señalamos que las instituciones financieras se agrupan en sectores para su estudio, con el fin de tener relacionadas aquellas que realizan actividades similares o cuyos productos y servicios son regulados por las mismas leyes.

Tomando en cuenta lo anterior, es de señalarse que las instituciones financieras que se encuentran agrupadas dentro del sector bancario realizan actividades similares aunque no son regulados por el mismo ordenamiento jurídico, como lo veremos posteriormente. Sin embargo, se puede decir que básicamente la LIC, determina las instituciones financieras que componen dicho sector.

El sector bancario en la actualidad está compuesto por los integrantes del sistema bancario mexicano, siendo entre ellos contempladas a las instituciones de crédito, las cuales por su importancia merecen ser estudiadas de manera independiente; además, serán incluidas dentro de este sector a las sociedades financieras de objeto limitado (sofoles), en virtud de que están previstas en la LIC, así como a la Financiera Rural, cuyo antecedente es Banrural, S.N.C., lo anterior en virtud de la naturaleza de sus actividades, relacionadas con el otorgamiento de créditos para el sector rural.

Respecto a las filiales de instituciones financieras del exterior, las oficinas de representación de entidades financieras del exterior y las sucursales de bancos extranjeros, previstos en la LIC, serán tratados en otro apartado.⁴⁶

a. Sistema Bancario Mexicano

El Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, BANSEFI (antes Patronato del Ahorro Nacional), los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como los fideicomisos que se constituyan para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, de conformidad con el artículo 3º de la LIC, integran el sistema bancario mexicano, cuya rectoría financiera será ejercida por el Estado, así lo dispone la LIC en su artículo 1º, al señalar el objeto de la misma:

La presente Ley tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.

Del contenido del artículo 4º de la LIC, se advierte que la rectoría del sistema bancario mexicano a cargo del Estado tiene como fin la orientación selectiva del crédito, puesto que deberá garantizar que las actividades de este sistema deberán ser dirigidas principalmente a dos vertientes: producción nacional y crecimiento de la economía nacional, mediante el fomento del ahorro en todos los sectores y regiones del país y su adecuada canalización. En tratándose de la banca de desarrollo deberá atender las

⁴⁶ Véase abajo apartado V, número 8, de este capítulo.

actividades productivas que el Congreso de la Unión le determine como especialidad de cada una de éstas, en sus respectivas leyes orgánicas.

i. Banco de México

El Banco de México como autoridad del sistema financiero mexicano, ya fue abordado en el apartado respectivo y para evitar repeticiones innecesarias nos limitaremos a señalar que en el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de la LBM, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la constitucional; tal ordenamiento legal junto con la LIC forma parte del marco legal aplicable a las instituciones de crédito, por lo que deberá consultarse antes de acudir al marco supletorio.

Las operaciones que podrá celebrar, son determinadas por el artículo 7º de su ley, consistentes en:

I. Operar con valores;

II.- Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario;

III. Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.;⁴⁷

IV. Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero;

V. Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de los previstos en la fracción II del artículo 20;

VI. Emitir bonos de regulación monetaria;

VII. Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI siguiente, de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan;

⁴⁷ La aludida fracción VI del artículo 3º de la LBM, hace referencia a los organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, bancos centrales y otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

VIII. Recibir depósitos bancarios de dinero de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.;

IX. Obtener créditos de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o. y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;

X. Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;

XI. Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, y

XII. Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de las personas señaladas en las fracciones VII y VIII anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal.

El Banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de esta Ley o los conexos a ellos.

ii. Instituciones de crédito

La actividad bancaria gira en torno al llamado «servicio de banca y crédito», el cual sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo.

El concepto legal de dicho término, es proporcionado por el artículo 2º de la LIC, al disponer que por servicio de banca y crédito se deberá entender:

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.

Por lo anterior, se considera que las instituciones de crédito desarrollan el papel de intermediarios, al captar recursos del público y ponerlos a disposición de personas que lo requieren, tomando en cuenta que los bancos no prestan u otorgan créditos con recursos propios sino ajenos, por lo que en la función bancaria hay intermediación y es profesional porque se lleva a cabo sólo por entidades altamente especializadas, que cuentan con experiencia en el ramo y además, están sujetas a la supervisión y vigilancia de las autoridades bancarias.

Cabe mencionar, que sólo las operaciones que celebren las instituciones de crédito se considerarán operaciones de banca y crédito, sin que se consideren como tales a las que celebren intermediarios financieros⁴⁸ distintos autorizados en los términos de su legislación aplicable.

Del citado numeral se desprende que existe captación de recursos del público cuando se solicite, ofrezca o promueva la obtención de fondos o recursos de persona indeterminada o mediante medios masivos de comunicación, o se obtengan o soliciten fondos o recursos de forma habitual o profesional.

Asimismo, en relación a la colocación de los recursos captados por parte de un banco, el Dr. de la Fuente comenta que tal operación se caracteriza en la ley como el acto que causa en el sujeto pasivo de la obligación un pasivo directo o contingente, siendo este último entendido como “las obligaciones que adquiere el banco frente a un tercero por cuenta de un cliente determinado, el cumplimiento está sujeto a una condición suspensiva, es decir, puede suceder o no”.⁴⁹

Respecto a la captación de recursos del público en territorio nacional, el artículo 103 de la LIC, limita la posibilidad para llevar a cabo tal actividad y enuncia cuales son las entidades que podrán hacerlo y las condiciones para ello. En tal sentido, se desprende que ninguna persona física o moral, excepto las instituciones de crédito «así como los demás intermediarios financieros debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables» (fracción I), los emisores de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores colocados mediante oferta pública (fracción II) y las sofoles (fracción IV), podrán captar recursos del público con sus respectivas condiciones.

Tratándose de la primera fracción del precepto legal citado se considera que el legislador deja abierta la puerta para permitir la captación de recursos a otras entidades financieras diferentes a las enunciadas, como fuera en otro tiempo permitido para las uniones de crédito y las sociedades de ahorro y préstamo, actualmente en período de transición pues para seguir operando deberán migrar a la nueva figura jurídica denominada entidad de ahorro y crédito popular incorporada al sistema financiero mexicano a partir del año 2001, cuyo estudio motiva el presente trabajo y de lo cual hablaremos en los próximos capítulos.

⁴⁸ Los intermediarios financieros son aquellas instituciones que participan en el flujo indirecto de dinero y de otros medios de pago, a través de recibir recursos de quienes tienen un excedente de liquidez (prestamistas) para canalizarlos hacia quienes les falta liquidez (prestatarios), para las satisfacciones de necesidades específicas; suele establecerse una diferencia entre intermediarios financieros bancarios y no bancarios, en los primeros se ubican las instituciones de crédito y en los segundos el resto de las instituciones financieras. Ruíz Torres, Humberto Enrique, *ob. cit.*, nota 67, pp.19-25.

⁴⁹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 374.

Los emisores a que se refiere la segunda fracción del artículo referido, que utilicen los recursos provenientes de la colocación para otorgar crédito, deberán ajustarse a las disposiciones de carácter general que expida la CNBV en materia de información financiera, administrativa, económica, contable y legal, que deberán dar a conocer al público en los términos de la Ley del Mercado de Valores (LMV).⁵⁰

a). Marco Legal

El artículo 6° de la LIC precisa el marco jurídico aplicable a las instituciones de banca múltiple y a las instituciones de banca de desarrollo, señalando que en lo no previsto por la misma y por la Ley Orgánica del Banco de México, a las instituciones de banca múltiple se les aplicarán la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarios y mercantiles, la legislación civil federal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto de la tramitación de los recursos a que se refiere esta Ley, y el Código Fiscal de la Federación respecto de la actualización de multas; sobre las instituciones de banca de desarrollo dispone que se regirán por su respectiva ley orgánica y, en su defecto, por lo dispuesto en ese artículo.

b) Instituciones de banca múltiple

Las instituciones de banca múltiple, son sociedades anónimas de capital fijo, autorizadas discrecionalmente por el Gobierno Federal a través de la CNBV, previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable del Banco de México "para prestar el servicio de banca y crédito en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito".⁵¹

Tales autorizaciones serán intransmisibles, y en el caso de las autorizaciones de las instituciones de banca múltiple, así como sus modificaciones, se publicarán, a costa de la institución de que se trate, en el DOF y en dos periódicos de amplia circulación de su domicilio social.

Para obtener la autorización para organizarse y operar como las instituciones de crédito, las solicitantes deberán constituirse como sociedad anónima de capital fijo y organizarse de conformidad con lo dispuesto por la LGSM, en todo lo que no esté previsto en la LIC; tener por objeto la prestación del servicio de banca y crédito, duración

⁵⁰ Véase abajo apartado B. Mercado de valores.

⁵¹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 370.

indefinida, contar con el capital social y el capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en su ley y domicilio social en el territorio nacional; asimismo, los estatutos sociales, así como cualquier modificación a los mismos, deberán ser sometidos a la aprobación de la CNBV, una vez aprobados, el instrumento público en el que consten deberá inscribirse en el RPC sin que sea preciso mandamiento judicial.

De conformidad con el artículo 10 de la LIC, las solicitudes de autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple deberán acompañarse de la documentación relativa a lo siguiente:

I. Proyecto de estatutos de la sociedad que deberá considerar el objeto social y señalar expresa e individualmente las operaciones que pretenda realizar conforme a lo dispuesto por el artículo 46 de esta Ley, así como satisfacer los requisitos que, en términos de la presente Ley y de las demás disposiciones aplicables, deban contenerse;

II. Relación e información de las personas que directa o indirectamente pretendan mantener una participación en el capital social de la institución de banca múltiple a constituir, que deberá contener, de conformidad con las disposiciones de carácter general que al efecto expida la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno, lo siguiente:

a) El monto del capital social que cada una de ellas suscribirá y el origen de los recursos que utilizará para tal efecto;

b) La situación patrimonial, tratándose de personas físicas, o los estados financieros, tratándose de personas morales, en ambos casos de los últimos tres años, y

c) Aquélla que permita verificar que cuentan con honorabilidad e historial crediticio y de negocios satisfactorio.

III. Relación de los probables consejeros, director general y principales directivos de la sociedad, acompañada de la información que acredite que dichas personas cumplen con los requisitos que esta Ley establece para dichos cargos.

IV. Plan general de funcionamiento de la sociedad que comprenda por lo menos:

a) Las operaciones a realizar de conformidad con el artículo 46 de esta Ley;

b) Las medidas de seguridad para preservar la integridad de la información;

c) Los programas de captación de recursos y de otorgamiento de créditos en los que se refleje la diversificación de operaciones pasivas y activas de conformidad con la normativa aplicable, así como los segmentos del mercado que se atenderán preferentemente;

d) Las previsiones de cobertura geográfica, en las que se señalen las regiones y plazas en las que se pretenda operar;

e) El estudio de viabilidad financiera de la sociedad;

f) Las bases para aplicar utilidades, en la inteligencia de que las sociedades a las que se autorice para organizarse y operar como instituciones de banca múltiple no podrán repartir dividendos durante sus tres primeros ejercicios sociales y que, en ese mismo periodo, deberán aplicar sus utilidades netas a reservas. La restricción anterior no será aplicable a las instituciones de banca múltiple que cuenten con un índice de capitalización superior en diez puntos porcentuales al requerido conforme a lo dispuesto en el artículo 50 de la presente Ley, y

g) Las bases relativas a su organización, administración y control interno;

V. Comprobante de depósito en garantía en moneda nacional constituido en institución de crédito o de valores gubernamentales por su valor de mercado, a favor de la Tesorería de la Federación, por una cantidad igual al diez por ciento del capital mínimo con que deba operar la sociedad conforme a la presente Ley, y

VI. La demás documentación e información relacionada, que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores requiera para el efecto.

Las operaciones que pueden celebrar las instituciones de crédito se encuentran previstas en el Título Tercero de la LIC, las cuales son enumeradas en el artículo 46 y son las siguientes:

I. Recibir depósitos bancarios de dinero:

a) A la vista;

b) Retirables en días preestablecidos;

c) De ahorro, y

d) A plazo o con previo aviso;

II. Aceptar préstamos y créditos;

III. Emitir bonos bancarios;

IV. Emitir obligaciones subordinadas;

V. Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior;

VI. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;

VII. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;

VIII. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito;

IX. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley Mercado de Valores;

- X. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta Ley;
- XI. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;
- XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;
- XIII. Prestar servicio de cajas de seguridad;
- XIV. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;

- XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;
- XVI. Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;
- XVII. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
- XVIII. Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;
- XIX. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;
- XX. Desempeñar el cargo de albacea;
- XXI. Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;
- XXII. Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;
- XXIII. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda, y
- XXIV. Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.
(Se deroga el segundo párrafo)
- XXV. Realizar operaciones financieras conocidas como derivadas, sujetándose a las disposiciones que expida el Banco de México escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores;
- XXVI. Efectuar operaciones de factoraje financiero, y
- XXVII. Las análogas o conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La lista de operaciones que podrán llevar a cabo las instituciones de crédito es enunciativa más no limitativa, aunque al inicio del referido artículo se señala que sólo las operaciones enumeradas son las que podrán celebrar, al final en su última fracción otorga la posibilidad de que lleven a cabo otras, análogas o conexas, mismas que deberán ser entendidas en su significado literal.

En todo caso, las operaciones autorizadas para las instituciones de crédito, atendiendo a su registro contable se clasifican en activas, pasivas, de servicios o neutras,

ya que son asentadas en la contabilidad en el haber, deber y en cuentas de orden, respectivamente.

En las operaciones activas, los bancos intervienen como acreditantes y se definen como:

un convenio que se establece bilateralmente entre un banco, (acreedor) que se compromete otorgar un crédito o préstamo y un cliente (deudor), persona física o moral que lo recibe con base en la confianza y atributos de reputación y solvencia que satisfaga las exigencias del acreedor, el cual recibirá a cambio, después de un plazo, la suma que prestó más un interés.⁵²

La LIC las regula en el Título Tercero, Capítulo III, de los artículos 65 a 76.

En este tipo de operaciones, es la institución de crédito la que concede financiamientos y son consideradas en la contabilidad como asientos del haber, puesto que son derechos de crédito del banco.

En este sentido, el artículo 65 de la LIC establece los lineamientos que deberán tomar en cuenta las instituciones de crédito en el otorgamiento de sus financiamientos:

Para el otorgamiento de sus financiamientos, las instituciones de crédito deberán estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de éstos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros o la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso, fueren necesarias. Los montos, plazos, regímenes de amortización, y en su caso, periodos de gracia de los financiamientos, deberán tener una relación adecuada con la naturaleza de los proyectos de inversión y con la situación presente y previsible de los acreditados.

Es importante señalar que en relación con la contratación de un crédito hipotecario, la Ley de Transparencia y Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2002, otorga a los interesados en adquirir, construir y remodelar una casa habitación, o en refinanciar un crédito a la vivienda, una serie de derechos que hacen accesible y transparente la información respectiva.

Por otro lado, a diferencia de las operaciones activas, en las operaciones pasivas los bancos fungen como acreditados y son definidas como,

⁵² *Ibidem*, p. 409.

el convenio bilateral que se establece entre un cliente (acreedor) y un banco (deudor), otorgando el primero, la propiedad del dinero y el segundo, la disponibilidad del mismo, obligándose a restituir el débito más el pago de un interés al depositante.⁵³

El autor Carlos Varela⁵⁴ considera que las operaciones pasivas representan la base de la economía de todas las instituciones de crédito modernas, que no podrían concebirse sin un amplio capital ajeno para su manejo.

La LIC las regula en el Título Tercero, Capítulo III, de los artículos 56 a 64.

Por último tenemos a las operaciones de servicios, se trata de operaciones no crediticias, en las que los bancos realizan actividades de diversa índole.

Para el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez⁵⁵ son entendidas como:

Las operaciones a través de convenios en los que se establece entre un cliente y un banco, la obligación del primero de cubrir una cantidad de dinero (comisión) y el del segundo el de prestar determinados servicios. En los mismos el banco no aparece como deudor o acreedor y se contabilizan en su gran mayoría en cuentas de orden y los resultados como utilidades.

En estas operaciones el banco no recibe ni otorga crédito, si no que consisten en meras funciones de intermediación o servicios a sus clientes, por lo que reciben también el nombre de servicios bancarios. Al respecto, la LIC precisa que los servicios que las instituciones de crédito podrán prestar serán los que están expresamente determinados en el referido artículo 46, entre ellos el servicio de cajas de seguridad, operaciones de fideicomiso, mandato, comisión, administración o custodia, contemplados en el Título Tercero, Capítulo IV, de los artículos 77 a 85 bis 1.

Finalmente, es de señalar que las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito deberán ajustarse a las disposiciones que expida el Banco Central; tal facultad derivada de la función prevista en la fracción I del artículo 3º de la LBM, que tiene que ver con la regulación de la intermediación y los servicios financieros, siendo expresamente establecida por el artículo 24 de la misma:

El Banco de México podrá expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema

⁵³ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 380.

⁵⁴ Varela Juárez, Carlos, *ob. cit.*, nota 64, p. 67.

⁵⁵ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 454.

financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público. Al expedir sus disposiciones el Banco deberá expresar las razones que las motivan.

Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.

En el ejercicio de esta función, el Banco de México podrá imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones que realicen en contravención a las disposiciones que éste expida, mismas que en términos del artículo 24 de la LBM, “deberán tener como objetivo preservar la efectividad de las normas de orden público establecidas en la presente Ley”.

En este tenor de ideas y con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia de conformidad con el artículo 48 de la LIC, se deberán sujetar a lo dispuesto por la LBM: las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas, y de servicios, así como las operaciones con oro, plata y divisas, que realicen las instituciones de crédito.

En relación con lo anterior, el Banco de México expidió la Circular 2019/95 que entró en vigor el 21 de septiembre de 1995, con el objeto de compilar en un solo ordenamiento las disposiciones correspondientes a las operaciones activas, pasivas y de servicios que celebren las instituciones de banca múltiple, a fin de facilitar su consulta.

Asimismo y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros publicada en el DOF el 15 de junio de 2007, el Banco de México está facultado para regular, mediante disposiciones de carácter general, las tasas de interés, comisiones y pagos anticipados de las operaciones que realicen con sus clientes, las instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado y las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas.

c. Instituciones de banca de desarrollo

Atendiendo el contenido del artículo 30 de la LIC, las instituciones de banca de desarrollo, son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esa Ley.

A diferencia de las instituciones de banca múltiple cuyo capital social esta compuesto por acciones, el capital social de la banca de desarrollo estará representado por títulos de crédito, denominados certificados de aportación patrimonial, que deberán ser nominativos y se dividirán en dos series: la serie "A", que representará en todo tiempo el sesenta y seis por ciento del capital de la sociedad, que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie "B", que representará el treinta y cuatro por ciento restante.

Cabe señalar que existen restricciones para que personas físicas o morales puedan adquirir, los certificados de aportación patrimonial de la serie "B", observando una participación mayoritaria por parte del Gobierno Federal,

Por ello, al hablar de banca de desarrollo se hace referencia a los bancos del Estado, los cuales durante el período de 1926 a 1982, recibieron la denominación de "instituciones nacionales de crédito", posteriormente a raíz de la nacionalización bancaria de septiembre de 1982, los bancos estatales se denominaron sociedades nacionales de crédito.

Conforme a los artículos 1º y 3º de la LOAPF, las sociedades nacionales de crédito forman parte de la administración pública paraestatal, mismas que constituidas en los términos de su legislación específica son empresas de participación estatal mayoritaria de las que el Poder Ejecutivo se auxilia, y deberán tener por objeto las áreas prioritarias que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Derivado de lo anterior, las instituciones de banca de desarrollo constituidas como sociedades nacionales de crédito quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica, es decir a la LIC, la cual dispone que su marco legal se compone por su ley orgánica y en su defecto por lo dispuesto en el artículo 6º de la misma. Pero conforme al artículo 4º de la LFEP, también les será aplicable este ordenamiento en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

Se crean mediante una ley orgánica de carácter federal, en la cual se establecen los términos y condiciones en que deben prestar sus servicios,⁵⁶ además funcionan con base en un reglamento orgánico expedido por la SHCP, debiendo ser ambos publicados en el DOF e inscribirse en el RPC.

⁵⁶ Mendoza Martell, Pablo E. y Eduardo Preciado Briceño, *ob. cit.*, nota 23, p. 68.

Tanto la ley orgánica como el reglamento orgánico de cada institución de banca de desarrollo, establecerán el sector económico con el cual operarán, así como las bases de su organización y funcionamiento.⁵⁷

Asimismo se apoyan en sus programas operativos y financieros, mismos que deberán formularse anualmente conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, los cuales deberán contener un apartado relativo a la forma en que se coordinarán con las demás instituciones de banca de desarrollo, lo anterior por disposición expresa del artículo 31 de la LIC.

Tendrán como objeto el que determine su ley orgánica, siendo el fundamental facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas. Según lo dispuesto por la LIC en su artículo 4º las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas, por lo cual llevarán a cabo la colocación de los recursos captados entre los participantes del sector de la economía asignado.

Como podemos apreciar en su ley y reglamento orgánicos “consta la especificidad de sus actividades que, siempre serán de intermediación financiera y preferenciales, con el propósito de apoyar el desarrollo de sectores prioritarios de la economía nacional”.⁵⁸

Para el autor Francisco Borja Martínez⁵⁹ la existencia de los bancos de desarrollo, anteriormente instituciones nacionales de crédito, bedece al interés del Estado de contar con intermediarios que asignen recurso financieros y técnicos en forma eficiente a los sectores de la economía nacional que el propio Estado considere prioritario.

Las instituciones de banca de desarrollo además de las operaciones previstas en el citado artículo 46 de la LIC, realizarán las operaciones necesarias para la atención adecuada del correspondiente sector de la economía nacional a que están dirigidas; y deberán avocarse al cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios, de conformidad con las leyes y sus respectivos reglamentos orgánicos.

De lo anterior se desprende que su función no es la realización de operaciones bancarias por sí mismas, sino fungir como instituciones de intermediación financiera con el propósito de apoyar al desarrollo del sector de la economía nacional que le encomienda

⁵⁷ Herrerón Silva, Hermilo, *El servicio de banca y crédito*, México, Porrúa, 1998, p. 169.

⁵⁸ Díaz Infante, Fernando Hegewisch, *ob. cit.*, nota 33, p. 194.

⁵⁹ Borja Martínez, Francisco, *ob. cit.*, nota 46, p. 120.

su propia ley orgánica “y en base al sector atendido el objeto será determinado por sus leyes orgánicas, debiendo ser siempre actividades prioritarias o estratégicas”.⁶⁰

En resumen, la banca de desarrollo, también llamada banco de segundo piso o banco de fomento, es un grupo de bancos dirigidos por el gobierno federal cuyo propósito es desarrollar ciertos sectores específicos para atender y solucionar problemas de financiamiento regionales o municipales, o fomentar ciertas actividades (explotación, desarrollo de proveedores, creación de nuevas empresas).

Se le dice de segundo piso pues sus programas de apoyo o líneas de financiamiento la realizan a través de los bancos comerciales que quedan en primer lugar ante las empresas o usuarios que solicitan el préstamo.⁶¹

Las instituciones de banca de desarrollo que operan en la actualidad atienden los sectores de comercio exterior, industrial e infraestructura, y de servicios y son las siguientes:

- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Nacional Financiera, S.N.C.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
- Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.⁶²

Es de señalarse, que para su estudio suele incluirse dentro de este grupo a la Financiera Rural, organismo público descentralizado coordinado por la SHCP, cuyo objetivo principal consiste en canalizar recursos financieros, asistencia técnica, capacitación y asesoría al sector rural.

La Financiera Rural enfrenta el reto de otorgar crédito a las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y demás actividades productivas vinculadas con el medio rural para lo cual ha desarrollado e instrumentado programas y productos de crédito, considerando las necesidades del mercado y enfocándose en atender fundamentalmente a pequeños y medianos productores.

⁶⁰ Díaz Infante, Fernando Hegewisch, *ob. cit.*, nota 33, p. 196.

⁶¹ Apuntes, Diplomado en Cultura Financiera, México, Condusef, 2007.

⁶² De conformidad con la Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la LFEP y su Reglamento, publicada en el DOF el 10 de agosto de 2007.

iii. Fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras

Estos fideicomisos públicos, deberán realizar actividades financieras, teniendo como objeto o finalidad principal la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, incluyendo la asunción de obligaciones por cuenta de terceros; asimismo, sus operaciones deberán representar el cincuenta por ciento o más de los activos totales promedio durante el ejercicio fiscal inmediato anterior.

Figuran en el sistema financiero mexicano al ser uno de los integrantes del sistema bancario mexicano, sin embargo lo relacionado con su constitución, estructura y organización no esta regulado por leyes financieras, sino por leyes administrativas, al formar parte de la administración pública federal.

Razón por la cual su concepto legal lo encontramos en la propia LOAPF, al disponer en su artículo 47 que los fideicomisos públicos:

son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Del concepto legal citado se desprende que el fideicomiso público puede ser constituido por el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales, en este sentido también lo podemos entender como:

un contrato por medio del cual el gobierno federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, trasmite la titularidad de bienes de dominio público (previo decreto de desincorporación) o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, a una institución fiduciaria (por lo general sociedades nacionales de crédito) para realizar un fin lícito, de interés público.⁶³

De conformidad con el artículo 1º de la LOAPF, los fideicomisos públicos junto con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, componen la administración pública paraestatal.

⁶³ Mendoza Martell, Pablo E. y Eduardo Preciado Briceño, *ob. cit.*, nota 23, p. 41.

Las condiciones que se tienen que reunir para que la figura jurídica en comento sea considerada como entidad paraestatal y por ende debiendo sujetarse a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), derivan del artículo 40 de dicho ordenamiento y se refieren a lo siguiente:

Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley.

Atendiendo a lo dispuesto por la LIC, el fideicomiso público integrante del sistema bancario mexicano es aquel constituido por el Gobierno Federal, en cuyo caso la SHCP fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, mismo que se puede entender como:

aquel contrato a través del cual el Gobierno Federal, actuando a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su carácter de fideicomitente único de la administración pública centralizada, entrega a un banco de desarrollo, los recursos que han de conformar el patrimonio mediante el cual se cumplan los fines para los que fueron proporcionados, constituyéndose así una entidad auxiliar del Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, contando para ello con una estructura administrativa propia y un comité técnico.⁶⁴

Respecto a su estructura orgánica, los mismos deberán organizarse de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria (órganos de administración y dirección).

Asimismo, los comités técnicos y los directores generales de los fideicomisos públicos se ajustarán en cuanto a su integración, facultades y funcionamiento a las disposiciones que en la LFEP se establecen para los órganos de gobierno y para los directores generales, en cuanto sea compatible a su naturaleza.

Respecto al marco legal contemplado para los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, el Doctor Jesús de la Fuente considera que en virtud de que forman parte del sistema bancario, deberá ser aplicado el marco legal primario y supletorio dispuesto para la banca de desarrollo, pero atendiendo a

⁶⁴ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 576.

su carácter de entidad paraestatal, también deberán atender lo dispuesto por la LFEP, al establecer en su artículo 4º, que quedan sujetos a su legislación específica, pero la misma les será aplicable de manera supletoria en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

Los fideicomisos públicos son de suma importancia y su estructura organizacional y operacional son tan grandes que representan entidades equivalentes a las de segundo piso, así lo considera la autora Flory Dieck, agregando que su integración al sistema financiero mexicano es justificable, pues existe un volumen importante de recursos, aportados por el Gobierno Federal, ya sea a través del erario Federal, reservas de contingencias, o bien que provienen de la colocación de instrumentos de deuda, ya sea interna o externa, por lo que el gobierno se convierte en el fideicomitente (entidad que aporta los recursos o bienes fideicomitidos), administrándolos las entidades financieras, ya sea por conducto del propio Banco de México o de la banca de desarrollo, representada por algunos de los bancos elegidos que, por su actividad, encajan como fiduciario para colocación, administración y recuperación. Los usuarios que pertenecen a los sectores que recibirán los recursos se convierten en los beneficiarios, en calidad de fideicomisarios.

iv. Organismos auto regulatorios bancarios

De conformidad con el artículo 7 bis de la LIC; tendrán por objeto implementar estándares de conducta y operación entre sus agremiados, a fin de contribuir al sano desarrollo de las instituciones de crédito.

En este sentido, se consideran organismos autorregulatorios bancarios las asociaciones o sociedades gremiales de instituciones de crédito que, a solicitud de aquellas, sean reconocidas con tal carácter por la CNBV, previo acuerdo de su Junta de Gobierno.

v. Sociedades financieras de objeto limitado

Las sociedades financieras de objeto limitado (sofoles),

son las personas morales autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la CNBV y del Banco de México, para captar recursos provenientes de la colocación de instrumentos previamente

calificados por una instituciones calificadoras de valores, inscritos en el Registro Nacional de Valores y otorgar créditos para determinada actividad o sector (construcción, vivienda, micro, pequeña y mediana empresa y consumo).⁶⁵

Surgen como una alternativa para desarrollar el sistema financiero mexicano y también son conocidas como "intermediarios financieros de facultades limitadas", porque su capacidad de captación de pasivo del público está limitada a la colocación de valores en bolsa y a obtener préstamos de otros bancos.

Su función es orientar sus recursos a la micro y pequeña empresas, ya que tienen prohibido conceder préstamos a negocios cuyos fondos sean superiores a determinadas cantidades, así como facilitar el acceso de financiamientos a un segmento específico de mercado que de otra manera tendría obstáculos para llevar a cabo sus proyectos.

Estos intermediarios de facultades limitadas, funcionan captando recursos financieros (operaciones pasivas) mediante operaciones en el mercado bursátil u obteniendo préstamos de entidades gubernamentales. Los recursos que obtienen son colocados a través de los créditos que ofrecen (operaciones activas) mismo que son otorgados para ciertas actividades o sectores como son la construcción, vivienda, micro, pequeña y mediana empresa, así como al consumo, aunque la mayoría trabajan en el ramo hipotecario.

Por lo tanto, pueden llevar a cabo operaciones pasivas sin recibir depósitos del público, sólo mediante la colocación de valores, y operaciones activas a través del otorgamiento de créditos a la actividad o sector que se señale en la autorización respectiva.

Fueron creadas por reforma a la LIC publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1993, como una de las excepciones a su artículo 103, por el que se establece que ninguna persona física o moral, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en territorio nacional, mediante la celebración de operaciones de depósito, préstamo, crédito, mutuo o cualquier otro acto causante de pasivo directo o contingente, quedando obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, exceptuando entre otras a las sofoles.

De conformidad con el penúltimo y último párrafos del citado artículo 103 de la LIC, las sofoles contarán en todo momento con participación mexicana mayoritaria en su capital social, debiendo sujetarse en cada caso a las reglas que al efecto expida la SHCP

⁶⁵ *Ibidem*, p. 592.

y a las disposiciones que respecto de sus operaciones emita el Banco de México, así como a la inspección y vigilancia de la CNBV.

El 14 de junio de 1993, la SHCP expidió las reglas a que deberán sujetarse estas sociedades, en las que se señala que deberán constituirse como sociedades anónimas en los términos de la LGSM y tener como objeto social la captación de recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores y otorgar créditos para determinada actividad o sector. En la octava regla se regula su operación de forma limitativa estableciendo las operaciones que únicamente podrán efectuar.

La escritura constitutiva de estas sociedades y cualquier modificación a la misma, deberá ser sometida a la aprobación previa de la SHCP, una vez aprobada la escritura o sus reformas, deberán inscribirse en el RPC.

Es de señalar que durante el 2006 sobrevino una importante reforma al sistema financiero mexicano, con el surgimiento de una nueva figura que viene a sustituir a las sofoles, llamada sociedades de objeto múltiple o sofomes, por lo que las disposiciones relacionadas con las sofoles serán derogadas, incorporando esta nueva figura al sector de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, bajo el régimen legal de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC).

Al respecto, el 18 de julio de 2006 se publica en el DOF un decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones en materia financiera, entre ellas la LIC y la LGOAAC.

El artículo tercero del citado decreto ordena las derogaciones de la fracción IV y el penúltimo y último párrafos del artículo 103, mismas que entrarán en vigor a los siete años de su publicación; así lo señala el primer párrafo del artículo quinto transitorio. Por lo que el texto seguirá vigente hasta el 18 de julio de 2013:

Conforme al artículo segundo del decreto señalado se adiciona el Capítulo II al Título Quinto de la LGOAAC con los artículos 87-B a 87-Ñ en los que se precisa el funcionamiento, organización y constitución de las sofomes. Dichas adiciones entraron en vigor al día siguiente de su publicación en el DOF, según lo establecido por el artículo primero transitorio de dicho decreto; por lo anterior, en la actualidad convergen ambas figuras dentro del sistema financiero mexicano.

Las sofomes serán tratadas en su apartado respectivo, como actividad habitual y profesional del crédito.⁶⁶

⁶⁶ Véase abajo apartado V, número 3 de este capítulo.

Del contenido de los transitorios del multicitado decreto se desprende que las sofoles autorizadas y constituidas antes de la publicación del mismo podrán seguir operando mientras no transcurra el período de siete años a partir de su publicación, asimismo durante el mismo tiempo la SHCP podrá autorizar la operación y funcionamiento de nuevas sofoles hasta el 18 de julio de 2013.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo sexto transitorio del decreto, el cual establece que la SHCP solo dará trámite a las solicitudes que para obtener la autorización para operar como sofol, hayan sido presentadas antes de la fecha en que haya sido publicado el decreto en el DOF. Las autorizaciones que, en su caso se otorguen solo estarán vigentes hasta la fecha en que se cumplan siete años de la publicación del referido decreto en el DOF y quedarán sujetas a lo dispuesto por el artículo quinto transitorio.

Finalmente, considero pertinente comentar que anterior a la reforma del artículo 3º. de la LIC, misma que fue publicada en el DOF el 1º. de febrero de 2008, eran expresamente señalados como integrantes del sistema bancario el Patronato el Ahorro Nacional (PAHNAL), ahora Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., (Bansefi) y los fideicomisos constituidos para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México.

Sobre Bansefi es de señalar que a raíz de la publicación de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (LOBANSEFI) en el DOF el 1º de junio de 2001, se abroga la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional, con lo que sobreviene la transformación del PAHNAL al Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI); en este sentido, la fracción XI del artículo tercero transitorio de la LOBANSEFI dispone lo siguiente:

Llevada a cabo la transformación, cuando las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas hagan referencia a la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional, o al Patronato del Ahorro Nacional, se entenderá que se hace para esta Ley o para el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, en lo que no se oponga a la misma o a su naturaleza.

Razón por la cual, al señalarse en la LIC que el PAHNAL era uno de los integrantes del sistema bancario mexicano se debía entender que se refería a BANSEFI.

En la celebración de sus operaciones, servicios e inversiones deberá observar lo dispuesto por su ley orgánica, la LIC, la LBM y por las demás disposiciones legales aplicables, asimismo, dicha institución de banca de desarrollo, tiene por objeto:

- Promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector conformado por los organismos de Integración, las entidades de ahorro y crédito popular y a las personas morales y grupos de personas físicas, a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), así como a las personas físicas y morales que reciban u otorguen servicios a éstas.
- Ofrecer instrumentos y servicios financieros entre los mismos,
- Canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del citado sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

Como se puede apreciar, el objeto de esta institución de banca de desarrollo esta orientado a atender principalmente el sector de ahorro y crédito popular,⁶⁷ integrado por los organismos de integración y las entidades de ahorro y crédito en los términos de su ley, cuyo estudio motiva el presente trabajo y será analizado en los siguientes capítulos. Aunque ofrece servicios financieros al público en general, consistentes básicamente en la celebración de operaciones relativas al otorgamiento de créditos y recepción de depósitos.

Las metas que persigue BANSEFI en el ejercicio de su objeto, están encaminados a la promoción, gestión y financiamiento: de proyectos que atiendan las necesidades del sector de ahorro y crédito popular; de su desarrollo tecnológico, su capacitación, asistencia técnica y el incremento de su productividad; y, en general de toda clase de proyectos, operaciones y actividades que atiendan las necesidades de servicios financieros, tecnológicos, de capacitación, de asesoría, de administración de riesgos financieros, de los integrantes del citado sector, entre otros.

Respecto a las operaciones que BANSEFI podrá llevar a cabo, es pertinente recordar que las instituciones de banca de desarrollo además de realizar las operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 46 de la LIC, podrán realizar las actividades previstas en su ley orgánica, tendientes a la adecuada atención del sector que les sea determinado.

⁶⁷ Véase abajo apartado V, número 6, de este capítulo.

En el caso que nos ocupa, tales actividades son establecidas en el artículo 8° de su ley orgánica, las que podrá realizar para el cumplimiento del objeto y la realización de los objetivos antes señalados. Entre otras no menos importantes destacan las relativas al establecimiento de planes de ahorro, emisión o garantía de valores, así como garantizar obligaciones de terceros, contratar créditos para la realización de sus funciones de fomento; adquirir tecnología, promover su desarrollo y transferirla conforme a lo dispuesto por las leyes aplicables, así como prestar servicios financieros, tecnológicos, de capacitación, de asesoría, de administración de riesgos financieros, entre otros, contribuyendo a su propio desarrollo y del sector de ahorro y crédito popular, mediante la reducción de costos y/o la generación de ingresos.

En este sentido, el BANSEFI promueve el financiamiento entre los integrantes del sector de ahorro y crédito popular, para que éstos puedan hacer llegar este servicio a la población de menores ingresos y a las micro y pequeñas empresas. Esta operación la proporciona conforme a lo dispuesto por su Ley Orgánica y la Ley de Instituciones de Crédito, por las siguientes vías:

- Efectuar descuentos;
- Otorgar préstamos; y
- Otorgar créditos.⁶⁸

Al respecto BANSEFI asume el compromiso de ofrecer productos y servicios innovadores, confiables y competitivos, que satisfagan las necesidades de los ahorradores, que generen lealtad hacia el banco y que procuren su rentabilidad y la de los integrantes del sector, de los cuales se puede obtener mayor información en su portal de internet.

En síntesis las funciones de BANSEFI están orientadas a apoyar el desarrollo institucional del sector de ahorro y crédito popular y la promoción de la cultura financiera y el ahorro entre sus integrantes, a través de la oferta de productos y servicios adecuados, una sólida infraestructura tecnológica, un equipo humano profesional y comprometido; así como de la coordinación de apoyos del gobierno federal y de diversos organismos.

Sobre los fideicomisos constituidos para el desempeño de las funciones encomendados al Banco de México, el banco central podría actuar como fiduciario cuando por ley le fuera asignado o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuvaran al desempeño de sus funciones o de los que el propio banco constituyera para cumplir obligaciones laborales a su cargo.

⁶⁸ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 564.

B. Mercado de valores

a. Concepto

Para el Dr. Jesús de la Fuente, un mercado en términos generales, es la interacción de múltiples compradores y vendedores de bienes, productos o servicios, tomando en cuenta lo anterior, define al mercado de valores como:

aquella parte del sistema financiero, donde se permite llevar a cabo: la emisión, colocación, negociación y amortización de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores, con la participación de emisores, inversionistas, intermediarios, instituciones de apoyo y autoridades de regulación y supervisión.⁶⁹

Asimismo, señala que en síntesis, el mercado de Valores es aquél en el que se realiza la intermediación de todo tipo de valores materia de oferta pública y que tiene como principales contribuciones ser un vínculo con procesos productivos, generador del empleo y bienestar, herramienta de política económica, vehículo para financiar el desarrollo y canalizador de ahorro interno y externo.

Del concepto anterior se desprenden dos aspectos a considerar para poder llevar a cabo la intermediación en el mercado de valores, y es que los mismos deberán estar inscritos en el Registro Nacional de Valores (RNV) y para ello ser objeto de oferta pública.

El RNV es un ente público a cargo de la CNBV, en él se deberán inscribir los valores objeto de oferta pública e intermediación en el mercado de valores, según corresponda.

Conforme al artículo 7º de la Ley del Mercado de Valores (LMV), para que los valores sean objeto de oferta pública dentro del territorio nacional, deberán estar inscritos en el RNV; la oferta pública es el ofrecimiento, con o sin precio, que se haga en territorio nacional a través de medios masivos de comunicación y a persona indeterminada, para suscribir, adquirir, enajenar o transmitir valores, por cualquier título.

Atendiendo al contenido de la fracción XXIV del artículo 2º de la LMV, el término «valores» comprende:

las acciones, partes sociales, obligaciones, bonos, títulos opcionales, certificados, pagarés, letras de cambio y demás títulos de crédito, nominados o innominados, inscritos o no en el Registro, susceptibles de circular en los

⁶⁹ Ibidem, p. 567.

mercados de valores a que se refiere esta Ley, que se emitan en serie o en masa y representen el capital social de una persona moral, una parte alícuota de un bien o la participación en un crédito colectivo o cualquier derecho de crédito individual, en los términos de las leyes nacionales o extranjeras aplicables.

Los valores eran papeles, también llamados títulos, que tenían un valor por lo que representaban (una propiedad, un pagaré, un cierto número de mercancías o de dinero) y que podían ser cambiados, comprados y vendidos entre las personas intercambiando su valor en dinero u otros títulos. Se dice «eran» pues actualmente ya no se utilizan los papeles, sino anotaciones a través de una institución de depósito de valores (desmaterialización de los valores) que registra quien es el dueño de una cantidad virtual de títulos (fracciones de un título global); pero debido a que se sigue intercambiando (compra/venta) el valor de esos títulos virtuales la connotación de «mercado de valores» se ha quedado.⁷⁰

El autor Humberto Ruíz Torres⁷¹ al referirse al funcionamiento del mercado de valores, precisa que en este, al igual que en otros mercados participan intermediarios financieros, siendo la tarea esencial de este mercado, la captación de recursos del público, para su colocación entre el público, con la peculiaridad de que la captación se realiza a través de poner en contacto la oferta y la demanda de valores; por el lado de la demanda se encuentra el público inversionista, en tanto que en el lado de la oferta encontramos a los emisores de valores.

El intermediario pone en contacto la oferta y la demanda de la siguiente manera: recibe de sus clientes diversos valores y posteriormente lo ofrece entre los inversionistas. De tal forma que, capta recursos del público y los canaliza, en el mercado primario, a los emisores, proveyéndoles de recursos que de otra forma con dificultades podrían obtener u obtendrían pero más caros.

Finalmente, señala el autor que para realizar el complejo mecanismo que supone la intermediación bursátil, se necesita la participación de diversos sujetos como los inversionistas, los emisores, los intermediarios, las bolsas de valores, las instituciones para el depósito de valores y las autoridades.

Cabe señalar que a diferencia de cuando uno ahorra en un banco (depositando dinero), en el mercado de valores se invierte (compra algo para venderlo después), y al invertir lo que se adquiere son los valores.

⁷⁰ *Mercado de Valores*, en <http://www.condusef.gob.mx/OtrosSectores/> (mayo 2008).

⁷¹ Ruíz Torres, Humberto Enrique, *ob. cit.*, nota 67, p. 201.

En el mercado de valores el dinero y los títulos sólo se intercambian entre emisora e inversionista, o entre inversionista e inversionista. Los intermediarios de valores, el Indeval, la Bolsa Mexicana de Valores, y demás organismos de apoyo no son responsables de las inversiones o del pago de las obligaciones de los instrumentos.

b. Marco Legal

El marco legal del mercado de valores se compone por normas de aplicación directa, supletoria y complementaria, además de la constitución.⁷²

Respecto a las normas de aplicación directa, resuelven directamente la problemática que se presenta en el mercado de valores y son las contenidas en la LMV, Ley de Sociedades de Inversión, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley de la CNBV; disposiciones de carácter general emitidas por la SHCP, CNBV y el Banco de México así como por diversas disposiciones reglamentarias.

El marco supletorio esta delimitado por el artículo 5º de la LMV, al establecer que la legislación mercantil, los usos bursátiles y mercantiles y la legislación civil federal, en el orden citado, serán supletorios de la señalada ley.

Entre las normas de aplicación complementaria, encontramos a la LOAPF, Reglamento Interior de la SHCP, Ley del Banco de México, Ley de Inversión Extranjera, Código Fiscal de la Federación.

El 30 de diciembre de 2005, fue publicada en el DOF la Nueva Ley del Mercado de Valores, entrando en vigor a partir del 28 de junio de 2006, contiene 423 artículos, organizados en 26 títulos a diferencia de la ley anterior, publicada en el DOF el 2 de enero de 1975, pues contemplaba 130 artículos y 14 capítulos.

En este sentido, la iniciativa de ley, pretendía fortalecer el sistema financiero, ajustando la legislación mexicana a los estándares internacionales, y al promover el mercado y el financiamiento para la mediana industria, generar más fuentes de empleo, en la espera de que las reformas que se hicieron a la ley se traduzcan en beneficios inmediatos para el país.

⁷² Véase Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Tratado de derecho bancario y bursátil, seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros.*, 5ª. ed., t. I, México, Porrúa, 2007, esp. parte tercera, cap. XVII, pp. 604-605.

Los principales tópicos abordados en la iniciativa de ley fueron sociedades anónimas bursátiles, nuevas reglas para la administración de la sociedad y mayores reglas para la transparencia.

Se considera que esta Ley, no sólo vino a llenar un gran hueco para la promoción del mercado de valores, sino además permitió revertir el proceso de intermediación que padecen las empresas, pues cada vez menos cotizaban en bolsa y tenían acceso a estos mercados; siendo dos virtudes principales de la misma, permitir contar con un mercado de valores más amplio y accesible a la pequeña y mediana empresa y garantizar mayor transparencia en la conducción de los corporativos y la defensa de los intereses de los accionistas minoritarios.⁷³

Es de señalar que la iniciativa de LMV estuvo consensuada con los sectores involucrados y especializados en estos temas, siendo que en México eran muy pocas las empresas que cotizaban en bolsa, que podían captar recursos del público en general a través de acciones u obligaciones, porque eso estaba muy reglamentado, y lo que se pretendía con la nueva ley, es abrir la posibilidad de que una serie de empresas medianas y pequeñas pudieran convertirse en sociedades anónimas bursátiles y, como tales, captar capital de riesgo.

Se estima que la nueva ley trae aparejada toda una serie de cambios en los órganos de administración de las sociedades, porque se cambian las facultades de los consejeros, se dan nuevas limitaciones a los comisarios y se establecen nuevos requisitos. Todo eso está muy bien porque influye en la transparencia y en la eficacia de la administración de las sociedades.

Se consideró en su momento, que se trataba de una de las iniciativas más importantes en la materia, al fijar reglas modernas para el gobierno corporativo de las empresas que están en bolsa, y también de criterios para la protección de los accionistas minoritarios.

Se destacan tres características que reúne la nueva LMV: transparencia del medio bursátil, protección de los accionistas minoritarios y ampliación del mercado de valores a empresas medianas y pequeñas; ya que la protección de los accionistas minoritarios, era también un reclamo, y después de varios intentos para que las empresas medianas y pequeñas puedan cotizar en la bolsa, con la nueva LMV se espera se pueda materializar.

⁷³ Pineda, Manuel y Zósimo Camacho, *Nuevas reglas en el mercado de valores*, en revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2005/mayo/html/negocios/nuevas_reglas.htm, (agosto 2007).

En esta tesitura, la nueva LMV, tiene por objeto desarrollar el mercado de valores en forma equitativa, eficiente y transparente; proteger los intereses del público inversionista; minimizar el riesgo sistémico; fomentar una sana competencia, y regular lo siguiente:

- La inscripción y la actualización, suspensión y cancelación de la inscripción de valores en el Registro Nacional de Valores y la organización de éste.
- La oferta e intermediación de valores.
- Las sociedades anónimas que coloquen acciones en el mercado de valores bursátil y extrabursátil a que esta Ley se refiere; así como el régimen especial que deberán observar en relación con las personas morales que las citadas sociedades controlen o en las que tengan una influencia significativa o con aquéllas que las controlen.
- Las obligaciones de las personas morales que emitan valores, así como de las personas que celebren operaciones con valores.
- La organización y funcionamiento de las casas de bolsa, bolsas de valores, instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales de valores, proveedores de precios, instituciones calificadoras de valores y sociedades que administran sistemas para facilitar operaciones con valores.
- El desarrollo de sistemas de negociación de valores que permitan la realización de operaciones con éstos.
- La responsabilidad en que incurrirán las personas que realicen u omitan realizar los actos o hechos que esta Ley sanciona.
- Las facultades de las autoridades en el mercado de valores.

c. Intermediarios en el mercado de valores

Se trata de empresas que ofrecen el servicio de intermediación en el mercado de valores entre quienes desean invertir su dinero y las empresas que requieren de algún tipo de financiamiento, las operaciones se realizan a través de instrumentos denominados valores.

Los intermediarios en el mercado de valores son entendidos como:

la sociedad anónima de capital fijo o variable, autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (casa de bolsa) para actuar en forma habitual,

poniendo en contacto la oferta y la demanda de valores; colocar estos mediante oferta pública (únicamente casa de bolsa) y administrar y manejar carteras de valores de terceros, pudiendo además llevar a cabo aquellas otras actividades análogas o complementarias autorizadas por la Ley o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.⁷⁴

La intermediación se da cuando estas instituciones financieras ponen en contacto a los inversionistas o personas que desean comprar, vender o transferir los valores; siendo esta la principal razón por la cual las casas de bolsa no pueden garantizar ganancias al inversionista, ya que no son responsables de qué tan bueno o malo es el instrumento que se compra.

La intermediación con valores inscritos en el RNV sólo podrá proporcionarse por las entidades financieras autorizadas para actuar como intermediarios del mercado de valores, asimismo podrán otorgar el servicio de intermediación de valores no inscritos en el RNV, pero sólo respecto de acciones representativas del capital social de personas morales.

Tratándose de la compra y venta de valores, siempre que la LMV no establezca lo contrario se podrá realizar por cualquier persona.

De conformidad con el artículo 109 de la LMV, las entidades financieras autorizadas para operar como intermediarios del mercado de valores son las siguientes:

- Casas de bolsa;
- Instituciones de crédito;
- Sociedades operadoras de sociedades de inversión y
- Administradoras de fondos para el retiro;
- Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión y
- Entidades financieras autorizadas para actuar con el referido carácter de distribuidoras.

Cabe señalar que la LMV anterior consideraba como intermediarios a las casas de bolsa, los especialistas bursátiles y las demás entidades financieras autorizadas por otras leyes para operar con valores en el mercado de éstos, siendo ampliado el número de intermediarios por la nueva ley.

Por intermediación con valores se debe entender la realización habitual y profesional de cualquiera de las actividades que a continuación se indican:

⁷⁴ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 692.

- Actos para poner en contacto oferta y demanda de valores.
- Celebración de operaciones con valores por cuenta de terceros como comisionista, mandatario o con cualquier otro carácter, interviniendo en los actos jurídicos que correspondan en nombre propio o en representación de terceros.
- Negociación de valores por cuenta propia con el público en general o con otros intermediarios que actúen de la misma forma o por cuenta de terceros.

Por último, cabe señalar que de los intermediarios señalados, el citado ordenamiento legal, solamente sienta las bases de organización y funcionamiento de las casas de bolsa, disponiendo para el resto que al respecto observen lo establecido en las leyes del sistema financiero que las rijan y demás disposiciones que emanen de ellas.

i. Casas de bolsa

Las casas de bolsa son las sociedades anónimas organizadas de conformidad con las disposiciones especiales que se contienen en el presente ordenamiento legal (específicamente artículos 113 a 224 LMV) y, en lo no previsto por éste, en lo dispuesto en la LGSM.

Para organizarse y operar requieren autorización de la CNBV, previo acuerdo de su Junta de Gobierno; la duración de estas sociedades debe ser indefinida; su domicilio social debe estar en territorio nacional, su objeto social será actuar como casa de bolsa realizando las actividades y servicios previstos en la LMV; su administración estará encomendada a un consejo de administración y a un director general.

Las autorizaciones que al efecto se otorguen por su naturaleza serán intransmisibles y no implicarán certificación sobre la solvencia de la casa de bolsa de que se trate. Además tales autorizaciones, así como sus modificaciones, se deberán publicar en el DOF a costa del interesado.

Los estatutos sociales de las casas de bolsa, así como sus modificaciones, deberán ser aprobados por la CNBV, una vez obtenida la aprobación podrán ser inscritos en el RPC.

De conformidad con el artículo 115 de la LMV, las solicitudes de autorización para organizarse y operar como casa de bolsa, deberán acompañarse de la documentación siguiente:

- Proyecto de estatutos de una sociedad anónima.
- Relación e información de los socios, indicando el monto del capital social que suscribirán y el origen de los recursos declarado por éstos, así como de los probables consejeros, director general y principales directivos de la sociedad.
- Plan general de funcionamiento de la sociedad que comprenda, cuando menos, las actividades y servicios a realizar, las medidas de seguridad para preservar la integridad de la información, las previsiones de cobertura geográfica señalando las regiones y plazas en las que se pretenda operar, el estudio de viabilidad financiera de la sociedad, las bases relativas a su organización y control interno, las bases para aplicar utilidades.
- Comprobante de depósito bancario en moneda nacional o, en su caso, de valores gubernamentales por su precio de mercado, depositados en entidades financieras a favor de la Tesorería de la Federación, por una cantidad igual al diez por ciento del capital mínimo con que deba operar la sociedad.
- La demás documentación e información que la CNBV, en relación con las fracciones anteriores, requiera mediante disposiciones de carácter general, previo acuerdo de su Junta de Gobierno.

Por otro lado, las operaciones que las casas de bolsa celebren con su clientela inversionista y por cuenta de la misma, se registrarán por las previsiones contenidas en los contratos de intermediación bursátil que al efecto celebren por escrito, salvo que, se establezca una forma de contratación distinta.

Por medio del contrato de intermediación bursátil, el cliente conferirá un mandato para que, por su cuenta, la casa de bolsa realice las operaciones autorizadas por la LMV, a nombre de la misma casa de bolsa.

ii. Instituciones de crédito

Como ya lo mencionamos anteriormente, las instituciones de crédito en su organización y funcionamiento deberán observar lo establecido en las leyes del sistema financiero que las rijan y demás disposiciones que emanen de ellas.

En virtud de que los aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito ya fueron estudiados en el apartado relativo al sector bancario de este capítulo remitimos al lector a su consulta.

Es de hacer notar que dentro de las operaciones que podrán celebrar las instituciones de crédito previstas en el artículo 46 de la LIC, se encuentra la de operar con valores, la cual deberá desarrollar en los términos de las disposiciones de su ley y de la LMV.

iii. Sociedades operadoras de sociedades de inversión

Las sociedades de inversión, son definidas como:

las sociedades anónimas, autorizadas por la CNBV para que con la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista, los recursos se inviertan en la adquisición de valores y documentos inscritos en el Registro Nacional de Valores, de acuerdo con el criterio de diversificación de riesgo, obteniendo así un beneficio al adecentar su capital invertido.⁷⁵

Tendrán por objeto la adquisición y venta de activos objeto de inversión con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista, así como la contratación de los servicios y la realización de las demás actividades previstas en su ley.

Tanto sus estatutos como sus modificaciones, deberán ser aprobados por la CNBV y podrán ser inscritas en el RPC.

Su marco legal primario lo constituye la Ley de Sociedades de Inversión (LSI) y el supletorio, la LMV, la legislación mercantil, los usos bursátiles y mercantiles y la legislación del orden común, en el orden citado. Asimismo, será aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para efectos de las notificaciones, recursos y ejecución de las sanciones administrativas a que se refiere el citado ordenamiento legal.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 914.

La actividad de las sociedades de inversión es invertir en instrumentos de deuda, divisas, acciones de empresas bursátiles y no bursátiles, etcétera, (también llamados activos objeto de inversión⁷⁶) de acuerdo con el perfil de inversión señalado en el prospecto de información al inversionista.

Para invertir, obtiene recursos vendiendo al inversionista acciones representativas de su capital; así, el inversionista se vuelve socio y participa en las ganancias y pérdidas que generen las inversiones de la sociedad.

Las sociedades de inversión representan una de las opciones más accesibles en materia de inversión para el pequeño y mediano inversionista, teniendo acceso a una gran variedad de instrumentos en el mercado de valores.

El interesado, al invertir sus recursos en una sociedad de inversión, adquiere acciones de esta empresa y sus recursos se destinan a la adquisición de activos objeto de inversión seleccionados de acuerdo con los criterios de inversión y diversificación de riesgos que establezca la sociedad.

La inversión en el mercado de valores no es de fácil acceso para el inversionista partiendo de montos mínimos y la carencia del conocimiento necesario para hacer un portafolio especializado.⁷⁷

En términos del artículo 8º de la LSI, la solicitud de autorización para constituir una sociedad de inversión se deberá sujetar a los siguientes requisitos:

- Acompañar a la solicitud el proyecto de escritura constitutiva;
- Señalar los nombres, domicilios y ocupaciones de los socios fundadores y consejeros, así como la experiencia que dichas personas tengan en el mercado de valores, acreditando su calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio, así como sus conocimientos y experiencia en materia financiera o administrativa;
- Presentar proyecto de prospecto de información al público inversionista a que se refiere el artículo 9 de la LSI, señalando el tipo, modalidad y clasificación de la sociedad de inversión;

⁷⁶ Conforme a la fracción I del artículo 2º, los activos objeto de inversión comprenden: los valores, títulos y documentos a los que les resulte aplicable el régimen de la LMV inscritos en el RNV o listados en el Sistema Internacional de Cotizaciones, otros valores, los recursos en efectivo, bienes, derechos y créditos, documentados en contratos e instrumentos, incluyendo aquéllos referidos a operaciones financieras conocidas como derivadas, así como las demás cosas objeto de comercio que de conformidad con el régimen de inversión previsto en la LMV y en las disposiciones de carácter general que al efecto expida la CNBV para cada tipo de sociedad de inversión, sean susceptibles de formar parte integrante de su patrimonio.

⁷⁷ Apuntes, *Diplomado en Cultura Financiera*, México, Condusef, 2007.

- La denominación social o nombre de las personas que le vayan a prestar a la sociedad de inversión los servicios referidos en el artículo 32 de la LSI, y
- Presentar un proyecto de manual de conducta al que se sujetarán los consejeros de la sociedad de inversión y las personas que habrán de prestarle los servicios señalados en el artículo 32 del citado ordenamiento.

Las autorizaciones que al efecto se otorguen serán intransmisibles y se referirán a alguno de los siguientes tipos de sociedades: de renta variable, en instrumentos de deuda, de capitales y de inversión de objeto limitado. Cada una tiene estrategias propias de acuerdo con el tipo de inversiones que realizan, por lo que, adicionalmente a la razón social, es común encontrar subclasificaciones.

Las sociedades de inversión en instrumentos de deuda y las de renta variable son bursátiles; es decir, se puede comprar y vender dentro de procedimientos conectados con la bolsa de valores para proporcionar liquidez; mientras que las sociedades de inversión de capitales y de objeto limitado pueden no ser negociadas dentro de la bolsa de valores lo cual disminuye su liquidez, por lo que debe verificar esta situación para tomarla en cuenta al invertir.

Para el cumplimiento de su objeto, las sociedades de inversión deberán contratar los servicios que se indican en el artículo 32 de la LSI, mismos que se señalan a continuación:

- I. Administración de activos de sociedades de inversión;
- II. Distribución de acciones de sociedades de inversión;
- III. Valuación de acciones de sociedades de inversión;
- IV. Calificación de sociedades de inversión;
- V. Proveeduría de Precios de Activos Objeto de Inversión;
- VI. Depósito y custodia de Activos Objeto de Inversión y de acciones de sociedades de inversión;
- VII. Contabilidad de sociedades de inversión;
- VIII. Administrativos para sociedades de inversión, y
- IX. Los demás que autorice la Comisión mediante disposiciones de carácter general.

Los servicios a que se refiere la primera y segunda fracción del citado precepto legal, son prestados por sociedades operadoras de sociedades de inversión y sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, respectivamente, consideradas como intermediarios en el mercado de valores; motivo por el cual merecen ser incluidas en este apartado.

De conformidad con el artículo 34 de la LSI, la solicitud de autorización para constituirse como sociedades operadoras de sociedades de inversión o sociedades distribuidoras acciones de sociedades de inversión, deberá acompañarse de lo siguiente:

- Proyecto de estatutos sociales;
- Programa general de funcionamiento que comprenda por lo menos las bases relativas a su organización y control interno;
- Manual de operación y funcionamiento;
- Relación de accionistas, consejeros y principales funcionarios, así como la composición del capital social;
- Tratándose de sociedades operadoras de sociedades de inversión, el nombre de la persona que fungiría como contralor normativo, y
- En el caso de sociedades operadoras, el procedimiento para que el consejo de administración designe, suspenda, remueva o revoque el nombramiento de contralor normativo, así como la forma en que este último reportará al propio consejo acerca del ejercicio de sus funciones. El contralor normativo podrá asistir a las sesiones del consejo con voz y sin voto.

Las sociedades operadoras de sociedades de inversión “son sociedades anónimas de capital fijo o variable autorizadas previamente por la CNBV, para la prestación de servicios de administración a las sociedades de inversión, la distribución y recompra de sus acciones”.⁷⁸

Cuentan con todo tipo de facultades y obligaciones para administrar, como si se tratara de un apoderado con poder general para realizar actos de tal naturaleza, debiendo observar en todo caso, el régimen de inversión aplicable a la sociedad de inversión de que se trate.

El servicio de administración de activos, consiste en la celebración de operaciones a nombre y por cuenta de la sociedad de inversión a la que se le otorguen servicios, tales como comprar, vender o invertir en activos objeto de inversión de conformidad con el régimen que corresponda de acuerdo al tipo de sociedad, comprar o vender acciones representativas del capital social de otras sociedades de inversión sin perjuicio del régimen de inversión al que estén sujetas, obtener préstamos y créditos de instituciones

⁷⁸ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 990.

de crédito, intermediarios financieros no bancarios y entidades financieras del exterior, entre otras.

Además, las sociedades operadoras de sociedades de inversión podrán prestar a las sociedades de inversión, los servicios referidos en las fracciones II, VI, VII y VIII del citado artículo 32 de la LSI; asimismo, podrán otorgar el servicio de valuación de acciones en los términos de este ordenamiento, previa autorización de la CNBV y sujetándose a las disposiciones de carácter general que al efecto expida. Tal autoridad podrá autorizar a las mencionadas sociedades operadoras, la realización de actividades que sean conexas o complementarias a las que sean propias de su objeto, así como la prestación de servicios que auxilien a los intermediarios financieros en la celebración de sus operaciones, mediante disposiciones de carácter general.

iv. Administradoras de fondos para el retiro

Las administradoras de fondos para el retiro son entidades financieras que se dedican a administrar las aportaciones que realizan los trabajadores, los patrones, y el gobierno; además se encargan de administrar las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, que es la institución cargada de invertir el dinero de las aportaciones para que rindan intereses.

Serán abordadas más adelante, en el apartado relativo al sector de ahorro para el retiro.⁷⁹

De conformidad con la fracción III del artículo 113, son intermediarios del mercado de valores y en su organización y funcionamiento deberán observar lo establecido en las leyes del sistema financiero que las rijan y demás disposiciones que emanen de ellas.

v. Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión y entidades financieras autorizadas para actuar con el referido carácter de distribuidoras

Anteriormente señalamos que para el cumplimiento de su objeto, las sociedades de inversión deberán contratar los servicios que se indican en el ya citado artículo 32 de la LSI, cuya segunda fracción se refiere a la distribución de acciones de sociedades de inversión, prestado por sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, consideradas como intermediarios en el mercado de valores.

⁷⁹ Véase abajo apartado V, número 5, de este capítulo.

Las sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión son sociedades anónimas organizadas de conformidad con lo dispuesto por la LGSM en todo lo que no esté previsto en la LSI; para organizarse y funcionar requieren la autorización de la CNBV.

El servicio de distribución de acciones de sociedades de inversión, comprenderá la promoción, asesoría a terceros, compra y venta de dichas acciones por cuenta y orden de la sociedad de inversión de que se trate, la generación de informes y estados de cuenta consolidados de inversiones y otros servicios complementarios que autorice la CNBV, mediante disposiciones de carácter general. En ningún caso podrán operar por cuenta propia con el público, sobre acciones de sociedades de inversión.

Además de las sociedades operadoras de sociedades de inversión, por disposición del artículo 40 de la LSI, las siguientes instituciones financieras podrán proporcionar de manera directa a las sociedades de inversión servicios de distribución de acciones:

- Instituciones de crédito
- Sociedades financieras de objeto limitado
- Casas de bolsa
- Organizaciones auxiliares del crédito
- Casas de cambio
- Instituciones de seguros

La CNBV podrá autorizar a las mencionadas sociedades distribuidoras, la realización de actividades que sean conexas o complementarias a las que sean propias de su objeto, así como la prestación de servicios que auxilien a los intermediarios financieros en la celebración de sus operaciones, mediante disposiciones de carácter general.

vi. Otras entidades que participan en el desarrollo del mercado de valores

La tarea esencial del mercado de valores es la captación de recursos del público para su colocación entre el mismo, con la peculiaridad de que la captación se realiza a través de poner en contacto la oferta y la demanda de valores. Por el lado de la demanda se encuentra el público inversionista, en tanto que en el lado de la oferta encontramos a los emisores de valores.

Para realizar el complejo mecanismo que supone la intermediación bursátil, una vez que el intermediario pone en contacto la oferta y la demanda al recibir de sus clientes diversos valores y posteriormente ofrecerlos entre los inversionistas, se necesita la participación de diversos sujetos como los inversionistas, los emisores, los intermediarios, las bolsas de valores, las instituciones para el depósito de valores y las autoridades. A continuación hablaremos sobre ellos.

a) Emisoras de valores

Las emisoras de valores son las personas morales que captan dinero a cambio de sus valores.

En términos de la LMV, las emisoras de valores son aquellas personas morales que soliciten y, en su caso, obtengan y mantengan la inscripción de sus valores en el RNV, asimismo, quedarán comprendidas las instituciones fiduciarias cuando actúen con el referido carácter, únicamente respecto del patrimonio fideicomitido que corresponda, lo anterior de conformidad con la fracción V del artículo 2º del citado ordenamiento.

Las emisoras de valores,

tienen como función principal dentro del mercado de valores, la de emitir valores que deben de inscribir y mantener en el Registro, para poder ser objeto de oferta pública con el propósito de captar recursos para obtener financiamiento, ya sea en forma de capital accionario o mediante títulos de deuda.⁸⁰

En resumen, se trata de personas morales (empresas y gobierno) cuya finalidad es obtener financiamiento, para ello colocan sus valores (deuda o capital) y forman el mercado primario al vendérselos a los inversionistas; son las que pagan los rendimientos por dividendos e intereses, y también tienen la responsabilidad de devolver el dinero al final del plazo en instrumentos de deuda. El mercado de valores les permite obtener financiamiento.

⁸⁰ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 654.

b) Inversionistas

Los inversionistas son las personas físicas o morales que colocan sus recursos en el mercado de valores con la finalidad de obtener rendimientos, compran los valores a cambio de su dinero.

También se pueden entender como:

las personas físicas o morales que, teniendo excedentes monetarios los canalizan al mercado de valores para demandar y adquirir valores inscritos en el Registro Nacional de Valores, constituyendo un factor fundamental del mercado. Los recursos del público inversionista contribuyen al financiamiento de las empresas. En el mercado de valores, existen diferentes clases de inversionistas que invierten sus recursos para hacerlos más productivos.⁸¹

La LMV distingue las siguientes categorías:

- Público inversionista
- Inversionista calificado
- Inversionista institucional

El denominado gran público inversionista, se refiere a las personas físicas o morales que colocan sus recursos en el mercado de valores a través de un intermediario bursátil, con la finalidad de obtener rendimientos; debido a que no tiene la capacidad técnica ni económica para allegarse de la información relevante de las emisoras, requiere de una mejor participación de la autoridad mediante la implementación de normas que permitan un estándar de revelación de información para las emisoras, acorde con lo anterior, no debemos perder de vista que uno de los objetivos de la LMV es proteger los intereses del público inversionista.

Respecto a la segunda categoría, relativa al inversionista calificado, es definido por la fracción XVI del artículo 2º de LMV como “la persona que habitualmente cuente con los ingresos, activos o las características cualitativas que la Comisión establezca mediante disposiciones de carácter general”.

Aunque no son especialistas en valores, cuentan con los recursos suficientes para allegarse de información necesaria para la toma de decisiones de inversión así como para salvaguardar sus intereses sin necesidad de contar con la intervención de la autoridad.

⁸¹ *Ibíd.*, p. 691.

De igual forma que en la categoría anterior la LMV en la fracción XVII de su artículo 2º, precisa que por inversionista institucional de debe entender:

la persona que conforme a las leyes federales tenga dicho carácter o sea entidad financiera, incluyendo cuando actúen como fiduciarias al amparo de fideicomisos que conforme a las leyes se consideren como inversionistas institucionales.

Al respecto, se considera que los inversionistas institucionales están representados principalmente por compañías de seguros, sociedades de inversión y fondos de pensiones o jubilaciones y que invierten con la finalidad de incrementar el valor del patrimonio de sus accionistas o socios.⁸²

La relación entre el inversionista y el intermediario se rige por un contrato de intermediación bursátil, que debe constar por escrito salvo previsión legal en contrario,⁸³ al respecto el artículo 199 de la LMV habla sobre el contrato de intermediación bursátil celebrado entre una casa de bolsa y el cliente.

Sobre las instituciones de apoyo del mercado de valores hablaremos en el apartado respectivo.⁸⁴

C. Sector de organizaciones y actividades auxiliares del crédito

a. Marco legal

El marco jurídico primario dispuesto para las organizaciones y actividades auxiliares del crédito esta constituido por la LGOAAC; antes de acudir al marco supletorio, deberán tomar en cuenta lo dispuesto por las disposiciones de carácter general a que remite la LGOAAC, según corresponda; asimismo, de conformidad con el artículo 10 de esa Ley, el marco supletorio lo constituyen las leyes mercantiles, los usos mercantiles imperantes entre las organizaciones auxiliares del crédito y el derecho común, en el orden citado.

En tratándose de las uniones de crédito, resulta aplicable la Ley de Uniones de Crédito (LUC), publicada en el DOF el 20 de agosto de 2008, en lo no previsto por la misma, se les aplicarán las leyes mercantiles; los usos mercantiles imperantes entre las

⁸² Ídem.

⁸³ Ruíz Torres, Humberto Enrique, *ob. cit.*, nota 67, pp. 202-203.

⁸⁴ Véase abajo apartado V, número 9, inciso D, de este capítulo.

uniones; el Código Civil Federal; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto de la tramitación de los recursos a que se refiere esa Ley, y el Código Fiscal de la Federación respecto de la actualización de multas.

b. Organizaciones auxiliares del crédito

Las organizaciones auxiliares del crédito son intermediarios financieros que ayudan al desarrollo de la actividad crediticia de personas y empresas, especialmente de las últimas, fortalecen la sana competencia entre las instituciones del sector y, entre los usuarios, son una opción para comparar cuando buscan financiamiento.

En la práctica, su carácter de auxiliares significa que se trata de opciones complementarias que permiten a sus usuarios obtener capital de una forma más sencilla para seguir produciendo la actividad que desarrollan principalmente.⁸⁵

Según lo dispuesto por el artículo 3º de la LGOAAC, se consideran así a los almacenes generales de depósito (fracción i), arrendadoras financieras (fracción ii), empresas de factoraje financiero (fracción v), y las demás que otras leyes consideren como tales (fracción VI);⁸⁶ dentro de este rubro podemos incluir a las uniones de crédito, en virtud de su actividad, mismas que en la actualidad son reguladas por la LUC.

Para la constitución y operación de las organizaciones reguladas por la LGOAAC, se requerirá autorización que será otorgada por la SHCP, escuchando la opinión de la CNBV y del Banco de México; en tratándose de las uniones de crédito se requerirá autorización de la CNBV, previo acuerdo de su Junta de Gobierno; en ambos casos las autorizaciones podrán ser otorgadas o denegadas discrecionalmente, y serán intransmisibles, además deberán publicarse en el DOF, así como sus modificaciones.

Las sociedades que se autoricen para operar, deberán constituirse en forma de sociedad anónima, organizadas con arreglo a la LGSM y a las disposiciones que son de aplicación especial contenidas en la LGOAAC o en la LUC.

Según lo dispuesto por el artículo 6º de la LGOAAC, la solicitud de autorización para constituir y operar una organización auxiliar del crédito deberá acompañarse de la documentación e información que la SHCP o, en su caso, la CNBV establezcan mediante disposiciones de carácter general así como del comprobante de haber constituido un

⁸⁵ s.a. Condusef, "El ABC de la cultura financiera" en *Revista de cultura financiera*, Proteja su dinero, México, Año 7, No.82, enero de 2007.

⁸⁶ El texto de las fracciones II y V del artículo 3o. de la LGOAAC, seguirán vigentes hasta el 18 de julio de 2013, posteriormente serán derogadas; asimismo, es de señalar que la fracción III, relativa a uniones de crédito quedó derogada con la publicación en el DOF de la Ley de Uniones de Crédito.

depósito en Nacional Financiera en moneda nacional a favor de la Tesorería de la Federación, igual al diez por ciento del capital mínimo exigido para su constitución.

i. Almacenes generales de depósito

Tendrán por objeto el almacenamiento, guarda o conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia o que se encuentren en tránsito, amparados por certificados de depósito y el otorgamiento de financiamientos con garantía de los mismos; también podrán realizar procesos de incorporación de valor agregado, así como la transformación, reparación y ensamble de las mercancías depositadas a fin de aumentar su valor, sin variar esencialmente su naturaleza.

Son definidos como:

las sociedades anónimas autorizadas por la SHCP (escuchando la opinión de la CNBV y del Banco de México), para realizar el almacenamiento, guarda, conservación o transformación de bienes o mercancías; el financiamiento a sus depositantes y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda.⁸⁷

Los certificados de depósito acreditan la propiedad de mercancías o bienes depositados en el almacén que los emite y los bonos de prenda, la constitución de un crédito prendario sobre las mercancías o bienes indicados en el certificado de depósito correspondiente.

De acuerdo al artículo 12 de la LGOAAC, los almacenes generales de depósito podrán ser de tres clases: a) los que se destinen a recibir en depósito bienes o mercancías de cualquier clase y realicen las demás actividades a que se refiere esa ley, a excepción del régimen de depósito fiscal y otorgamiento de financiamientos; los que además de estar facultados en los términos señalados con anterioridad, lo estén también para recibir mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal, y los que además de estar facultados en los términos precedentes, otorguen financiamientos.

⁸⁷ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p.1053.

ii. Arrendadoras financieras

Las arrendadoras financieras son sociedades anónimas autorizadas discrecionalmente por la SHCP, para realizar la actividad de arrendamiento financiero.

Según lo dispuesto por el artículo 25 de la LGOAAC, el arrendamiento financiero es un contrato por virtud del cual,

la arrendadora financiera se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad en dinero determinada o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y adoptar al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales a que se refiera el artículo 27 de esta Ley.

Tal precepto legal, señala que al concluir el plazo del vencimiento del contrato una vez que se hayan cumplido todas las obligaciones, la arrendataria deberá adoptar alguna de las siguientes opciones terminales: a) La compra de los bienes a un precio inferior a su valor de adquisición, que quedará fijado en el contrato. En caso de que no se haya fijado, el precio debe ser inferior al valor de mercado a la fecha de compra, conforme a las bases que se establezcan en el contrato; b) a prorrogar el plazo para continuar con el uso o goce temporal, pagando una renta inferior a los pagos periódicos que venía haciendo, conforme a las bases que se establezcan en el contrato; y c) a participar con la arrendadora financiera en el precio de la venta de los bienes a un tercero, en las proporciones y términos que se convengan en el contrato.

Por lo anterior, se considera que las arrendadoras financieras se obligan a comprar un bien para que otra persona (el arrendatario o cliente) lo utilice por un periodo determinado, éste, a cambio, debe pagar una renta.

Estas instituciones financieras, se encuentran previstas por la LGOAAC en el Capítulo II del Título Segundo, artículos 24 al 38, cuyo texto seguirá vigente hasta el 18 de julio de 2013, siendo posteriormente derogado; lo anterior en virtud de la reforma publicada en el DOF el 18 de julio de 2006, por la que se dispone que tanto las arrendadoras financieras, como las empresas de factoraje financiero y las sofoles, deberán migrar a la nueva figura denominada sociedad de objeto múltiple (sofome), bajo la cual podrán llevar a cabo la realización habitual y profesional de operaciones de crédito,

arrendamiento financiero o factoraje financiero, regulada en la LGOAAC como actividad auxiliar del crédito.⁸⁸

iii. Uniones de crédito

Las uniones de crédito estarán clasificadas en tres niveles de operación conforme al capital mínimo suscrito y pagado exigido; tendrán por objeto las operaciones que les han sido autorizadas, mismas que dependerán del nivel de operaciones que les corresponda; su capital mínimo será determinado de acuerdo con el nivel de operaciones que tenga asignado, deberá estar integrado por acciones sin derecho a retiro.

Las uniones de crédito son sociedades anónimas de capital variable, autorizadas discrecionalmente por la CNBV para servir a sus socios como medio de obtención y canalización de recursos financieros, satisfacer necesidades productivas de insumos de sus agremiados y hacer más eficientes sus procesos organizativos y administrativos.⁸⁹

Se considera que su utilidad es que pueden negociar mejores condiciones crediticias que los bancos, resuelven problemas que surjan por falta de garantías, contribuyen a la capitalización de sus asociados y realizan acciones conjuntas para industrializar y comercializar sus productos.

El artículo 40 de la LUC, determina las operaciones que podrán realizar las uniones, tales como recibir préstamos y créditos exclusivamente de sus socios, de fondos privados de financiamiento e inversión, de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, de otras uniones o de entidades financieras del exterior, así como de sus proveedores, y otorgar créditos y préstamos a sus socios, o facilitar el acceso al crédito otorgándoles su garantía o aval, entre otras no menos importantes.

Es de señalar que las características de las operaciones activas, pasivas, y de servicios que realicen las uniones se sujetarán a lo dispuesto por las disposiciones de carácter general que emita la CNBV, con el propósito de atender necesidades de regulación crediticia.

De conformidad con el artículo 17 de la LUC, la solicitud de autorización para constituir y operar una unión deberá acompañarse del proyecto de estatutos de la sociedad, relación e información de sus socios, relación de los probables representantes

⁸⁸ Véase abajo apartado V, número 3, de este capítulo..

⁸⁹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1069.

de sus órganos corporativos; plan general de funcionamiento; comprobante de depósito en moneda nacional constituido en institución de crédito o de valores gubernamentales por su valor de mercado, a favor de la Tesorería de la Federación, por una cantidad igual al diez por ciento del capital mínimo según su nivel de operaciones exigido para su constitución, y la demás documentación e información relacionada que la CNBV requiera para tal efecto.

Cabe señalar que no obstante que con la publicación en el DOF de la LUC, se derogan las disposiciones aplicables a las uniones de crédito contenidas en la LGOAAC, del artículo quinto transitorio del decreto por el que se publica dicha Ley, se advierte que las autorizaciones otorgadas a las uniones de crédito y los demás actos administrativos realizados con fundamento en la LGOAAC, que corresponda llevar a cabo a la CNBV, continuarán en vigor, hasta que, en su caso, sean revocadas o sus términos modificados expresamente por dicha Comisión o bien, dejen de producir sus efectos.

iv. Empresas de factoraje financiero

Las empresas de factoraje financiero ofrecen la posibilidad de financiar cuentas por cobrar, proporcionando servicios profesionales de investigación, análisis de crédito y cobranza. El más utilizado es el factoraje con recurso, en que el usuario deberá vender a la empresa sus documentos por cobrar no vencidos, representados por facturas, contra recibos, títulos de crédito, etcétera o su cartera, a cambio recibirá un préstamo de un 60% a un 70%, (dependiendo de la empresa), para seguir produciendo y no esperar a que su cliente o comprador le pague.⁹⁰

Las empresas de factoraje financiero,

son aquellas sociedades anónimas, autorizadas por la SHCP para financiar cuentas por cobrar (brindándole la posibilidad al usuario de recuperar anticipadamente dichas cuentas de una manera inmediata), proporcionando adicionalmente servicios profesionales de cobranza, investigación, análisis de crédito y, en su caso, cobertura de riesgos de cuentas incobrables.

Por factoraje financiero debemos entender a la actividad en la que mediante contrato que celebre la empresa de factoraje financiero con sus clientes, personas morales o personas físicas que realicen actividades empresariales, la primera adquiera de

⁹⁰ *Ibíd.*, p. 1078.

los segundos derechos de crédito relacionados a proveeduría de bienes, de servicios o de ambos, con recursos provenientes de las operaciones pasivas que se le autoricen.

El artículo 45-A de la LGOAAC enuncia las operaciones que podrán realizar las empresas de factoraje financiero, destacan las siguientes: celebrar contratos de factoraje financiero, obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior, destinados a la realización de las operaciones autorizadas o para cubrir necesidades de liquidez relacionadas con su objeto social; además de las operaciones análogas y conexas que, mediante reglas de carácter general, autorice la SHCP, oyendo la opinión de la CNBV y del Banco de México.

Estas instituciones financieras, se encuentran previstas por la LGOAAC en el Capítulo III Bis del Título Segundo de esta Ley, con sus artículos 45-A al 45-T, que seguirán vigentes hasta el 18 de julio de 2013, por virtud de reforma citada en párrafos anteriores, por la que se dispone que tanto las arrendadoras financieras, como las empresas de factoraje financiero y las sofoles, deberán migrar a la nueva figura denominada sociedad de objeto múltiple (sofome), bajo la cual podrán llevar a cabo la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, arrendamiento financiero o factoraje financiero, regulada como actividad auxiliar del crédito.⁹¹

c. Actividades auxiliares del crédito

Las actividades auxiliares del crédito son determinadas por el artículo 4º de la LGOAAC, siendo consideradas las siguientes:

- La compra-venta habitual y profesional de divisas, y
- La realización habitual y profesional de operaciones de crédito, arrendamiento financiero o factoraje financiero.

i. Compra-venta habitual y profesional de divisas

Esta actividad es desarrollada por las casas de cambio, las cuales son sociedades anónimas autorizadas por la SHCP, para realizar en forma habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas, incluyendo las que se lleven a cabo

⁹¹ Véase abajo apartado V, número 3, de este capítulo.

mediante transferencia o transmisión de fondos, con el público dentro del territorio nacional.

Para llevar a cabo estas operaciones se requerirá la autorización que será otorgada o denegada discrecionalmente por la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV.

Según lo dispuesto por el artículo 20 de la LBM, el término «divisas» comprende los billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago.

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

De conformidad con el artículo 82 de la LGOAAC, su objeto social deberá ser exclusivamente la realización, en forma habitual y profesional de las operaciones relativas a la compra y venta de divisas mediante transferencias de fondos sobre cuentas bancarias, compra y venta de billetes así como piezas acuñadas y metales comunes, con curso legal en el país de emisión, compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera, hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente, compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda, hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente, entre otras,.

ii. Realización habitual y profesional de operaciones de crédito, arrendamiento financiero o factoraje financiero.

Actualmente, el sistema financiero se encuentra inmerso en un proceso de transformación y modernización, habiéndose incorporado a la legislación financiera medidas preventivas y correctivas en beneficio del público, por lo que, a efecto de complementar y homologar el marco legal que promoverá la competencia, extienda la penetración del crédito y reduzca los márgenes de intermediación y las tasas de interés, la legislación actual a partir del 18 de Julio de 2006, permite que cualquier empresa mercantil, pueda llevar a cabo operaciones de arrendamiento y factoraje financiero sin

autorización explícita, y se otorgue a éstas, las ventajas fiscales y procesales, que actualmente reciben las sofoles.⁹²

Lo anterior toda vez que a los sofoles se les permitió una serie de ventajas como poder constituirse con una inversión de 50 mil pesos y quedar fuera de ciertos esquemas regulatorios, así, al ver reducidos sus costos, pudieran competir con tasas de interés bajas.

Respecto a las ventajas fiscales, un usuario al adquirir un crédito con una sofol no tiene que pagar un impuesto sobre éste, es decir aunque un crédito bancario y uno otorgado por una sociedad tengan la misma tasa de interés, resulta más barato el otorgado por esta última pues el cliente no tiene que pagar un impuesto.⁹³

Es así que sofoles, arrendadoras y empresas de factoraje podrán operar bajo la denominación de sociedades financieras de objeto múltiple (sofomes). Con ello se busca alentar la competencia, extender el otorgamiento de crédito y reducir las tasas de interés. Esto implica un paso más en la diversificación del mercado y mayores opciones para los clientes.

Al respecto es preciso señalar la importancia del papel que juegan las sofoles, arrendadoras y empresas de factoraje financiero en el sistema financiero mexicano, pues de 1995 a 2005, la cartera de estos intermediarios se incrementó de 44 mil millones de pesos a 223 mil millones, lo que representa el 28% del crédito total del sector privado no financiero.

Las sofoles en este período de tiempo, pasaron de ser 21 a 54, generando más de 10 millones de créditos desde su creación; 450 mil de ellos hipotecarios, 5 millones para crédito automotriz, 3 millones para micro, pequeña y medianas empresas, además de 3 millones de créditos personales,⁹⁴ la mayoría a personas de bajos ingresos, quienes a través de las mismas han accedido al sector financiero formal.

Después de las crisis de finales de 1994 y 1995 los bancos tomaron medidas para otorgar el crédito de manera más cuidadosa, ante esto, las sofoles tienen un crecimiento sensible, pues son una respuesta para la demanda de crédito.

Asimismo, a raíz de que los bancos en 2003 vuelven a otorgar una mayor cantidad de créditos, servicios de arrendamiento y factoraje, estas empresas vieron disminuidas su rentabilidad.

⁹² <http://www.condusef.gob.mx/> en (noviembre 2007).

⁹³ Arias Zamarripa, Enrique, "Nueva opción de crédito" en *Revista de cultura financiera. Proteja su dinero*, México, Año 7, No.82, enero de 2007.

⁹⁴ Ídem.

La inclusión de las sofomes al sistema financiero mexicano sobrevino con la publicación en el DOF del Decreto del 18 de julio de 2006 que implicó la reforma, derogación y adición de diversas disposiciones.⁹⁵

Lo anterior derivado de las adiciones al Título Quinto “De las Actividades Auxiliares del Crédito”, con el Capítulo II “De la realización habitual y profesional de operaciones de crédito, arrendamiento financiero y factoraje financiero”, que incluye los artículos 87-B a 87-Ñ de la LGOAAC.

Las adiciones anteriormente señaladas, conforme al artículo primero transitorio, fracción II del citado decreto, entraron en vigor el día siguiente de su publicación.

El nuevo marco legal reconoce además que el crédito no debe ser una actividad reservada para entidades financieras. Por ello, cualquier empresa mercantil puede realizar operaciones de crédito, arrendamiento y factoraje financiero sin necesidad de ser autorizada por el Gobierno Federal para constituirse (artículo 87-B LGOAAC).

En este sentido, la ley en comento, establece que se considerarán como sofomes a aquellas sociedades anónimas que, en sus estatutos sociales, contemplen expresamente como objeto social principal la realización habitual y profesional de una o más de las actividades relacionadas con el otorgamiento de crédito, así como la celebración de arrendamiento financiero o factoraje financiero.

Las sofomes, son entidades financieras que a través de la obtención de recursos mediante el fondeo en instituciones financieras y/o emisiones públicas de deuda, otorgan crédito al público de diversos sectores mediante la formalización de operaciones de arrendamiento financiero y/o factoraje financiero. Una sofome no puede captar recursos del público, y no requiere de la autorización del gobierno federal para constituirse.⁹⁶

Asimismo se reputarán entidades financieras que podrán ser sociedades financieras de objeto múltiple reguladas o sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas.

Las sofomes reguladas serán aquellas en las que, en los términos de esta ley, mantengan vínculos patrimoniales instituciones de crédito o sociedades controladoras de grupos financieros de los que formen parte instituciones de crédito. Estas sociedades

⁹⁵ De la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Ahorro y Crédito Popular, Ley de Inversión Extranjera, Ley del Impuesto sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado y del Código Fiscal de la Federación.

⁹⁶ <http://www.condusef.gob.mx/> (diciembre 2007).

deberán agregar a su denominación social la expresión "sociedad financiera de objeto múltiple" o su acrónimo "SOFOM", seguido de las palabras "entidad regulada" o su abreviatura "E.R.". Las sociedades financieras de objeto múltiple reguladas estarán sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las sofomes no reguladas serán aquellas en cuyo capital no participen, en los términos y condiciones antes señalados, cualesquiera de las entidades a que se refiere el párrafo anterior. Estas sociedades deberán agregar a su denominación social la expresión "sociedad financiera de objeto múltiple" o su acrónimo "SOFOM", seguido de las palabras "entidad no regulada" o su abreviatura "E.N.R.". Las sociedades financieras de objeto múltiple no reguladas no estarán sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Respecto a la eliminación de la regulación y supervisión de las autoridades financieras, de acuerdo con la iniciativa de ley para modificar diversas leyes que darían origen a las sofomes, tiene por finalidad la de aumentar la competencia y reducir los costos, disminuyendo de esta forma las tasas de interés.

Asimismo se asegura que con estos cambios no se correrá ningún riesgo, ya que estas entidades no pueden ni podrán captar recursos del público. Además, se elimina la percepción de que existe una garantía gubernamental.

Por lo que se refiere a la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios que, en la realización de las operaciones de otorgamiento de crédito, arrendamiento y factoraje financiero, presten las sofomes, estará a cargo de la Condusef, en términos de su ley.

Respecto de los servicios antes indicados, las sociedades financieras de objeto múltiple estarán sujetas a dicho ordenamiento legal, en los términos que aquélla contempla para las instituciones financieras definidas en ella. Por lo que la Condusef podrá ejercer, respecto de las sofomes por la prestación de los servicios señalados, las mismas facultades que dicha ley le confiere y serán aplicables a dichas sociedades las correspondientes sanciones previstas en el propio ordenamiento.

Las sofomes al constituirse con tal carácter, deberán comunicar por escrito dicha circunstancia a la Condusef, a más tardar, a los diez días hábiles posteriores a la inscripción del acta constitutiva correspondiente en el Registro Público de Comercio.

En este sentido, la Condusef podrá en los términos del procedimiento previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) realizar visitas y requerimientos de información o documentación a las sofomes no reguladas, por lo que las sociedades

financieras de objeto múltiple, así como sus representantes o sus empleados, están obligados a permitir al personal acreditado de la Comisión el acceso al lugar o lugares objeto de la verificación. Con la posibilidad además de emitir recomendaciones a las sociedades financieras de objeto múltiple.

Es de señalar que hasta el momento no se conoce el impacto real que la creación de esta nueva figura tendrá en el sector crediticio; actualmente va funcionando bien y se han constituido diversas empresas como sofomes.

D. Sector de Seguros y Fianzas

a. Marco legal

La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (LGISMS) rige al sector asegurador, tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; así como las de los agentes de seguros y demás personas relacionadas con la actividad aseguradora.

En términos del artículo 126 del citado precepto legal, se puede aplicar supletoriamente la Ley de Concursos Mercantiles, cuando la SHCP resuelva la liquidación de una institución de seguros, en cuanto a lo que no esté previsto en el respectivo capítulo.

Por otro lado, la Ley sobre el Contrato de Seguro, además de definirlo, establece los requisitos para su celebración, así como disposiciones sobre la póliza, la prima, el riesgo y la realización del siniestro y de los diferentes tipos de seguros.

Respecto al sector afianzador, esta regulado por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (LFIF), que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las instituciones de fianzas; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; así como las de los agentes de fianzas y demás personas relacionadas con la actividad afianzadora; se aplicará a las instituciones de fianzas, cuyo objeto será otorgar fianzas a título oneroso, así como a las instituciones que sean autorizadas para practicar operaciones de reafianzamiento.

Se observarán supletoriamente las disposiciones aplicables de la Ley de Concursos Mercantiles, a las reglas contenidas en el artículo 106, referentes a la

liquidación en la vía administrativa de las instituciones de fianzas,. (Artículo 106 fracción XIV).

Asimismo se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, para lo que no se encuentre previsto en las reglas contenidas en el artículo 124, conforme a su inciso I), en los casos de fianzas garantizadas mediante hipoteca, fideicomiso sobre inmuebles o la afectación en garantía de bienes inmuebles.

b. Sector de seguros

Cabe mencionar que las disposiciones relacionadas con la autorización, operaciones de seguro y requisitos de solicitud de autorización contenidas en la LGISMS, son aplicables tanto a las instituciones como a las sociedades mutualistas de seguros, razón por la cual, a continuación abordaremos en un sólo apartado, para evitar repeticiones innecesarias.

Para organizarse y funcionar como institución o sociedad mutualista de seguros, se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar a la SHCP; las autorizaciones que al efecto se otorguen, son por su propia naturaleza intransmisibles.

Asimismo, para dar inicio a sus operaciones deberán contar con el dictamen favorable que le extienda la CNSF, como resultado de la inspección que efectúe para evaluar que cuenta con los sistemas, procedimientos e infraestructura administrativa necesarios para brindar los servicios propios de su objeto social.

Las autorizaciones para organizarse y funcionar como institución o sociedad mutualista de seguros, deberán referirse a una o más de las operaciones de seguros señaladas en el artículo 7 de la LGISMS, relativas a los ramos de vida, accidentes y enfermedades, y daños

El artículo 16 de la LGISMS, determina que las personas que soliciten autorización para constituir una institución o sociedad mutualista de seguros, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- Presentar el proyecto de escritura constitutiva o contrato social;
- Presentar la relación de los socios fundadores;
- Presentar un programa estratégico para la implementación de las políticas y normas en materia de suscripción de riesgos, inversiones, administración integral de riesgos, reaseguro, reaseguro financiero, comercialización,

desarrollo de la institución y financiamiento de sus operaciones, así como los objetivos estratégicos en estas materias y los mecanismos para monitorear y evaluar su cumplimiento.

— Señalar los nombres, nacionalidad, domicilios y ocupaciones de los consejeros, funcionarios y contralor normativo;

— Presentar un plan de actividades que como mínimo, contemple el capital o fondo social inicial, las bases relativas a su organización y control interno, las previsiones de cobertura geográfica y segmentos de mercado que pretendan atender, y los programas de operación técnica y colocación de seguros, respecto a las operaciones y ramos para los cuales están solicitando autorización, y

— Presentar el comprobante de haber constituido en Nacional Financiera, S.N.C., un depósito en moneda nacional o en valores de Estado, por su valor de mercado, igual al 10% del capital mínimo con que deba operar, según esta Ley.

i. Instituciones de seguros

Las instituciones de seguros son sociedades anónimas de capital fijo o variable, con arreglo a lo que dispone la LGSM, en cuanto no esté previsto en la LGISMS, y específicamente a las bases señaladas en su artículo 29, sólo podrá tener por objeto el funcionamiento como institución de seguros, en los términos de esta ley; la duración de la sociedad sea indefinida; pero no podrá ser inferior a 30 años.

Se trata de empresas que a cambio de una prima, se obligan a pagar al beneficiario una suma de dinero limitada a reparar el daño que pueda sufrir una persona o cosa asegurada ante la materialización del siniestro previsto según los requisitos de la póliza.

La escritura constitutiva y cualquier modificación de la misma, deberán ser sometidas a la aprobación de la SHCP, a efecto de apreciar si se cumplen los requisitos establecidos por la ley, dictada dicha aprobación, podrán ser inscritas en el RPC sin que sea preciso mandamiento judicial.

ii. Sociedades mutualistas de seguros

Las sociedades mutualistas de seguros son

entidades sociedades aseguradoras autorizadas por la SHCP, las cuales se constituyen por la asociación de personas que se reparten entre sí los riesgos que individualmente les corresponden, fijando las cantidades con que cada una de ellas habrá de contribuir al resarcimiento de los daños o pérdidas colectivas.

El objeto fundamental de una mutualista es la consecución de una cobertura colectiva y mancomunada frente a los riesgos individuales de sus asociados, al mínimo costo posible.⁹⁷

En estas sociedades el cliente es considerado un socio más, por lo cual la empresa puede pagar dividendos entre los usuarios, asimismo deben de organizarse y funcionar de manera que sus operaciones de seguro no produzcan utilidad para ella ni sus socios.

Las sociedades mutualistas, deberán ser constituidas con arreglo a las bases señaladas en el artículo 78 de la LGISMS, que entre otras cosas dispone lo siguiente:

- El contrato social deberá otorgarse ante notario público y registrarse en la forma prevista en la Ley General de Sociedades Mercantiles.
- Se podrá estipular que la duración de la sociedad sea indefinida.
- El nombre de la sociedad deberá expresar su carácter de mutualista.
- El domicilio de la sociedad deberá estar siempre dentro del territorio nacional.
- Su objeto social se limitará al funcionamiento como sociedad mutualista de seguros, en los términos de la LGISMS.
- Se organizarán y funcionarán de manera que las operaciones de seguro que practiquen no produzcan lucro o utilidad para la sociedad ni para sus socios, debiendo cobrar solamente lo indispensable para cubrir los gastos generales que ocasione su gestión y para constituir las reservas necesarias a fin de poder cumplir sus compromisos para con los asegurados.
- El nombre de la sociedad deberá expresar su carácter de mutualista.

⁹⁷ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1015.

El contrato social y cualquier modificación del mismo, deberán ser sometidos a la aprobación de la SHCP, a efecto de apreciar si se cumplen los requisitos establecidos por la Ley. Dictada dicha aprobación, el contrato o sus reformas podrán ser inscritos en el RPC sin que sea preciso mandamiento judicial.

iii. Organizaciones auxiliares de seguros

Dentro de este sector, también debemos incluir a las organizaciones auxiliares de seguros y a los agentes de seguros.

Por lo que respecta a las organizaciones auxiliares de seguros, en términos del artículo 11 de la LGISMS, se definen como los consorcios formados por instituciones de seguros autorizadas, con objeto de prestar a cierto sector de la actividad económica un servicio de seguros de manera habitual, a nombre y por cuenta de dichas instituciones aseguradoras, o celebrar en representación de las mismas, los contratos de reaseguro o coaseguro necesarios para la mejor distribución de los riesgos. Los consorcios tendrán como único objeto actuar como organizaciones auxiliares de seguros, serán organizados como sociedades, previa autorización de la SHCP y quedarán sometidos a la inspección y vigilancia de la CNSF.

iv. Agentes de seguros

Los agentes de seguros, son definidos por el artículo 23 de la citada ley, como las personas físicas o morales que intervengan en la contratación de seguros mediante el intercambio de propuestas y aceptaciones, y en el asesoramiento para celebrarlos, para conservarlos o modificarlos, según la mejor conveniencia de los contratantes; requerirán autorización de la CNSF.

c. Sector de fianzas

i. Instituciones de fianzas

Las instituciones de fianzas son sociedades anónimas de capital fijo o variable con arreglo a lo que dispone la LGSM, en cuanto no esté previsto en la LFIF y particularmente, a lo dispuesto por su artículo 15. Tendrán por objeto otorgar fianzas a

título oneroso, así como la celebración de las operaciones establecidas en el artículo 16, y las necesarias para su realización.

Se trata de empresas que a cambio de un pago pueden otorgar fianzas, es decir, garantizar que el fiado cumplirá una obligación hacia el beneficiario de la fianza; en caso contrario, la afianzadora le pagará a éste una cantidad fijada en contrato de fianza para restituir los daños que puede causar este incumplimiento.

Para organizarse y funcionar como institución de fianzas o para operar exclusivamente el reafianzamiento, se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar a la SHCP; dichas autorizaciones son por su propia naturaleza intransmisibles, tanto las autorizaciones como las modificaciones a las mismas, se publicarán en el DOF a costa de los interesados.

Tales autorizaciones se referirán a uno o más de los ramos y subramos de fianzas contenidos en el artículo 5º de la LFIF, relativos a fianzas de fidelidad, judiciales, administrativas, de crédito y fideicomisos de garantía.

Para dar inicio a sus operaciones, las instituciones de fianzas deberán contar con el dictamen favorable que les extienda la CNSF, como resultado de la inspección que efectúe para evaluar que cuentan con los sistemas, procedimientos e infraestructura administrativa necesarios para brindar los servicios propios de su objeto social.

ii. Organizaciones auxiliares de fianzas

Las organizaciones auxiliares de fianzas, de acuerdo con el artículo 9º de la LFIF, son los consorcios formados por instituciones de fianzas autorizadas, con objeto de prestar a cierto sector de la actividad económica un servicio de fianzas de manera habitual, a nombre y por cuenta de dichas instituciones afianzadoras, o de celebrar en representación de las mismas, los contratos de reafianzamiento o cofianzamiento necesarios para la mejor distribución de responsabilidades.

Serán organizados como sociedades, previa autorización de la SHCP, tendrán como único objeto actuar como organizaciones auxiliares de fianzas y quedarán sometidos a la inspección y vigilancia de la CNSF.

iii. Agentes de fianzas

Conforme al artículo 87 de la LFIF, se consideran agentes de fianzas a las personas físicas o morales que intervengan en la contratación de fianzas y en el asesoramiento para contratarlas, conservarlas o modificarlas, según la mejor conveniencia de las partes; requerirán autorización de la CNSF.

E. Sector de ahorro para el retiro

En 1997, con la nueva Ley del Seguro Social, se creó el Nuevo Sistema de Pensiones que se basa en cuentas individuales manejadas por las afores, con la ventaja de que dan rendimientos que se reinvierten para incrementar el ahorro, además de que se pueden hacer aportaciones voluntarias para incrementar la pensión. Con la nueva ley cada trabajador obtendrá una pensión dependiendo de su ahorro individual, y de factores como los rendimientos que ofrecen y las comisiones que cobran las afores.

Cabe mencionar que este nuevo sistema ya no es exclusivo de los trabajadores afiliados al IMSS, ahora quienes se desempeñan por su cuenta podrán obtener su afore si así lo desean.

a. Marco legal

La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), tiene por objeto regular el funcionamiento de los sistemas de ahorro para el retiro y sus participantes previstos en esta Ley y en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Se consideran participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, a las instituciones de crédito, administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, empresas operadoras, empresas que presten servicios complementarios o auxiliares directamente relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro y las entidades receptoras previstas en el reglamento de la mencionada ley.

b. Administradoras de fondos para el retiro

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 19 de la citada ley, para organizarse y operar como administradora se requiere autorización de la CONSAR que será otorgada discrecionalmente, oyendo previamente la opinión de la SHCP, a los solicitantes que presenten propuestas viables económica y jurídicamente, y satisfagan los siguientes requisitos

- Presentar la solicitud respectiva, así como el proyecto de estatutos sociales;
- Presentar un programa general de operación y funcionamiento, de divulgación de la información y de reinversión de utilidades, que cumpla con los requisitos mínimos que determine la CONSAR;
- Los accionistas que detenten el control de la Administradora, deberán presentar un estado de su situación patrimonial que abarque un periodo de cinco años anteriores a su presentación, en los términos que señale la CONSAR; y
- Las escrituras constitutivas de las sociedades de que se trata, así como sus reformas, deberán ser aprobadas por la CONSAR. Una vez aprobadas la escritura o sus reformas deberán inscribirse en el RPC. En todo caso, deberán proporcionar a la Comisión copia certificada de las actas de asamblea y, cuando proceda, testimonio notarial en el que conste la protocolización de las mismas.

En su denominación o a continuación de ésta deben de utilizar, la expresión "administradora de fondos para el retiro" o su abreviatura "afore".

Las administradoras no deberán utilizar en su denominación, expresiones en idioma extranjero o el nombre de alguna asociación religiosa o política, ni utilizar símbolos religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público.

De conformidad con el artículo 18 de la LSAR, las administradoras de fondos para el retiro (afores), son entidades financieras constituidas como sociedades anónimas de capital variable que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de la presente ley, así como a administrar sociedades de inversión.

Por cuenta individual debemos entender la cuenta personal y única de cada trabajador, administrada por la afore. En esta se acumulan, durante su vida laboral, las cuotas y aportaciones del propio asegurado, las de su patrón y las del gobierno.

Las subcuentas son las partes que integran la cuenta individual en las que se depositan las aportaciones para cubrir diferentes necesidades de los trabajadores. En el caso de los afiliados al IMSS, existen cuatro:

- De retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.
- De vivienda.
- De aportaciones voluntarias.
- De aportaciones complementarias.

En el desempeño de estas funciones, las afores deben atender exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurar que todas las operaciones de inversión se realicen con ese objetivo.

Como son empresas privadas cobran una comisión por el trabajo que realizan para administrar las cuentas de los trabajadores.

Se recomienda que al momento de elegir afore, se debe tomar en cuenta que la diferencia entre las comisiones que cobran las afores es mucho más importante que la diferencia entre los rendimientos que dan, pues el saldo final se ve más impactado por el monto de las primeras.

Las administradoras, tendrán como objeto, la realización de las operaciones señaladas en el artículo 18 de la LSAR, además de los análogas o conexas a los anteriores que sean autorizados por la Junta de Gobierno. Entre otras, destacan los siguientes:

- Abrir, administrar y operar las cuentas individuales, entendida como la cuenta personal y única de cada trabajador, administrada por la afore; en ésta se acumulan, durante su vida laboral, las cuotas y aportaciones del propio asegurado, las de su patrón y las del gobierno.
- Personalizar en una cuenta individual los recursos de cada trabajador, las cuotas, las aportaciones y las utilidades.
- Enviar al domicilio de los usuarios estados de cuenta y demás información sobre el manejo de sus recursos y cómo se van haciendo sus inversiones.

- Establecer servicios de información especializados y de atención al público.
- Operar y pagar los retiros programados de la cuenta individual del trabajador, ya que pueden disponer del dinero de las aportaciones voluntarias en el momento que lo requieran, en partes o en su totalidad cumpliendo ciertos requisitos.

Como ya mencionamos anteriormente, hasta hace poco, el sistema de pensiones estaba limitado a los empleados que cotizaban en el IMSS, pero desde el 2 de agosto de 2005, también los trabajadores independientes pueden abrir su cuenta individual en una afore y hacer aportaciones para su retiro, obteniendo mejores utilidades o beneficios que los que les ofrece un banco; cabe aclarar que para ellos existen solamente dos subcuentas: la de aportaciones voluntarias y la de aportaciones a largo plazo.

A partir del mes de mayo de 2005, para cambiar de afore ya no tiene que pasar un año desde la celebración del contrato, pues el cambio de afore se puede realizar antes de este periodo, siempre y cuando haya una que cobre comisiones más baratas, sin perder la antigüedad en el sistema de pensiones, lo que quiere decir que la nueva afore debe de reconocer la antigüedad acumulada.

c. Sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro

Las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (siefores), administradas y operadas por las administradoras, son sociedades anónimas de capital variable que tienen por objeto invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social⁹⁸ y de la LSAR.

Además, podrán invertir:

- Las aportaciones destinadas a fondos de previsión social,
- Las aportaciones voluntarias y complementarias de retiro que reciban de los trabajadores y patrones,
- Así como los demás recursos que en términos de la LSAR pueden ser depositados en las cuentas individuales.

⁹⁸ Se consideran leyes de seguridad social, a las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (artículo 3º fracción VII de la LSAR).

Las siefores,

son entidades financieras autorizadas discrecionalmente por la CONSAR, previa opinión de la SHCP, para invertir los recursos de los trabajadores, en la adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo con el criterio de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la colocación de las acciones respectivas de su capital social entre el público inversionista.⁹⁹

Su administración estará a cargo de los mismos integrantes del Consejo de Administración de la administradora que las opere en los términos que establece la LSAR.

Deberán utilizar en su denominación o a continuación de ésta, la expresión “Sociedad de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro” o su abreviatura “siefore”. No deberán utilizar en su denominación, expresiones en idioma extranjero o el nombre de alguna asociación religiosa o política, ni utilizar símbolos religiosos o patrios que sean objeto de devoción o culto público.

Su finalidad es recibir los recursos de los trabajadores y canalizarlos a la inversión productiva mediante la adquisición de instrumentos y valores financieros. Los intereses y beneficios generados por esos instrumentos se acumularán para incrementar el ahorro de los cuentahabientes.

Las siefores cuentan con un comité que determina la estrategia de inversión, la composición de los activos de la sociedad y los valores en que podrá invertir.

Todas las siefores deben estar ligadas a una Afore y cumplir con los siguientes requisitos: contar con personalidad jurídica y patrimonio propios diferentes de los de la afore; tener fondos exclusivamente pertenecientes a los trabajadores; poseer autorización de la Consar para constituirse y funcionar y apegarse a las disposiciones de la LSAR, en lo concerniente a inversiones, información y publicidad.¹⁰⁰

Las siefores deberán contar con un comité de inversión que tendrá por objeto determinar la política y estrategia de inversión y la composición de los activos de la sociedad, así como designar a los operadores que ejecuten la política de inversión; debiendo operar con valores, documentos, efectivo y los demás instrumentos que se establezcan en el régimen de inversión que mediante reglas de carácter general establezca la CONSAR.

⁹⁹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1135.

¹⁰⁰ Ugarte Chávez, Juan Manuel, *Las instituciones del sistema financiero*, http://lectura.ilce.edu.mx:3000/sites/3milenio/institu/htm/sec_34.htm (enero 2007).

d. Empresas operadoras de la base de datos nacional CONSAR

La Base de Datos Nacional SAR, propiedad exclusiva del Gobierno Federal, es aquella conformada por la información procedente de los sistemas de ahorro para el retiro, conteniendo la información individual de cada trabajador y el registro de la administradora o institución de crédito en que cada uno de éstos se encuentra afiliado. Declarada como actividad de interés público la operación de la Base de Datos Nacional SAR, la prestación del servicio público se llevará a cabo por empresas operadoras que gocen de la concesión del Gobierno Federal, la que se otorgará discrecionalmente por la SHCP, oyendo la opinión de la CONSAR, asimismo deberán sujetar su operación a lo dispuesto en la LSAR, así como en el título de concesión.

Para obtener la concesión, las empresas operadoras deberán cumplir, entre otros, requisitos, los relativos a constituirse como sociedades anónimas de capital variable, siendo que sólo podrán participar en su capital social las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana; asimismo, deberán tener íntegramente suscrito y pagado su capital mínimo exigido de conformidad con lo dispuesto por esta ley, así como por las bases de licitación y por las disposiciones de carácter general que para tal efecto se expidan.

Tendrán como objeto exclusivo los señalados en el artículo 58 del citado ordenamiento, siendo el más sobresaliente, administrar la base de datos nacional CONSAR.

Es de señalar que desde 1997, inició operaciones en México Procesar, como empresa operadora de la base de datos nacional SAR, a través de concesión autorizada por la SHCP y desde entonces ha mantenido vigente los datos de los afiliados. Se encarga de respaldar y organizar cotidianamente los datos del fondo para el retiro.

Tiene por objetivo ser una fuente de datos confiable, capaz de actualizar y respaldar lo que en ella se maneje, para brindar un servicio puntual, exacto y responsable, cuyo beneficiario final es el trabajador.

La empresa se creó para que maneje de forma centralizada los procesos de:

- Registro de trabajadores en afores.
- Dispersión de la recaudación entre las afores.
- Administración de cuentas de trabajadores que no han elegido afore.

- Determinación y cobro al gobierno federal de la cuota social y dispersión a las afores (cuotas gubernamentales de cesantía y vejez).
- Administración del tráfico de traspasos (compensación de montos y emisión de órdenes de pago).
- Emisión de órdenes de transferencia de recursos al gobierno federal (pensionados según la Ley del IMSS).¹⁰¹

Procesar, es un sistema que opera bajo altos estándares tecnológicos, por lo que cuenta con una plataforma de seguridad y resguardo informativo. Su uso es restringido; sólo pueden acceder aquellas instituciones que tengan una clave y hayan firmado un convenio de uso, como las afores, la CONSAR o la CONDUSEF.

En este sentido, gracias al convenio de colaboración CONDUSEF- Procesar, firmado el 10 de julio de 2006, la Comisión puede dar a conocer los movimientos hechos en la cuenta afore; su finalidad es proporcionar a los trabajadores el servicio de información y orientación acerca de la afore donde se encuentran y contribuir a que aclaren sus dudas obre los movimientos registrados.

F. Sistema de ahorro y crédito popular

a. Marco legal

El marco legal aplicable a los sujetos integrantes del sistema de ahorro y crédito popular lo constituye la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), publicada en el DOF el 4 de junio de 2001, la cual remite a otras disposiciones de carácter general aplicables a los mismos, compiladas en una circular única expedida el 11 de octubre de 2006, publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2006.

Asimismo dispone el marco legal supletorio que deberá aplicarse, en lo no previsto por la citada ley, a los sujetos de la misma, al cual haremos referencia en los siguientes capítulos.

¹⁰¹ s.a. Condusef, "Perfiles" en *Revista de cultura financiera*. Proteja su dinero, Condusef, Año 7, No.79, octubre de 2006.

b. Integrantes

Según lo dispuesto por el artículo 2º de la LACP, 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; por las Federaciones que estén autorizadas por la CNBV para ejercer las funciones de supervisión auxiliar de las entidades referidas, así como por las Confederaciones autorizadas por la CNBV para que administren sus respectivos fondos de protección.

Cabe mencionar que en los siguientes capítulos abordaremos con precisión cada uno de los integrantes del referido sistema de ahorro y crédito popular.

i. Entidades de ahorro y crédito popular

Las entidades de ahorro y crédito popular son aquellas personas morales que contando con la autorización de la CNBV y el dictamen favorable de una Federación, operan como sociedades cooperativas de ahorro y préstamo o sociedades financieras populares, en términos de la LACP.

Según lo dispuesto por el artículo 4º de la LACP, 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.

Por virtud del ahorro y crédito popular, cuentan con la posibilidad de llevar a cabo la captación de recursos del público en general o de sus socios, según corresponda y su posterior colocación entre los mismos, el cual en términos del citado artículo 4º de la LACP, se debe entender como la captación de recursos provenientes de los socios o clientes de las entidades de ahorro y crédito popular, mediante actos causantes de pasivo directo o, en su caso contingente, quedando obligadas 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 respecto, debemos recordar que tal actividad esta limitada a los sujetos previstos por el artículo 103 de la LIC, dentro de los cuales podemos ubicar a las entidades de ahorro y crédito popular, por ser intermediarios autorizados por la LACP para llevar a cabo tal actividad.

ii. Organismos de integración

Por organismo de integración, se debe entender en singular o plural, a las federaciones y confederaciones autorizadas por la CNBV, para ejercer de manera auxiliar la supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular y para administrar el fondo de protección que protegerá los depósitos de los ahorradores del citado sector previsto por la LACP, respectivamente.

G. Agrupaciones financieras

a. Concepto

El 18 de julio de 1990 se publicó en el DOF, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF), con la cual se creó una nueva figura jurídica y un nuevo tipo de persona moral: los grupos financieros.

Estos son conglomerados de instituciones financieras que antes de la publicación de la ley, operaban en forma necesariamente independiente, y que a partir de su integración en grupos, operan bajo forma integrada, previa autorización de la SHCP.¹⁰²

En los términos de la LRAF, grupo financiero es el integrado por una sociedad controladora y las entidades financieras que obtengan autorización de la SHCP, para utilizar denominaciones iguales o semejantes, actuar de manera conjunta y ofrecer servicios complementarios.

En otras palabras, los grupos financieros son asociaciones de intermediarios, legalmente autorizados que operan en forma integrada, bajo el compromiso de seguir políticas comunes y responder conjuntamente por sus pérdidas. La condición

¹⁰² Dieck Assad, Flory Anette, *ob. cit.*, nota 65, p. 403.

imprescindible que los intermediarios deben de cumplir para conformarse en un grupo es tener una sociedad que controle las relaciones de propiedad, administración y uso de la imagen corporativa.¹⁰³

b. Marco legal

El marco legal primario lo constituye la LRAF, la cual tiene por objeto regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros; establecer los términos bajo los cuales habrán de operar, así como la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de dichos grupos.

El marco jurídico supletorio esta contemplado en el artículo 4º del citado ordenamiento legal, el cual señala que en lo no previsto por esta ley, se aplicarán supletoriamente, en el orden siguiente:

- La legislación mercantil,
- Los usos y prácticas mercantiles,
- El Código Civil para el Distrito Federal,
- El Código Fiscal de la Federación, para efectos de las notificaciones y del recurso a que se refiere el artículo 27 de la LRAF.

Dicho precepto legal, también dispone que cada entidad financiera integrante de los grupos se registrará por lo dispuesto en las respectivas leyes que le sean aplicables.

Asimismo, el artículo 14 de la LRAF establece que la SHCP expedirá las reglas generales que regulen los demás términos y condiciones para la constitución y funcionamiento de grupos financieros. Al respecto, el 23 de enero de 1991 fueron publicadas en el DOF, las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros.

c. Constitución

Para la constitución y funcionamiento de grupos financieros se requerirá autorización de la SHCP, la cual puede ser otorgada o denegada discrecionalmente,

¹⁰³ s.a. Condusef, "Perfiles" en *Revista de cultura financiera*, Proteja su dinero, Condusef, Año 7, No.79, octubre de 2006.

oyendo la opinión del Banco de México y, según corresponda, en virtud de los integrantes del grupo que pretenda constituirse, de la CNBV, la CNSF o la CONSAR. Las autorizaciones que al efecto se otorguen por su naturaleza serán intransmisibles y deberán publicarse en el DOF.

Las solicitudes de autorización para constituirse y funcionar como grupo, conforme al artículo 9º de la LRAF, deberán presentarse acompañadas de la documentación siguiente:

I.- Proyecto de estatutos de la controladora, que deberá contener los criterios generales a seguir para evitar conflictos de interés entre los participantes del grupo, así como la estipulación por la cual los socios aceptan el procedimiento que, para dar en garantía las acciones emitidas por la controladora prevé el artículo 29 de esta Ley;

II.- Relación de socios que constituirían la controladora y el capital que cada uno de ellos aportaría, así como de los consejeros y funcionarios de los dos primeros niveles que integrarían la administración;

III.- Proyecto de estatutos de las entidades financieras que integrarán el grupo respectivo. Tratándose de entidades ya constituidas, escritura otorgada ante notario público que contenga los estatutos vigentes, así como los proyectos de modificaciones que se efectuarían con motivo de la creación del grupo;

IV.- Proyecto del convenio de responsabilidades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley;

V.- Programa y convenios conforme a los cuales la controladora adquiriría las acciones representativas del capital pagado de las entidades financieras de que se trate, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 15 de esta Ley, y

VI.- La demás documentación que, en su caso solicite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tal precepto legal, también señala que en el caso de que la controladora pretendiere adquirir acciones de empresas que prestaren servicios complementarios o auxiliares a la propia controladora o a los demás integrantes del grupo, incluyendo inmobiliarias propietarias de bienes destinados a oficinas de la controladora o de los demás integrantes del grupo, también deberán presentar, los proyectos de estatutos de tales empresas, o los estatutos vigentes con el proyecto de sus modificaciones, así como el programa y convenios para la adquisición de las acciones respectivas.

Asimismo, se requerirá autorización de la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y, según corresponda, de la CNBV, CNSF o CONSAR, para la realización de los siguientes actos:

- La incorporación de una nueva sociedad a un grupo ya constituido, la fusión de dos o más grupos, la fusión de dos o más entidades participantes en un mismo grupo, la fusión de una entidad financiera con cualquier sociedad.
- La separación de alguno o algunos de los integrantes de un grupo.
- La disolución del grupo.

Cabe señalar que si no se cuenta con la autorización para operar como grupo financiero, observando en su constitución y funcionamiento las disposiciones de la LRAF, las entidades financieras no deberán utilizar denominaciones iguales o semejantes a las de otras entidades financieras; actuar de manera conjunta; ofrecer servicios complementarios ni, en general, ostentarse en forma alguna como integrantes de grupos financieros.

Por otro lado, en concordancia con el artículo 8 de la LRAF, las entidades financieras que formen parte de un grupo financiero constituido de tal forma, podrá realizar las siguientes actividades:

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

d. Integración de los grupos financieros

Según lo dispuesto por el artículo 7º de la LRAF, los grupos financieros estarán integrados por una sociedad controladora y con cuando menos dos de las entidades financieras señaladas a continuación, que podrán ser del mismo tipo:

- Instituciones de banca múltiple
- Sociedades financieras de objeto múltiple¹⁰⁴
- Almacenes generales de depósito
- Casas de bolsa
- Distribuidoras de acciones de sociedades de inversión
- Casas de cambio
- Instituciones de seguros
- Instituciones de fianzas
- Sociedades operadoras de sociedades de inversión
- Administradoras de fondos para el retiro

Dicho precepto legal, también dispone que la SHCP, mediante disposiciones de carácter general, podrá autorizar que otras sociedades puedan formar parte de estos grupos.

e. Sociedad controladora

Como vimos anteriormente, el grupo financiero debe estar encabezado por una sociedad anónima controladora, cuya duración sea indefinida y su domicilio social se encuentre en territorio nacional.

La controladora es el eje de todo sistema, pues tiene la facultad de determinar la administración y el desarrollo del intermediario. Sin embargo, en ningún caso puede celebrar operaciones que sean propias de las entidades financieras integrantes del grupo. En su caso las funciones de la controladora son de carácter administrativo, fundamentalmente respecto de las acciones emitidas por los integrantes del grupo.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Como excepción, un grupo financiero no podrá formarse sólo con dos sociedades financieras de objeto múltiple.

¹⁰⁵ Ruíz Torres, Humberto Enrique, *ob. cit.*, nota 67, p. 270.

En virtud de que el control de las asambleas generales de accionistas y de la administración de todos los integrantes de cada grupo, deberá tenerlo una misma sociedad anónima controladora, la misma será propietaria, en todo tiempo, de acciones con derecho a voto que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo.

Derivado de lo anterior, la sociedad controladora tendrá el control de las asambleas generales de accionistas y de la administración de todos los integrantes de cada grupo, asimismo estará en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración de cada uno de los integrantes del grupo.

El objeto de la sociedad controladora, será el adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del grupo, y como se estableció anteriormente, en ningún caso podrá celebrar operaciones que sean propias de las entidades financieras integrantes del grupo.

f. Supervisión

Debido a que el grupo financiero estará encabezado por una sociedad controladora, la inspección y vigilancia de la misma estará sujeta a la de la Comisión (de entre la CNBV, CNSF o CONSAR) que supervise a la entidad financiera integrante del grupo que la SHCP determine como la preponderante dentro del propio grupo. Para lo cual, tomará en cuenta, entre otros elementos de juicio, el capital contable de las entidades de que se trate.

Teniendo las sociedades controladoras la obligación de cubrir las cuotas que por estos conceptos determine la propia Secretaría.

Lo anterior con independencia de la inspección y vigilancia a que están sujetas cada una de las entidades financieras integrantes del grupo financiero, de acuerdo con las actividades que les sean propias.

H. Otras entidades

El 20 de diciembre de 1993, se publicó en el DOF el Decreto de promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado el 17 de diciembre de 1992 simultáneamente por los tres países participantes: Canadá, Estados Unidos y México; entrando en vigor el 1º de enero de 1994.

El TLCAN¹⁰⁶ consta de casi trescientos artículos distribuidos en veintidós capítulos y anexos, los capítulos están ordenados en ocho partes, la quinta parte se refiere a inversión, servicios y otros asuntos afines.

El capítulo XIV habla sobre los servicios financieros, y los define como todo servicio de naturaleza financiera, inclusive seguros, y cualquier servicio conexo o auxiliar a un servicio financiero.

En este contexto, la Dra. E. Arcelia Quintana Adriano,¹⁰⁷ señala que los servicios financieros son aquellos que comprenden todo servicio de esa naturaleza, bien sea los servicios de banca, seguros, valores, factoraje, arrendamiento financiero y fianzas, así como cualquier otro servicio conexo o auxiliar de un servicio financiero, y los demás servicios financieros que el país receptor determine como de naturaleza financiera. Al mismo tiempo quedan incluidos los servicios de crédito al consumo, crédito comercial, préstamos hipotecarios o servicios de tarjeta de crédito, llevados a cabo por las sofoles.

A nivel internacional, las instituciones crediticias se encuentran inmersas en un profundo proceso de reestructuración, toda vez que en la actualidad, con el afán de evitar las crisis financieras recurrentes, así como de hacer más eficiente la banca y mejorar sus procedimientos administrativos, se fusionan y forman alianzas estratégicas con bancos extranjeros.¹⁰⁸

Tal es el caso de los servicios financieros que se desarrollan en el marco del TLCAN, donde se establece por primera vez acuerdos internacionales firmados por México relacionados con la apertura de los servicios financieros que permiten acceso a la prestación de los mismos en los mercados de los países signatarios.

Como consecuencia al compromiso asumido por nuestro país en la firma del TLCAN, en el que se obligó a permitir el establecimiento en territorio nacional de intermediarios financieros del exterior a través de sus filiales, sobreviene una reforma en el sistema financiero mexicano.

Al respecto el autor Díaz Infante comenta:

¹⁰⁶ El TLCAN es un conjunto de reglas para fomentar el intercambio y los flujos de inversión entre los tres países, mediante la eliminación paulatina de los aranceles o impuestos que pagan los productos para entrar a otro país; el establecimiento de normas que deben ser respetadas por los productores de los tres países, y los mecanismos para resolver las diferencias que puedan surgir. <http://www.Nafta-sec-alena.org/spanish/index.htm> (enero 2008).

¹⁰⁷ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Los servicios financieros en México y la Organización Mundial de Comercio*, en <http://info.juridicas.unam.mx/inst/direc/datpr.htm?p=arcelia> (marzo 2008).

¹⁰⁸ Idem.

Con la reforma en nuestro régimen financiero en diciembre de 1993, permitiendo el establecimiento de sociedades filiales de entidades financieras del exterior, las sucursales y oficinas de representación de dichos intermediarios pasan a un segundo orden ya que, se abre el mercado financiero y los extranjeros pueden a través de una filial, operar dentro del sistema financiero mexicano.¹⁰⁹

En relación con lo anterior, el TLCAN permite a los intermediarios financieros de los tres países proporcionar nuevos servicios financieros similares a aquellos que les están autorizados en su jurisdicción en igualdad de circunstancias. Pese a lo anterior, la parte receptora podrá imponer, mediante su legislación interna, modalidades conforme a las que deban ofrecerse los nuevos servicios en su territorio y exigir la autorización previa de los interesados para la prestación de los mismos.

Dicho tratado ha permitido la inyección de capital fresco al sistema bancario mexicano, así lo sostiene la Dra. E. Arcelia Quintana Adriano, al comentar que algunos de los principales efectos derivados del TLCAN en el sector bancario se relacionan con la entrada de nuevos actores al mercado y su posible impacto sobre la estructura del mercado y sus patrones competitivos, señalando que gracias al marco institucional creado a partir de la firma del TLCAN fue posible la asociación de capital nacional con capital extranjero, cuyos efectos repercuten en el sistema financiero mexicano.¹¹⁰

Respecto a los servicios financieros y de la amplia red de tratados firmados por México, la autora aborda en el artículo citado aquellos tratados que tienen contemplado un capítulo específico para los servicios financieros; asimismo señala las generalidades de los servicios financieros en los siguientes tratados:

- El TLC entre México y Bolivia (entró en vigor el 1º de enero de 1995).
- El TLC México-Nicaragua (entró en vigor el 1º de julio de 1998).
- El TLC del Grupo de los Tres -G-3 (entró en vigor el 1º de enero de 1995).

Y hace mención de que en lo que respecta al TLC México-Unión Europea,¹¹¹ el TLC México-Triángulo del Norte¹¹² y el TLC México-AELC,¹¹³ presentan la misma

¹⁰⁹ Díaz Infante, Fernando Hegewisch, *ob. cit.*, 393-394 pp.

¹¹⁰ Quintana Adriano, E. Arcelia, Los servicios financieros en México y la Organización Mundial de Comercio, <http://info.juridicas.unam.mx/inst/direc/datpr.htm?p=arcelia>.

¹¹¹ El 1o. de julio de 2000 entró en vigor el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea.

¹¹² Entró en vigor el 15 de marzo de 2001.

estructura en los servicios financieros, toda vez que las relaciones comerciales de México en el ámbito internacional determinan que las operaciones del servicio de banca, seguros, valores, factoraje, arrendamiento financiero y finanzas, así como cualquier otro servicio conexo o auxiliar a un servicio financiero, revisten suma importancia para cualquier economía, en particular la de nuestro país, por lo que se requiere de una protección jurídica adecuada a los inversionistas y ahorradores que confían en las instituciones crediticias mexicanas.

A continuación hablaremos sobre las sucursales, oficinas de representación y filiales, anteriormente mencionadas.

a. Filiales de instituciones financieras del exterior

Sobre las filiales de instituciones financieras del exterior, el autor Díaz Infante,¹¹⁴ comenta que tanto su regulación como su reconocimiento, en la legislación financiera mexicana, sobrevienen con las reformas a diversos ordenamientos en diciembre de 1993, agregando que el legislador las reguló mediante la inclusión de un capítulo dentro de las siguientes leyes financieras: LIC, LMV, LGOAAC, LSI, LGISMS, LFIF y LRAF.

Las distintas leyes que contemplan a tales entidades establecen los conceptos a que haremos alusión enseguida.

i. Marco conceptual

a) Instituciones financieras del exterior

Por institución financiera del exterior se debe entender a la entidad financiera constituida en un país con el que México haya celebrado un tratado o acuerdo internacional en virtud del cual se permita el establecimiento en territorio nacional de filiales.

¹¹³ La República de Islandia, el Principado de Liechtenstein, el Reino de Noruega y la Confederación Suiza denominados "los Estados de la AELC" y los Estados Unidos Mexicanos son las partes contratantes de este tratado. La AELC se estableció el 4 de enero de 1960.

¹¹⁴ Díaz Infante, Fernando Hegewisch, *ob. cit.*, nota 33, p. 387

b) Filial

Por filial se entiende a la sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar conforme a la ley correspondiente, como cualquiera de las entidades financieras siguientes: institución de banca múltiple o sociedad financiera de objeto limitado, conforme a la LIC; organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, conforme a la LGOAAC; instituciones de seguros, conforme a la LGISMS; instituciones de fianzas, conforme a la LFIF; sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión o distribuidoras de acciones de sociedades de inversión conforme a la LSI; casas de bolsa conforme a la LMV; y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial, en los términos de los capítulos sobre las filiales de instituciones financieras del exterior, incluidos en sus respectivas leyes.

c) Sociedad controladora filial

La sociedad controladora filial, es aquella sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar como sociedad controladora en los términos de la LRAF, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior.

ii. Marco legal

Anteriormente señalamos que las leyes financieras en que se incluye un capítulo sobre las filiales de instituciones financieras del exterior, son la LIC, la la LMV, la LGOAAC, la LSI, la LGISMS, la LFIF y la LRAF.

De conformidad con tales ordenamientos financieros, las filiales se regirán por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes; los capítulos que sobre las filiales de instituciones financieras del exterior sean incluidos en las leyes financieras correspondientes, “esto es, la que les sea aplicable a su homóloga nacional”¹¹⁵; las disposiciones contenidas en las leyes aplicables a la entidad financiera bajo la que se organicen y las reglas para el establecimiento de filiales expedidas por la SHCP.

Las Reglas para el Establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior, fueron publicadas por la SHCP en el DOF el 21 de abril de 1994,

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 389.

”operativamente dichas reglas son de vital importancia para conocer cuales son los requisitos administrativos y legales que deben reunirse para constituir una sociedad filial en la República Mexicana”,¹¹⁶ además de señalar los requisitos de constitución, límites de inversión y de capital y establecer un comité de apertura financiera.

iii. Constitución

Para constituir una filial de instituciones financieras del exterior, se requiere autorización del Gobierno Federal que será otorgada por la SHCP, exceptuando a las uniones de crédito, casas de bolsa, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión y distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, las cuales serán autorizadas por la CNBV.

Tanto la autorización correspondiente como sus modificaciones, serán publicadas en el DOF, en el caso de las instituciones de banca múltiple y de las sofoles, dichas autorizaciones se deberán publicar además, en dos periódicos de amplia circulación del domicilio social de la filial de que se trate.

Las filiales organizadas como sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión o distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, en términos de su ley no requieren de dicha publicación.

Por lo que hace a agrupaciones financieras, conforme al artículo 27-F de la LRAF, la Institución Financiera del Exterior podrá constituir un grupo financiero cuando esté expresamente autorizada en el tratado o acuerdo internacional aplicable.

Es de señalar que el capital social de las filiales esta representado por diferentes tipos de acciones, básicamente son dos, las que representan el 51% del capital social y las que representan el 49% restante del capital social.

La totalidad de las acciones señaladas en primer lugar, deberán ser propiedad en todo momento de una institución financiera del exterior, directa o indirectamente, o de una sociedad controladora filial, salvo disposición hecha en contrario.

Al respecto el artículo 68 de la LSI, sólo menciona que una institución financiera del exterior, directa o indirectamente, o bien, una sociedad controladora filial o una sociedad operadora de sociedades de inversión filial, deberá ser en todo momento propietaria de acciones que representen cuando menos el 51% del capital mínimo.

¹¹⁶ Díaz Infante, Fernando Hegewisch, *ob. cit.*, nota 33, p. 388.

En el caso de las sociedades controladoras filiales las acciones que representan el 51% del capital social (serie F), solamente podrán ser adquiridas, directa o indirectamente, por una institución financiera del exterior, salvo en el caso a que se refiere el último párrafo del artículo 27-I de la LRAF.

Es importante señalar que en esta parte del capítulo mencionaremos sólo los tipos de serie de acciones que integran el capital social de las entidades financieras filiales, por lo que para mayor información se deberá consultar la ley específica.

iv. Objeto

El objeto de las filiales y sociedades controladoras filiales dependerá del tipo de intermediario del que se trate, el cual estará restringido igual que los intermediarios nacionales a lo previsto por las leyes correspondientes.

Las autoridades financieras deberán garantizar el cumplimiento de los compromisos de trato nacional, esto es, que se les aplique a las instituciones financieras del exterior idéntico tratamiento que a los nacionales.¹¹⁷

v. Operaciones

Las filiales podrán realizar las mismas operaciones que sean autorizadas a las instituciones financieras bajo las cuales se organicen, a menos que el tratado o acuerdo internacional aplicable establezca alguna restricción.

vi. Supervisión

La supervisión de las sociedades controladoras filiales y de las filiales estará a cargo de la Comisión que les corresponda en base al tipo de intermediarios de que se trate y les será aplicable el régimen general previsto en las leyes financieras.

¹¹⁷ Artículos 27-E de la LRAF, 45-D de la LIC, 45 bis 4 de la LGOAAC, 28 bis 4 de la LMV, 65 de la LSI, 33-D de la LGISMS y 15-D de la LFIF.

b. Filiales de instituciones financieras del exterior en el sistema financiero mexicano

i. Organizadas como instituciones de banca múltiple o sociedades financieras de objeto limitado

El Capítulo III “De las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior” del Título Segundo “De las Instituciones de Crédito” de la LIC, artículos 45-A a 45-N, contempla de manera específica lo relativo a las filiales de instituciones financieras del exterior, organizadas como institución de banca múltiple o sociedad financiera de objeto limitado.

En él se señala que se entenderá por filial a la sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar, conforme a la LIC, como institución de banca múltiple o sociedad financiera de objeto limitado, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial, en los términos del citado capítulo.

Así lo dispone el texto de la fracción I del artículo 45-A de la LIC que seguirá vigente hasta el 18 de julio de 2013, ya que a partir de esta fecha entrará en vigor la reforma a dicha fracción que deja fuera a las sofoles debido a las reformas que ya comentamos en el apartado B inciso 6 de este capítulo, por lo que sólo se considerara como Filial a la sociedad mexicana autorizada para organizarse y operar, conforme a la LIC, como institución de banca múltiple, en los términos señalados para las filiales de instituciones del exterior.

Por lo que en los párrafos que a continuación se haga alusión a las sofoles, se deberá entender que su contenido sólo será aplicable hasta el 18 de julio de 2013.

Las filiales se regirán por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes, el capítulo citado, las disposiciones contenidas en la LIC aplicables a las instituciones de banca múltiple o a las sociedades financieras de objeto limitado, según corresponda, y las reglas para el establecimiento de Filiales que al efecto expida la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV.

En términos del artículo 45-C de la LIC, para organizarse y operar como filial se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar a la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV.

Por su naturaleza las autorizaciones al efecto otorgadas serán intransmisibles, y estas y sus modificaciones deberán publicarse en el DOF, y en dos periódicos de amplia circulación del domicilio social de la Filial de que se trate.

Las filiales podrán realizar las mismas operaciones que las instituciones de banca múltiple o las sociedades financieras de objeto limitado, según corresponda, a menos que el tratado o acuerdo internacional aplicable establezca alguna restricción.

De acuerdo con el artículo 45-N de la LIC, respecto de las filiales, la CNBV tendrá todas las facultades que le atribuye el citado ordenamiento en relación con las instituciones de banca múltiple y las sociedades financieras de objeto limitado.

ii. Organizadas como casas de bolsa

El apartado B “De las filiales”, sección V “De las oficinas de representación y filiales de casas de bolsa del exterior”, del Título VI “De los intermediarios del mercado de valores” de la LMV, artículos 160 a 170, contempla de manera específica, lo relativo a las filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como casas de bolsa.

De conformidad con el mismo, se entenderá por filial a la sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar, conforme a la LMV, como casas de bolsa, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial, en los términos del citado capítulo.

Las filiales se registrarán por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes, el capítulo citado, las disposiciones contenidas en la LMV aplicables a las casas de bolsa, y las reglas para el establecimiento de Filiales que al efecto expida la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV.

En términos del artículo 160 de la LMV las filiales, para organizarse y operar como tales, requerirán de autorización que otorgará la CNBV, previo acuerdo de su Junta de Gobierno. Las autorizaciones que al efecto se otorguen a las filiales, así como sus modificaciones, se publicarán en el DOF a costa del interesado.

Las filiales podrán realizar las mismas operaciones que las casas de bolsa, a menos que el tratado o acuerdo internacional aplicable establezca alguna restricción.

De acuerdo con el artículo 170 de la LMV, la CNBV, respecto de las filiales, tendrá todas las facultades que le atribuye la citada ley en relación con las casas de bolsa.

iii. Organizadas como sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión o distribuidoras de acciones de sociedades de inversión.

El Capítulo Octavo “De las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior” de la LSI, artículos 62 a 75, contempla de manera específica, lo relativo a las filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión o distribuidoras de acciones de sociedades de inversión.

En el que se señala que se entenderá por filial a la sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar, conforme a la LSI, como sociedad de inversión, sociedad operadora de sociedades de inversión o distribuidora de acciones de sociedades de inversión, en cuyo capital participe una institución financiera del exterior, una sociedad controladora filial o sociedad operadora de sociedades de inversión filial, en los términos del citado capítulo.

Las filiales se registrarán por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes, el capítulo citado, las disposiciones contenidas en la LSI aplicables a las sociedades de inversión, a las sociedades operadoras de sociedades de inversión o distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, según corresponda, y las reglas para el establecimiento de filiales que al efecto expida la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV.

En términos del artículo 64 de la LSI, para organizarse y funcionar como Filial se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar a la CNBV. Por su naturaleza estas autorizaciones serán intransmisibles.

Las filiales podrán realizar las mismas operaciones que las sociedades de inversión, las sociedades operadoras de sociedades de inversión o distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, según corresponda, a menos que el tratado o acuerdo internacional aplicable establezca alguna restricción.

De acuerdo con el artículo 75 de la LSI, la CNBV, respecto de las filiales, tendrá todas las facultades que le atribuye la citada ley en relación con las sociedades de inversión, las sociedades operadoras de sociedades de inversión y las distribuidoras de acciones de sociedades de inversión.

iv. Organizadas como almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero y casas de cambio.

El Capítulo III Bis “De las filiales de instituciones financieras del exterior” del Título Segundo “De las Organizaciones Auxiliares del Crédito” de la LGOAAC, artículos 45 Bis 1 a 45 Bis 14, contempla de manera específica, lo relativo a las filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como organización auxiliar del crédito o casa de cambio.

De conformidad con el mismo, se entenderá por filial a la sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar, conforme a la LGOAAC, como organización auxiliar del crédito o casa de cambio, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial, en los términos del citado capítulo.

Las filiales se registrarán por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes, el capítulo citado, las disposiciones contenidas en la LGOAAC aplicables a las organizaciones auxiliares del crédito o a las casas de cambio, según sea el caso, y las reglas para el establecimiento de Filiales que al efecto expida la SHCP, oyendo la opinión de la CNBV.

En términos del artículo 45 Bis-3 de la LGOAAC, para constituirse y operar como filial se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar a la SHCP, oyendo la opinión de la CNBV y del Banco de México tratándose de:

- Almacenes generales de depósito,
- Arrendadoras financieras,
- Empresas de factoraje financiero y
- Casas de cambio.

Y de la autorización de la CNBV, cuando se trate de uniones de crédito.

Por su naturaleza estas autorizaciones serán intransmisibles, y deberán publicarse en el DOF, así como sus modificaciones.

Las filiales podrán realizar las mismas operaciones que las organizaciones auxiliares del crédito o las casas de cambio, según corresponda, a menos que el tratado o acuerdo internacional aplicable establezca alguna restricción.

De acuerdo con el artículo 45 Bis-14 de la LGOAAC, respecto de las filiales, la CNBV tendrá todas las facultades que le atribuye la citada ley en relación con las organizaciones auxiliares del crédito o las casas de cambio, según sea el caso.

v. Organizadas como instituciones de fianzas

El Capítulo I Bis “De las filiales de instituciones financieras del exterior” del Título Primero “Instituciones de Fianzas” de la LFIF, artículos 15-A a 15 N, contempla de manera específica, lo relativo a las filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como instituciones de fianzas.

De conformidad con el mismo, se entenderá por filial a la sociedad mexicana autorizada para organizarse y funcionar, conforme a la LFIF, como institución de fianzas, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial, en los términos del citado capítulo.

Las filiales se regirán por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes, el capítulo citado, las disposiciones contenidas en la LFIF, aplicables a las instituciones de fianzas y las reglas para el establecimiento de filiales que al efecto expida la SHCP, oyendo la opinión de la CNBV.

En términos del artículo 15-C de la LFIF, para organizarse y funcionar como filial se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la SHCP, oyendo la opinión de la CNSF. Por su naturaleza dichas autorizaciones serán intransmisibles, y estas y sus modificaciones deberán publicarse en el DOF.

Las filiales podrán realizar las mismas operaciones que las instituciones de fianzas, a menos que el tratado o acuerdo internacional aplicable establezca alguna restricción.

De acuerdo con el artículo 33-N, respecto de las filiales, la CNSF tendrá todas las facultades que le atribuye la LFIF en relación con las instituciones de fianzas.

vi. Organizadas como instituciones de seguros

El Capítulo I Bis “De las filiales de instituciones financieras del exterior”, del Título Primero “De las Instituciones de Seguros” de la LGISMS, artículos 33-A a 33 N, contempla de manera específica, lo relativo a las filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como instituciones de seguros.

De conformidad con el mismo, se entenderá por filial a la sociedad anónima mexicana autorizada para organizarse y funcionar, conforme a la LGISMS, como institución de seguros, y en cuyo capital participe mayoritariamente una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial en los términos del citado capítulo. La administración de las filiales estará encomendada a un consejo de administración y a un director general, en sus respectivas esferas de competencia.

Las filiales se regirán por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes, el capítulo citado, las disposiciones contenidas en la LGISMS aplicables a las instituciones de seguros y las reglas para el establecimiento de filiales que al efecto expida la SHCP, oyendo la opinión de la CNBV.

En términos del artículo 33-C de la LGISMS, para organizarse y funcionar como Filial se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la SHCP, oyendo la opinión de la CNSF. Por su naturaleza estas autorizaciones serán intransmisibles, y deberán publicarse en el DOF, así como sus modificaciones.

Las filiales podrán realizar las mismas operaciones que las instituciones de seguros, a menos que el tratado o acuerdo internacional aplicable establezca alguna restricción.

De acuerdo con el artículo 33-N de la LGISMS, respecto de las filiales, la CNSF tendrá todas las facultades que le atribuye la LGISMS en relación con las instituciones de seguros.

vii. Sociedad controladora filial

El Capítulo II “De las filiales de instituciones financieras del exterior” de la LRAF, artículos 27-A a 27-Ñ, contempla de manera específica, lo relativo a la sociedad controladora filial.

En términos de esta ley, se entenderá por sociedad controladora filial, la sociedad mexicana autorizada para constituirse y funcionar como sociedad controladora de un grupo financiero en los términos de la LRAF, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior en los términos del citado capítulo.

Las sociedades controladoras filiales se regirán por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes, el presente capítulo, las disposiciones contenidas en la LRAF aplicables a las sociedades controladoras y grupos financieros, y

las reglas para el establecimiento de filiales que expida la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV y CNSF.

En términos del artículo 27-D de la LRAF, para constituir una sociedad controladora filial y operar como grupo financiero, la institución financiera del exterior requerirá autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y, según corresponda en virtud de los integrantes del grupo financiero, de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores (CNBV) y de Seguros y Fianzas (CNSF). Por su naturaleza estas autorizaciones serán intransmisibles.

Las autorizaciones que al efecto se otorguen, así como sus modificaciones, se publicarán en el DOF y en dos periódicos de amplia circulación del domicilio social de la sociedad controladora filial de que se trate.

Conforme al artículo 27-F de la LRAF, solamente podrá constituir un grupo financiero la institución financiera del exterior expresamente autorizada en el tratado o acuerdo internacional aplicable, de conformidad con lo que señalen la presente Ley y las reglas para el establecimiento de filiales que expida la SHCP.

Las Filiales podrán realizar las mismas operaciones que las sociedades controladoras a menos que el tratado o acuerdo internacional aplicable establezca alguna restricción.

De acuerdo con el artículo 27-Ñ de la LRAF, la inspección y vigilancia de las sociedades controladoras filiales estará a cargo de la Comisión que supervise a la entidad financiera integrante del grupo que la SHCP determine como la preponderante dentro del propio grupo, en los términos de la LRAF.

c. Oficinas de representación de entidades financieras del exterior

Están previstas tanto por el artículo 7° de la LIC, como por el artículo 159 de la LMV.

En el primer caso, se establece que la SHCP podrá autorizar el establecimiento en el territorio nacional de oficinas de representación de entidades financieras del exterior; escuchando la opinión del Banco de México y de la CNBV; en las actividades que realicen deberán sujetarse a las reglas que expida la SHCP

Estas oficinas no podrán realizar en el mercado nacional ninguna actividad de intermediación financiera que requiera de autorización por parte del Gobierno Federal y

por tanto se abstendrán de actuar, directamente o a través de interpósita persona, en operaciones de captación de recursos del público, ya sea por cuenta propia o ajena, y de proporcionar información o hacer gestión o trámite alguno para este tipo de operaciones.

En el segundo caso, se determina que la CNBV, previo acuerdo de su Junta de Gobierno, podrá autorizar el establecimiento en el territorio nacional de oficinas de representación de casas de bolsa del extranjero.

Dichas oficinas de representación no podrán realizar actividades de intermediación con valores, ya sea por cuenta propia o ajena. Las actividades que realicen las oficinas de representación se sujetarán a las disposiciones de carácter general que expida la SHCP.

Finalmente, es de señalar que no obstante que en ninguna otra ley financiera encontramos las oficinas de representación, es válido afirmar que éstas podrán instalarse siempre y cuando no realicen operaciones que requieran autorización especial. En materia de seguros se prevé la existencia de oficinas de representación de reaseguradoras extranjeras.¹¹⁸

d. Sucursales de bancos extranjeros

Según lo dispuesto por el artículo 7º de la LIC, la SHCP, podrá autorizar el establecimiento en el territorio nacional de sucursales de bancos extranjeros de primer orden, escuchando la opinión del Banco de México y de la CNBV, cuyas operaciones activas y pasivas podrán efectuarse exclusivamente con residentes fuera del país.

El establecimiento de las mencionadas sucursales se sujetará a las reglas de carácter general que dicte la propia Secretaria, y las operaciones que a éstas autorice, se sujetarán a las disposiciones que emita el Banco de México.

Las oficinas y sucursales se sujetarán a la inspección y vigilancia de la CNBV, y cubrirán las cuotas que por estos conceptos determine la SHCP.

I. Entidades de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo

a. Concepto

Las entidades de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo, son:

¹¹⁸ Díaz Infante, Fernando Hegewisch, *ob. cit.*, nota 33, p. 394.

las entidades autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o en su caso por la CNBV; para prestar directa o indirectamente a los intermediarios financieros, servicios complementarios o auxiliares en la realización de su objeto y su administración.¹¹⁹

Cabe hacer mención que existe un sin número de entidades auxiliares que colaboran con los intermediarios financieros en cada ámbito, en este apartado sólo se hará alusión a algunas de ellas, sin dejar fuera a las demás asociaciones de intermediarios financieros “que auxilian a sus asociados y afiliados a que logren sus objetivos en las actividades relativas a las prestación de los servicios inherentes a su objeto”.¹²⁰

Las sociedades prestadoras de servicios son las que constituyen los intermediarios financieros para realizar actividades específicas que coadyuvan con la actividad que realizan, pudiendo citar por ejemplo las que proporcionan el servicio de informática, de seguridad, de traslado de valores, de administración, información crediticia, entre otras.¹²¹

b. Sociedades que presten servicios complementarios o auxiliares, a las instituciones de banca múltiple, en su administración o en la realización de su objeto

En el caso de las sociedades que presten servicios complementarios o auxiliares, a las instituciones de banca múltiple, en su administración o en la realización de su objeto, se deberán sujetar a las reglas generales que dicte la SHCP y a la inspección y vigilancia de la CNBV, y en consecuencia deberán cubrir las cuotas de inspección y vigilancia en los términos que determine la propia Secretaría, lo anterior de conformidad con el artículo 88 de la LIC.

c. Sociedades inmobiliarias

Las sociedades inmobiliarias “son las constituidas por lo propios intermediarios y cuyo único objeto es la adquisición de inmuebles ya sea con el propósito de ocupar las edificaciones con las que cuenten o bien llevar al cabo las mismas.”¹²²

¹¹⁹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 91.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 92.

¹²¹ Díaz Infante, Fernando Hegewisch, *ob. cit.*, nota 33, p. 386.

¹²² *Ídem*.

Las sociedades inmobiliarias bancarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas, les será aplicable lo dispuesto para las sociedades prestadoras de servicios anteriormente mencionadas.

d. Instituciones de apoyo del mercado de valores

i. Organismos autorregulatorios

Los organismos autorregulatorios constituyen una efectiva y eficiente forma de regulación para la compleja, dinámica y siempre cambiante industria de los servicios financieros, pues las normas de autorregulación determinan el mínimo de sanas prácticas que se deben considerar en beneficio del propio mercado, para que así todos los participantes se acojan a ellas; es importante notar que la autorregulación tiene una doble vertiente benéfica: atrae clientes y evita la competencia desleal.¹²³

Conforme al artículo 228 de la LMV, los organismos autorregulatorios tendrán por objeto implementar estándares de conducta y operación entre sus miembros a fin de contribuir al sano desarrollo del mercado de valores otorgándoles tal carácter a las bolsas de valores y las contrapartes centrales de valores.

Dependiendo del tipo y de las actividades que les sean propias, los organismos autorregulatorios podrán emitir normas relativas a los requisitos de ingreso, exclusión y separación de los miembros, las políticas y lineamientos que deben seguir en la contratación con la clientela a la cual presten sus servicios los miembros, los requisitos de calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio aplicables al personal de sus agremiados, las medidas disciplinarias y correctivas que se aplicarán en caso de incumplimiento, así como el procedimiento para hacerlas efectivas, entre otras.

Por ministerio de la ley citada, también contarán con el referido carácter aquellas asociaciones gremiales de intermediarios del mercado de valores o de asesores en inversiones que sean reconocidos por la CNBV, previo acuerdo de su Junta de Gobierno.

En este sentido la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, AC. (AMIB), tradicionalmente ha ejercido funciones de representación y gestoría gremial, como un organismo empresarial por cuenta de las casas de bolsa y más recientemente de las operadoras de sociedades de inversión y de las casas de corretaje de mercado de dinero, operando al igual que una cámara de comercio o de industria.

¹²³ Balmori Ángela, *Autorregulación: El camino hacia un mercado más transparente*, en http://www.condusef.gob.mx/OtrosSectores/Mercado_Valores (abril 2008).

En materia jurídica, la costumbre es fuente de derecho, y es aquí donde la asociación toma este hecho y lo convierte en una norma de autorregulación recogiendo esas sanas prácticas de mercado. Estas normas se llevan al gremio, donde los asociados y afiliados las asumen como propias al suscribirlas con los mismos efectos que si firmaran un contrato, esto es, se obligan a su cumplimiento.

a) Bolsas de valores

Por mandato de la LMV, las bolsas de valores deberán ser constituidas como sociedades anónimas, con duración indefinida y domicilio social en territorio nacional y tener como objeto social actuar como bolsa de valores. Su administración estará encomendada a un consejo de administración y a un director general.

Para organizarse y operar como tales requerirán concesión del Gobierno Federal, la cual será otorgada discrecionalmente por la SHCP, oyendo la opinión de la CNBV, cuyo otorgamiento se resolverá en atención al mejor desarrollo y posibilidades del mercado.

Las concesiones que al efecto se otorguen, así como sus modificaciones, se publicarán en el DOF a costa del interesado. Sus estatutos sociales así como sus modificaciones, deberán ser aprobados por la SHCP, una vez obtenida tal aprobación podrán ser inscritas en el RPC.

Al ser considerados organismos autorregulatorios, las bolsas de valores, tendrán por objeto implementar estándares de conducta y operación entre sus miembros a fin de contribuir al sano desarrollo del mercado de valores.

De conformidad con el artículo 235 de la LMV, las solicitudes de concesión para organizarse y operar como bolsa de valores deberán acompañarse de la documentación siguiente:

- Proyecto de estatutos de una sociedad anónima.
- Relación e información de los socios, indicando el monto del capital social que suscribirán y el origen de los recursos declarado por éstos, así como de los probables consejeros, director general y principales directivos de la sociedad.
- Plan general de funcionamiento de la sociedad.
- Comprobante de depósito bancario en moneda nacional o, en su caso, de valores gubernamentales por su precio de mercado depositados en entidades

financieras a favor de la Tesorería de la Federación, por una cantidad igual al diez por ciento del capital mínimo con que deba contar la sociedad.

— Las políticas y lineamientos que se emplearán para que las emisoras que listen sus valores, así como los intermediarios del mercado de valores y los apoderados que participen en ellas, den cumplimiento a lo previsto en su reglamento interior.

— La demás documentación e información que la SHCP, en relación con lo anterior, requiera mediante disposiciones de carácter general.

Es de señalar que en nuestro país, la única bolsa autorizada para el mercado de valores es la Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V. (BMV).

Por lo anterior, las negociaciones (compraventas) en el mercado de valores se realizan a través de los intermediarios en el piso de remates en el edificio de la misma o por vía electrónica a través de una red de computadoras.

El objetivo de la BMV es proveer las instalaciones y servicios necesarios para cotizar (difundir precios de compra y de venta) y negociar valores (hacer los intercambios); a estas instalaciones sólo pueden acceder personas autorizadas para representar a sus clientes.¹²⁴

Es una bolsa o mercado organizado porque existen reglas para colocar los valores, comprarlos, venderlos, intercambiarlos y ejercer sus derechos corporativos y patrimoniales, en esto la bolsa de valores se auxilia de otros organismos como el RNV, el Instituto para el Depósito de Valores (S.D. Indeval) así como por empresas que administran mecanismos para facilitar las operaciones con valores (brokers de mercado de dinero).

Cuenta con un enlace en tiempo real entre el Sistema Interactivo para el Depósito de Valores (SIDV) de S.D. Indeval y los sistemas de pago de Banco de México, Sistema de Atención a Cuentahabientes (SIAC) y Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado (SPEUA), para el fondeo de efectivo entre cuentas.

Las actividades que podrán realizar las bolsas de valores, son determinadas por el artículo 244 de la LMV, además de las análogas, conexas o complementarias, que les sean autorizadas por la SHCP, mediante disposiciones de carácter general.

Destacan las relativas a establecer locales, instalaciones y mecanismos automatizados que faciliten la concertación de operaciones con valores por parte de sus

¹²⁴ <http://www.bmv.com.mx> (enero 2008).

miembros, así como fomentar la negociación de valores; listar valores para su negociación en los sistemas que establezcan, a solicitud de sus emisoras, siempre que se satisfagan los requisitos que determine su reglamento interior; expedir normas de autorregulación que reglamenten sus actividades y las de sus miembros y vigilar su cumplimiento para lo cual podrán imponer medidas disciplinarias y correctivas, así como establecer medidas para que las operaciones que se realicen en ellas se ajusten a las disposiciones aplicables.

En términos del artículo 232 de la LMV, las bolsas de valores podrán desarrollar, junto con sociedades que administran sistemas para facilitar operaciones con valores y personas físicas o morales que desarrollen sistemas de negociación extrabursátil, actividades que tengan por objeto proporcionar acceso a sistemas de negociación que permitan poner en contacto oferta y demanda de valores, centralizando posturas¹²⁵ para la celebración de operaciones

Sin embargo, cuando dichas actividades tengan por objeto acciones representativas del capital social de una sociedad o títulos de crédito que representen dichas acciones, inscritos en el RNV, así como valores listados en el sistema internacional de cotizaciones, se considerarán un servicio público y estarán reservadas a las bolsas de valores.

b) Contrapartes centrales de valores

Son aquellas sociedades anónimas concesionadas por la SHCP, previa opinión de la CNBV y del Banco de México, con el objeto de constituirse como deudor y acreedor recíproco, para reducir o eliminar los riesgos de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los intermediarios financieros, derivadas de la concertación de operaciones con valores o con operaciones distintas.¹²⁶

Su administración estará encomendada a un consejo de administración y a un director general.

Las concesiones que al efecto se otorguen, así como sus modificaciones, se publicarán en el DOF a costa del interesado. Tanto sus estatutos sociales como sus

¹²⁵ A las características de cada proposición se le conoce como postura y estas son las que se registran en el sistema de la bolsa de valores. Estas posturas se registran principalmente en el orden que llegan y de acuerdo a su mejor precio (el vendedor que venda más barato o el comprador que compre más caro), por lo que en el registro electrónico de posturas pueden haber varias que aún no sean operaciones cerradas. *Mercado de Valores*, en <http://www.condusef.gob.mx/OtrosSectores/> (mayo 2008).

¹²⁶ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 708.

modificaciones, deberán ser aprobados por la SHCP, una vez obtenida tal aprobación podrán ser inscritos en el RPC.

Las solicitudes de concesión para organizarse y operar como contraparte central de valores, de conformidad con el artículo 302 de la LMV, deberán acompañarse de la documentación siguiente:

- Proyecto de estatutos de una sociedad anónima.
- Relación e información de los socios, indicando el monto del capital social que suscribirán y el origen de los recursos declarado por éstos, así como de los probables consejeros, director general, principales directivos de la sociedad y miembros de los órganos colegiados a que se refiere el artículo 306 de esta LMV.
- Plan general de funcionamiento de la sociedad.
- Comprobante de depósito bancario en moneda nacional o, en su caso, de valores gubernamentales por su precio de mercado depositados en entidades financieras a favor de la Tesorería de la Federación, por una cantidad igual al diez por ciento del capital mínimo con que deba contar la sociedad.
- Las políticas y lineamientos relativos a los recursos que recibirá de sus deudores y acreedores recíprocos para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, así como el programa de inversión de dichos recursos y el procedimiento para su aplicación.
- La demás documentación e información que la SHCP, en relación con lo anterior requiera mediante disposiciones de carácter general.

Las actividades que llevarán a cabo conforme al artículo 301 de la LMV, se referirán a aquellas que tengan por objeto:

reducir los riesgos de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los intermediarios del mercado de valores, asumiendo el carácter de acreedor y deudor recíproco de los derechos y obligaciones que deriven de operaciones con valores previamente concertadas por cuenta propia o de terceros entre dichos intermediarios, mediante novación.

Tales actividades se considerarán un servicio público y únicamente podrán realizarse por contrapartes centrales de valores.

ii. Instituciones para el depósito de valores

Para organizarse y operar como institución para el depósito de valores se requerirá concesión del Gobierno Federal, la cual será otorgada discrecionalmente por la SHCP, oyendo la opinión de la CNBV y del Banco de México.

Debiendo constituirse como sociedades anónimas, con duración indefinida, tener domicilio ubicado en territorio nacional, siendo su objeto social el de actuar como institución para el depósito de valores, además su denominación social deberá contener la expresión "institución para el depósito de valores". Su administración estará encomendada a un consejo de administración y a un director general.

Las concesiones que al efecto se otorguen, así como sus modificaciones, se publicarán en el DOF a costa del interesado. Sus estatutos sociales de las instituciones para el depósito de valores, así como sus modificaciones, deberán ser aprobados por la SHCP, una vez obtenida tal aprobación podrán ser inscritos en el RPC.

Las solicitudes de concesión para organizarse y operar como institución para el depósito de valores, de conformidad con el artículo 273, deberán acompañarse de la documentación siguiente:

- Proyecto de estatutos de una sociedad anónima.
- Relación e información de los socios, indicando el monto del capital social que suscribirán y el origen de los recursos declarado por éstos, así como de los probables consejeros, director general y principales directivos de la sociedad.
- Plan general de funcionamiento de la sociedad.
- Comprobante de depósito bancario en moneda nacional o, en su caso, de valores gubernamentales por su precio de mercado depositados en entidades financieras a favor de la Tesorería de la Federación, por una cantidad igual al diez por ciento del capital mínimo con que deba contar la sociedad.
- Las políticas y lineamientos que se emplearán para que los depositantes den cumplimiento a lo previsto en su reglamento interior.
- La demás documentación e información que la SHCP, en relación con lo anterior, requiera mediante disposiciones de carácter general.

Las actividades que podrán realizar las instituciones para el depósito de valores, además de las análogas, conexas o complementarias que les sean autorizadas por la SHCP, mediante disposiciones de carácter general, están previstas el artículo 280 de la LMV.

Destacan las relativas a otorgar los servicios de depósito, guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores inscritos en el RNV, en favor de entidades financieras nacionales o extranjeras y otras personas que reúnan las características que establezca la CNBV mediante disposiciones de carácter general.

Así como otorgar servicios de depósito, guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores y prestar otros servicios inherentes a las funciones que les son propias en favor de entidades financieras, instituciones de crédito nacionales o del exterior o instituciones para el depósito de valores extranjeras, así como recibir dichos servicios de las entidades que corresponda, ajustándose a las disposiciones de carácter general que expida la CNBV.

Cabe mencionar que S. D. INDEVAL, S.A. de C.V, es la única empresa en México autorizada para operar como depósito de valores. La cual comenzó a operar desde el 1º de octubre de 1987, una vez que con fecha 21 de julio de 1987, fuera publicada en el DOF la privatización de los servicios del depósito de valores, para dedicarse a operar como sociedad privada.

S. D. INDEVAL, S.A. de C.V tiene como objetivo fundamental contribuir al funcionamiento del mercado de valores, a través de la adecuada prestación de los servicios de guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores, a través de la inmovilización física de los títulos.¹²⁷

iii. Asesores en inversiones

En términos del artículo 225 de la LMV, los asesores en inversiones serán aquellas personas que sin ser intermediarios del mercado de valores proporcionen de manera habitual y profesional servicios de administración de cartera de valores tomando decisiones de inversión a nombre y por cuenta de terceros, así como que otorguen asesoría de inversión en valores, análisis y emisión de recomendaciones de inversión.

Podrán formar parte de un organismo autorregulatorio reconocido por la CNBV en términos de la LMV, aunque “no queda claro que significa «formen parte» de un

¹²⁷ Ibidem, pp. 682-683.

organismo autoregulatorio, pues no se sabe si esto quiere decir que sean accionistas, miembros, socios, asesores o que significado conlleva.¹²⁸

Es importante señalar que por ministerio de ley, las actividades que llevan a cabo los asesores en inversiones referidas en el párrafo anterior, no se considerarán intermediación con valores, además no estarán sujetos a la supervisión de la CNBV.

En la prestación de sus servicios deberán contar con mandato que les faculte girar instrucciones para la celebración de operaciones con valores a nombre y por cuenta de sus clientes, o bien, estar autorizados al efecto en los contratos celebrados por el cliente con intermediarios del mercado de valores o instituciones financieras del exterior del mismo tipo.

iv. Proveedores de precios

Los proveedores de precios son aquellas sociedades anónimas autorizadas por la CNBV para llevar a cabo las actividades que tengan por objeto la prestación habitual y profesional del servicio de cálculo, determinación y proveeduría o suministro de precios actualizados para la valuación de valores, instrumentos financieros derivados en mercados reconocidos por las autoridades financieras o índices, así como de envío de información relacionada con dichas actividades.

De conformidad con el artículo 322 de la LMV, por precio actualizado se entenderá:

aquel precio de mercado o teórico obtenido con base en algoritmos, criterios técnicos y estadísticos y en modelos de valuación, para cada uno de los valores, instrumentos financieros derivados o índices. Dentro de los precios actualizados para valuación se incluirán los relativos a las operaciones de reporto y préstamo de valores, así como de las operaciones con instrumentos financieros derivados.

Los proveedores de precios deberán contar con un código de conducta que rija la actuación de la propia sociedad, así como de los consejeros y demás directivos involucrados en el proceso de cálculo, determinación y proveeduría o suministro de precios actualizados.

¹²⁸ Guillermo Díaz de Rivera, www.apps.confemer.gob.mx/expediente/v99/_Imv (abril 2008).

Las solicitudes de autorización para organizarse y operar como proveedor de precios, de conformidad con el artículo 324 de la LMV, deberán acompañarse de lo siguiente:

- Proyecto de estatutos de una sociedad anónima.
- Relación e información de los socios, así como los probables consejeros, director general y principales directivos.
- Plan general de funcionamiento.
- Manuales internos.
- Políticas y medios que utilizarán para proveer o suministrar los precios.
- Proyecto de código de conducta que regirá la actuación de la propia sociedad, así como de los consejeros y demás directivos involucrados en el proceso de cálculo, determinación y proveeduría o suministro de precios actualizados.
- La demás documentación e información que la CNBV, en relación con lo anterior, requiera mediante disposiciones de carácter general, previo acuerdo de su Junta de Gobierno.

Los proveedores de precios deberán contar con un código de conducta que rija la actuación de la propia sociedad, así como de los consejeros y demás directivos involucrados en el proceso de cálculo, determinación y proveeduría o suministro de precios actualizados.

v. Instituciones calificadoras de valores

Las instituciones calificadoras de valores son sociedades anónimas que requieren autorización de la CNBV para llevar a cabo aquellas actividades que tengan por objeto la prestación habitual y profesional del servicio consistente en el estudio, análisis, opinión, evaluación y dictaminación sobre la calidad crediticia de valores.

Deberán contar con un código de conducta que rija la actuación de la propia sociedad, así como de los consejeros y demás directivos involucrados en el estudio, análisis, opinión, evaluación y dictaminación de la calidad crediticia de los valores sobre los cuales presten sus servicios, el cual se ajuste a los estándares internacionales exigidos en la materia.

Las solicitudes de autorización para organizarse y operar como institución calificadoras de valores, de conformidad con el artículo 335 de la LMV, deberán acompañarse de lo siguiente:

- Proyecto de estatutos de una sociedad anónima.
- Relación e información de los socios, así como los probables consejeros, director general y principales directivos.
- Plan general de funcionamiento.
- Manuales internos.
- Políticas y medios que utilizarán para proveer o suministrar los precios.
- Proyecto de código de conducta que regirá la actuación de la propia sociedad, así como de los consejeros y demás directivos involucrados en el proceso de cálculo, determinación y proveeduría o suministro de precios actualizados.
- La demás documentación e información que la CNBV, en relación con lo anterior, requiera mediante disposiciones de carácter general, previo acuerdo de su Junta de Gobierno.

Estas instituciones contribuyen a perfeccionar los mecanismos del mercado de valores y a consolidar la confianza de los inversionistas en el medio.

La calificación (rating) mide la probabilidad de que una entidad que emite valores pague el valor de éstos a su vencimiento y cumpla con los pagos de intereses programados.

Las calificadoras de valores utilizan un sistema simple de letras que indican su concepto sobre la seguridad de una emisión de bonos en relación con el pago de la cantidad principal y la estabilidad de los intereses.

Las clasificaciones que utilizan las calificadoras de valores, son una forma de medir el riesgo. En el mercado los inversionistas demandarán mayor ganancia a mayor riesgo, por tanto, mientras más baja sea la clasificación de una entidad emisora (que implica mayor riesgo), más altos serán los intereses anuales esperados.¹²⁹

e. Sociedades que administran sistemas para facilitar operaciones con valores

Son aquellas sociedades anónimas que requieren autorización de la CNBV, para llevar a cabo las siguientes actividades, previstas por el artículo 255 de la LMV:

¹²⁹ *Calificadoras Valores*, en <http://www.condusef.gob.mx/OtrosSectores/> (enero 2008).

I. Difundir cotizaciones con el objeto de canalizar solicitudes u órdenes para llevar a cabo operaciones con valores, instrumentos financieros derivados y otros activos financieros, mediante la utilización de equipos automatizados o de comunicación.

II. Suministrar información relativa a las cotizaciones de los valores, instrumentos financieros derivados y activos financieros, respecto de los cuales presten sus servicios.

III. Prestar servicios a través de sistemas o de equipos de comunicación relacionados con la difusión de cotizaciones para llevar a cabo operaciones.

IV. Las demás contempladas en sus estatutos sociales.

Las operaciones con valores realizadas a través de los sistemas a que se refiere este artículo se considerarán celebradas fuera de bolsa.

Según lo dispuesto por el último párrafo del citado precepto legal, las operaciones con valores realizadas a través de los sistemas a que se refiere este artículo se considerarán celebradas fuera de bolsa.

Las solicitudes de autorización para organizarse y operar como sociedad que administra sistemas para facilitar operaciones con valores, de conformidad con el artículo 254 de la LMV, deberán acompañarse de la documentación siguiente:

- Proyecto de estatutos de una sociedad anónima.
- Relación e información de los socios, así como de los probables consejeros, director general y principales directivos de la sociedad.
- Plan general de funcionamiento.
- Medios que se utilizarán para difundir cotizaciones con el objeto de canalizar solicitudes u órdenes para llevar a cabo operaciones con valores, así como los procedimientos para la asignación de órdenes y ejecución de operaciones.
- La demás documentación e información que la CNBV, en relación con lo anterior, requiera mediante disposiciones de carácter general, previo acuerdo de su Junta de Gobierno.

f. Sociedades de información crediticia

Las sociedades de información crediticia (SIC) son sociedades anónimas que requieren autorización del Gobierno Federal para constituirse y operar como tales, misma que compete otorgar a la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV.

Sólo ellas podrán llevar a cabo la prestación de servicios consistentes en la recopilación, manejo y entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas físicas y morales, así como a operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga que éstas mantengan con entidades financieras y empresas comerciales.

Al proporcionar la información sobre el historial crediticio de los solicitantes de crédito se agilizan los trámites, puesto que permite a los negocios financieros y comerciales reducir el riesgo de otorgar préstamos y con ello hace posible una mayor fluidez del crédito al acortar los plazos del trámite y abaratar sus costos.

Son reguladas por la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (LRSIC), publicada en el DOF el 15 de enero de 2002, la cual tiene por objeto regular la constitución y operación de las sociedades de información crediticia.

Estas sociedades sólo podrán llevar a cabo las actividades necesarias para la realización de su objeto, incluyendo el servicio de calificación de créditos o de riesgos, así como las análogas y conexas que autorice la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV, debiendo sujetar sus operaciones y actividades a la citada ley y a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México.

Las sociedades de información crediticia estarán sujetas a la inspección y vigilancia de la CNBV, a la que deberán cubrir las cuotas en los términos que establezca la SHCP.

Sobre su funcionamiento, las SIC procesan y almacenan la información de los usuarios de los diferentes tipos de crédito, en el territorio nacional; información que reciben de las instituciones financieras, de servicios, tiendas departamentales y de autoservicio, inmobiliarias, agencias de autos, e incluso algunas cuyos servicios se pueden pagar mediante la domiciliación, como las telefónicas, gaseras o las de televisión por cable.

Con esta información los burós pueden emitir *reportes* por cada persona en los que se menciona como ha pagado, cuando pagó, cuanto tiempo se han retrasado los pagos, cuando volvió a pagar puntual, monto del último pago, cantidad del crédito otorgado, saldo deudor, etcétera.

Es importante resaltar que los datos que se registran son absolutamente confidenciales, nadie que no sea un cliente y cuente con la autorización de la persona a investigar, podrá tener acceso a esta información.

Las SIC no determinan si se otorga o no un crédito, sólo elaboran, procesan, almacenan, actualizan y entregan la información, pues cada institución decide si considera o no como sujeto de crédito al solicitante, de acuerdo con la información que entregan los burós y con base en sus propias políticas y procedimientos para el otorgamiento de crédito.

Respecto a las SIC autorizadas, actualmente hay tres, con un mercado muy específico cada uno. El que tradicionalmente conocemos es la empresa Trans Union de México que lleva el historial crediticio de las personas físicas; la segunda es Dun & Bradstreet, para personas morales; es decir, para las empresas, y desde hace poco hay uno nuevo: Círculo de Crédito, el cual administra bases de datos especializándose en el sector popular, donde muchas personas carecen de historial crediticio.

Los tres burós autorizados se complementan en sus actividades, ya que cada uno atiende diferentes sectores de la población; y además de proporcionar información que ayuda a conocer la experiencia de pago de empresas y personas físicas, contribuyen a formar la cultura del crédito entre la población.¹³⁰

Respecto al historial crediticio, contiene la información del consumidor final o consumidor de crédito, que es la persona que tiene o ha tenido crédito con alguna institución financiera o comercial, lo cual permite a las instituciones otorgar de manera ágil nuevos créditos a sus clientes.

La información que procesan las SIC, al ser solicitada por algún otorgante de crédito o por el propio usuario, se vacía en un reporte de crédito. Lo anterior, sólo con la autorización del cliente.

El reporte de crédito se compone de:

- Datos generales,
- Cuentas registradas (incluye datos de cada crédito e indica como se han realizado los pagos),
- Consultas realizadas (registra consultas hechas al expediente, indicando fecha y nombre de la institución que las realizó).¹³¹

¹³⁰ ¿Qué es un buró de crédito? (o Sociedad de Información Crediticia), Condusef, 2006.

¹³¹ s.a. Condusef, "El ABC de la cultura financiera" en *Revista de cultura financiera*, Proteja su dinero, México, Año 7, No.79, octubre de 2006.

Una vez al año, de forma gratuita, se tiene derecho a solicitar a los burós de crédito lo que se llama un reporte de crédito especial, para informarse sobre los créditos que aún se adeudan y cómo es que se han ido pagando, es un trámite sencillo que proporciona ayuda en la organización de las finanzas para estar en las mejores condiciones cuando sea necesario solicitar un crédito.

También se puede llevar a cabo la rectificación de datos incorrectos. Lo anterior derivado de varios cambios legales por lo que los usuarios tienen acceso a su historial crediticio y a checar sus datos y corregirlos si es necesario. En caso de error, se le solicita por escrito a la SIC, que modifique las imprecisiones, luego esta le envía una copia a la institución que mandó la información cuestionada, la cual deberá contestar informando si procede o no. En caso de que acepte la modificación, se le expedirá un reporte, si sucede lo contrario se puede incluir una aclaración en el expediente que tiene el buró, independientemente de que se pueda interponer una reclamación en la Condusef.

g. Agrupaciones gremiales

Con el fin de representar los intereses generales de las entidades que integran los sectores financieros, surgen agrupaciones de tipo gremial, las cuales se refieren a asociaciones de intermediarios financieros.

Se trata de organizaciones que brindan servicios de soporte directo o indirecto a los intermediarios financieros para que éstos a su vez puedan realizar sus actividades con el objeto de promover el desarrollo y protección de las actividades que les son comunes; es decir, estas asociaciones auxilian a sus asociados y afiliados a que logren sus objetivos en las actividades relativas a las prestación de los servicios inherentes a su objeto.

Sus principales objetivos son los de participar en forma activa en la difusión de los criterios sobre normatividad que las rigen, reglas aplicables a la contabilidad, tratamientos fiscales y laborales, apoyo a programas de capacitación y de orientación, así como, representar los intereses de las entidades financieras, entre otros.

Entre otras podemos señalar a las siguientes:

Asociación de Banqueros de México, A.C., ABM

Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado,
AMSFOL

Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles A.C., AMIB
Asociación Mexicana de Arrendadoras Financieras, AMAF
Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social, AMUCSS
Asociación Mexicana de Factoraje Financiero y Actividades Similares, A.C.,
AMEFAC
Asociación Mexicana de Seguros
Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, A.C.
Asociación de Compañías Afianzadoras de México, A.C.
Asociación Mexicana de Agentes de Seguros y Fianzas, A.C.
Asociación Mexicana de Afores
Asociación Mexicana de Intermediarios de Ahorro y Crédito A.C.

CAPÍTULO TERCERO

ENTIDADES DE AHORRO Y CREDITO POPULAR

I. Concepto

Las entidades de ahorro y crédito popular son aquellas sociedades cooperativas o anónimas, de duración indefinida, y con domicilio en territorio nacional, que habiendo sido autorizadas por la CNBV, previo dictamen favorable de una Federación, podrán celebrar operaciones de ahorro y crédito popular, en tal virtud, son consideradas como intermediarios financieros en términos de la fracción I del artículo 103 de la LIC, ya que podrán llevar a cabo la captación de recursos de sus socios o clientes y su posterior colocación entre los mismos, en el territorio nacional.

Son intermediarios financieros que tienen por objeto el ahorro y crédito popular; facilitar a sus miembros el acceso a crédito; apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, en general de 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.¹

Las entidades de ahorro y crédito popular, se distinguen en dos clases: las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y las sociedades financieras populares, y junto con las Federaciones autorizadas por la CNBV para ejercer las funciones de supervisión auxiliar de las entidades referidas, así como por las Confederaciones autorizadas por la aludida Comisión para que administren sus respectivos fondos de protección, integran el sistema de ahorro y crédito popular.

¹ Guzmán Holguín, Rogelio, *ob. cit*, nota 16, p. 262.

II. Objeto

Acorde con el primer párrafo del artículo 4º de la LACP, las entidades de ahorro y crédito popular tendrán por objeto:

realizar exclusivamente operaciones de ahorro y crédito popular, así como 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.

Del precepto legal en cita, resalta a primera vista que el objeto de las entidades de ahorro y crédito popular está basado en principios de solidaridad y bienestar común de sus miembros, característicos de las cooperativas, lo cual es lógico si tomamos en cuenta que el origen, funcionamiento y organización de las instituciones financieras en comento esta sumamente ligado a las cajas de ahorros, que en su mayoría adoptaron los principios cooperativistas aunque no la forma legal de cooperativas.

Asimismo, se advierte que su actividad principal es la relacionada con la celebración de operaciones de ahorro y crédito popular, siendo a través de estas, mediante las cuales facilitarán el acceso al crédito a sus miembros y estarán en posibilidades de otorgar financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas.

El concepto legal de ahorro y crédito popular está previsto en el párrafo segundo del artículo 4º de la LACP, mismo que señala:

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.

La captación de recursos del público,² provenientes de los socios o clientes de las entidades de ahorro y crédito popular, comprenderá los depósitos que realizan las personas físicas y morales en las entidades a través de ventanillas, y los préstamos que

² Por captación de recursos del público se debe entender "cualquier medio, procedimiento o esquema mediante el cual se obtienen recursos de personas, se llamen éstas socios, ahorradores o inversionistas, con el compromiso de regresar dichas cantidades a su dueño original ya sea con o sin remuneración adicional". Güemez García, Guillermo, *El ahorro popular en México: perspectiva*, en <http://www.condusef.gob.mx> (junio 2008).

las propias personas físicas y morales le realizan a las mencionadas instituciones; por su parte, la colocación de recursos en el público, está referida de manera primordial a los créditos que las entidades de ahorro y crédito popular otorgarán a los que demandan recursos en el mercado y están dispuestos a pagar los intereses correspondientes.

Esto significa que las entidades de ahorro y crédito popular podrán captar en el mercado nacional, depósitos, préstamos y créditos del público, específicamente de sus socios o clientes, y que colocarán los recursos así obtenidos entre el público (socios o clientes) que necesita esos créditos o financiamientos.

Humberto Ruíz Torres,³ establece que la captación de recursos conlleva a la existencia de pasivos para la institución y la obligación para éste de devolver al ahorrador el principal, así como los accesorios financieros de los recursos captados, fundamentalmente intereses; asimismo, la colocación, es decir, la canalización de recursos hacia el público que los necesita, genera para el intermediario activos, esto es, créditos a su favor.

En esta tesitura, del concepto de ahorro y crédito popular determinado por la LACP, se desprende la existencia de dos tipos de pasivos generados a raíz de la captación de recursos; directo y contingente.

El primero se debe entender, como la obligación a cargo de la entidad de ahorro y crédito popular frente al depositante, con motivo de la celebración de actos jurídicos cuyo objeto es la captación de recursos, siempre y cuando tales obligaciones estén sujetas a un plazo, o bien que el intermediario tenga la certeza de que el cumplimiento de las mismas debe verificarse en un momento determinado; el segundo, constituye la obligación que adquiere la entidad de ahorro y crédito popular, frente a un tercero por cuenta de un cliente determinado y cuyo cumplimiento por parte de la entidad, se encuentra sujeto a una condición suspensiva, es decir, un acontecimiento futuro de realización incierta.⁴

Al respecto, cabe señalar que sólo los bancos y las entidades de ahorro y crédito popular están autorizados para captar directamente dinero de la población y canalizarlo también como dinero a quienes lo demandan.⁵

Lo anterior por disposición del artículo 103 de la LIC, que precisa que ninguna persona física o moral, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en

³ Ruíz Torres, Humberto Enrique, *ob. cit.*, nota 67, p. 39.

⁴ *Idem.*

⁵ s.a. Condusef, "El ABC de la cultura financiera" en *Revista de cultura financiera*, Proteja su dinero, México, Año 7, No.80, noviembre de 2006.

territorio nacional, mediante la celebración de actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, exceptuando de lo anterior a:

- Las instituciones de crédito, así como a los demás intermediarios financieros debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables (fracción I);
- Los emisores de instrumentos inscritos en el RNV colocados mediante oferta pública (fracción II), y
- Las sofoles, autorizadas por la SHCP que capten recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el RNV y otorguen créditos para determinada actividad o sector (fracción IV).

Desprendiéndose del artículo 7º de la LACP, que para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 103 de la LIC, las entidades de ahorro y crédito popular adquieren el carácter de intermediarios financieros autorizados,⁶ contando con la autorización para llevar a cabo la captación de recursos del público, provenientes de sus socios o clientes, en el territorio nacional, en los términos señalados, en razón de lo anterior, su incorporación al sistema financiero mexicano.

Tomando en cuenta lo expuesto, se advierte con claridad que era necesario que se regulara la actividad que al margen de la ley, venían desarrollando las diversas organizaciones populares, mediante operaciones de ahorro y préstamo, toda vez que implicaban la captación de recursos del público en general; en consecuencia, los fondos prestables eran producto de la captación de ahorro, es decir que los recursos en riesgo no pertenecían al prestamista, sino a terceras personas, dicho de otro modo, los recursos en juego no eran propios sino los de otros ahorradores, ya que en este caso el prestamista actuaba como intermediario.

No debe de pasar desapercibido el hecho de que el significado del término “operaciones de ahorro y crédito popular” a que alude la LACP en su artículo 4º, es similar

⁶ En este sentido, los intermediarios financieros, son instituciones que actúan como mediadores entre aquellos quienes desean recibir recursos y quienes desean invertirlos, logrando con eso transformar plazos, montos, riesgos y reducir costos. Los intermediarios financieros deben de contar con la autorización de la SHCP para organizarse e iniciar operaciones. *Intermediarios financieros*, en [http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/inforgeneral/ /index.html](http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/inforgeneral/index.html) (mayo 2008).

en cuanto a su contenido al concepto legal “servicio de banca y crédito”⁷ previsto en el artículo 2º de la LIC, mismos que se refieren a la realización de las siguientes actividades:

1. La captación de recursos del público en general.
2. La colocación de esos recursos con el público en general
3. La restitución de los citados recursos al público inversionista, más sus accesorios, esto es, generalmente, comisiones e intereses.⁸

Razón por la cual existen diversos autores que consideran que las entidades en comento son verdaderos bancos, claro a menor escala, pues tanto las instituciones de crédito como las entidades de ahorro y crédito popular cuentan con la autorización del gobierno federal otorgada a través de la autoridad financiera respectiva, es decir, la CNBV,⁹ para captar recursos del público en general para su posterior colocación entre los mismos, quedando obligados a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

Sin embargo, no debemos olvidar que en términos de los ordenamientos jurídicos aludidos, las instituciones de crédito prestarán el servicio de banca y crédito y las entidades de ahorro y crédito popular celebrarán operaciones de ahorro y crédito popular.

En consecuencia, tanto las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo así como las sociedades financieras populares, cuentan con la autorización para llevar a cabo operaciones de ahorro y crédito popular, mismas que son clasificadas en activas, pasivas y de servicios, de igual forma que son clasificadas para su estudio las operaciones autorizadas para las instituciones de crédito, y de conformidad con lo expuesto por el Dr. Jesús de la Fuente,¹⁰ estas figuras jurídicas consideradas como entidades de ahorro y crédito popular, desarrollarán una gama de servicios similar a la que ofrece la banca moderna a su clientela de personas físicas y pequeñas empresas.

III. Régimen de excepción

El día 27 de enero del 2003 se publicó en el DOF un decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LACP, siendo una de las

⁷ Véase arriba Capítulo Segundo, apartado V, número 1, inciso b.

⁸ Guzmán Holguín, Rogelio. *Derecho bancario y operaciones de crédito*. México, Porrúa, p. 3.

⁹ Es de hacer notar que el caso de las entidades de ahorro y crédito popular, además de la autorización de la CNBV, se deberá contar con dictamen favorable de una Federación, así como que mientras las sociedades financieras populares podrán celebrar operaciones con el público en general, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo solamente podrán operar con sus socios, y con el público en general siempre y cuando adopten tal calidad.

¹⁰ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1167.

principales reformas la incorporación de lo que se ha denominado régimen de excepción para las asociaciones y sociedades civiles que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, bajo ciertas condiciones de tamaño y circunstancia,¹¹ previsto inicialmente en el artículo 4 bis de la LACP, mismo que mediante reforma publicada en el DOF el 31 de agosto de 2007 fue adicionado con los artículos 4 bis 1 a 4 bis 3; consistente básicamente en permitir su operación sin sujetarse a los requisitos exigidos por la dicha ley y sin que se considere que realizan operaciones de ahorro y crédito popular, asimismo, tampoco se considerará que no se ubican en la prohibición establecida en el artículo 103 de la LIC.

De otro modo, al concluir el periodo de transitoriedad de la LACP, quedaría sin efectos esta posibilidad y las asociaciones y sociedades civiles que actualmente realizan esta actividad quedarían en el supuesto del artículo 7º de la LACP que al igual que el artículo 103 de la LIC, prohíbe la captación y colocación de recursos del público, por lo que se harían acreedores a las sanciones que la propia ley establece.

Siendo aplicable en el caso que nos ocupa lo dispuesto por el artículo 138 de la LACP, el cual establece que las personas físicas o morales que capten en contravención al artículo 4 bis y 7º de la LACP, serán sancionados con prisión de cinco a quince años y multa de quinientas a cincuenta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Es de señalar que la comentada reforma obedeció a la conveniencia de mantener en la legislación vigente, la posibilidad prevista anteriormente en la LGOAAC, de que grupos de personas físicas cuyo objeto fuera exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes, para su colocación entre éstos, pudieran operar sin sujetarse a los requisitos exigidos para las sociedades de ahorro y préstamo, siempre que cumplieran con ciertos requisitos, como un número máximo de integrantes activos y la ausencia de publicidad de sus operaciones; tal y como lo refiere el Dr. Jesús de la Fuente,¹² al señalar que en la LGOAAC, se dejó abierta la posibilidad de que algunos grupos y entidades que realizaban actividades de ahorro y préstamo, continuaran sus operaciones sin tener que constituirse como sociedades de ahorro y préstamo; en virtud de lo anterior, de acuerdo a los artículos 38-P y 38-Q de la LGOAAC, los grupos de personas físicas que tuvieran por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, podrían operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la citada ley.

¹¹ Exposición de motivos del Decreto por el que se reforma LACP, publicado en el DOF el 27 de Mayo de 2005.

¹² Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1095.

En este mismo sentido, tal posibilidad o régimen de excepción, como ha sido denominado en la exposición de motivos citada, es previsto en la LACP, para las asociaciones y sociedades civiles que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, bajo ciertas condiciones, relacionadas con el monto de sus activos, el registro ante una Federación autorizada por la CNBV y la ausencia de publicidad de sus operaciones, entre otros; tomando en cuenta que existen en el país numerosos grupos de personas, que de manera no profesional y fuera del marco legal existente, realizan actividades de ahorro y se prestan dinero para sus actividades productivas, basadas fundamentalmente en la confianza.

En este tenor de ideas, el citado artículo 4 bis de la LACP, establece que no se considerará que realizan operaciones de ahorro y crédito popular, las asociaciones o sociedades que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus asociados o socios, siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

Artículo 4 Bis.- [...]

I. La colocación y entrega de los recursos captados por las asociaciones y sociedades, se lleve a cabo solamente con sus asociados o socios;

II. Se Deroga.

III. Sus activos no podrán ser superiores a 6'500,000 de Unidades de Inversión (UDIS);¹³

IV. Se abstendrán de comunicar, informar, anunciar o de cualquier otra forma de naturaleza análoga o similar, dar a conocer a través de cualquier medio de publicidad o medio informativo, sus operaciones;

V. Deberán registrarse, por conducto de un representante de la asociación o sociedad, ante una Federación de su elección autorizada por la Comisión, a efecto de dar a conocer:

a) Se Deroga.

b) El monto de sus activos;

c) El lugar o lugares donde se reúnan para llevar a cabo sus operaciones, y

d) El nombre de sus directivos, funcionarios y administradores.

¹³ Al 12 de junio de 2008, sus activos no podrán ser superiores a \$26,035,256.00, tomando en cuenta que a esa fecha, el valor de la udi es de \$4.005424. www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/información_frecuente/valor_udis/ (junio 2008).

El registro a que se refiere esta fracción no implica relación contractual o de supervisión alguna y será sin costo a cargo de las asociaciones o sociedades referidas. Las Federaciones no podrán cobrar a estas últimas concepto alguno derivado de la aplicación de lo previsto en este precepto.

VI. La información citada deberá actualizarse semestralmente;

VII. Deberán operar en uno o más municipios de una Entidad Federativa de la República Mexicana, o en dos o más municipios colindantes de hasta tres Entidades Federativas de la República Mexicana, y

VIII. Deberán establecer de forma destacada, en toda la documentación que utilicen para instrumentar las operaciones a que se refiere este artículo, que no son Entidades de Ahorro y Crédito Popular, así como que no están sujetas a la autorización de la Comisión, ni a la inspección y vigilancia de ninguna Federación, y que no cuentan con el Fondo de Protección a que se refiere esta Ley.

Asimismo, dicho precepto legal precisa que las asociaciones y sociedades que cumplan con los requisitos anteriormente señalados, podrán operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la LACP para las entidades de ahorro y crédito popular; también establece que se considerará que la actividad de captación que realicen tales asociaciones y sociedades, en los términos señalados, no se ubica en la prohibición establecida en el artículo 103 de la LIC.

Es preciso señalar que los artículos que comprenden el régimen de excepción referido, constituyen los lineamientos que deberán observar en su funcionamiento las asociaciones o sociedades que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus asociados o socios, para poder operar sin sujetarse a los requisitos exigidos por la LACP.

De los mismos se desprende que además de cumplir con lo dispuesto por los requisitos exigidos en el artículo 4 bis anteriormente citado, entre otros el que señala la fracción I del aludido numeral, es decir que la colocación y entrega de los recursos captados por las asociaciones y sociedades se lleve a cabo solamente con sus asociados o socios; también deberán tener presente que exclusivamente podrán captar recursos de sus asociados o socios mediante préstamos que éstos les otorguen, en caso contrario, serán sancionados de conformidad con lo dispuesto por el artículo 138 del mismo ordenamiento legal.

En virtud de lo anterior, las referidas asociaciones o sociedades no podrán llevar a cabo operaciones reservadas para entidades de ahorro y crédito popular, ni para cualquier otra entidad financiera que requiera autorización del Gobierno Federal, toda vez

que tales asociaciones exclusivamente podrán captar recursos de sus asociados o socios mediante préstamos que éstos les otorguen.

De igual forma, las asociaciones y sociedades citadas, no podrán participar en la distribución de productos, servicios y programas gubernamentales, actuar como agentes de pago de los mencionados programas y otorgar créditos o prestar servicios relacionados con aquéllos.

Cabe señalar que la derogada fracción II del citado precepto legal, establecía como requisito que el número máximo de los asociados, socios o integrantes de las asociaciones y sociedades que pretendían sujetarse al régimen de excepción aludido fuera de 250 personas, asimismo, su fracción III señalaba que sus activos no podrían ser superiores a 350,000 UDIS (aproximadamente \$1,402,000.00), sin embargo, mediante reforma publicada en el DOF el 31 de agosto de 2007, la fracción II fue derogada, y la fracción III fue reformada, estableciendo en su lugar que sus activos no podrán ser superiores a 6'500,000 UDIS (aproximadamente \$26,000,000.00), sin que ahora sea necesario que cuenten con un número máximo de integrantes y aumentando significativamente el límite en el número de activos que deberán observar las asociaciones y sociedades, para estar en posibilidad de operar sin sujetarse a las disposiciones de la LACP.

En razón de lo anterior, y respecto al límite en el número de activos establecido en la fracción III del referido artículo 4 bis, es oportuno comentar que se prevé el supuesto de que tales asociaciones o sociedades rebasen dicho límite, en cuyo caso se contempla la posibilidad de que puedan seguir celebrando operaciones en los términos señalados, siempre y cuando dentro de los ciento ochenta días siguientes a aquél en el que se actualice la situación antes referida, soliciten la autorización de la CNBV para organizarse y funcionar como entidad de ahorro y crédito popular, en términos de su marco legal aplicable.

En este sentido, las asociaciones o sociedades podrán continuar realizando operaciones que impliquen captación de recursos entre sus asociados o socios, hasta en tanto la CNBV resuelva su solicitud, siempre y cuando ésta se acompañe de un dictamen favorable por parte de una Federación, tal y como lo dispone la LACP para las sociedades que pretenden obtener autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular.

En la fracción IV del artículo en comento, se advierte que otro de los requisitos que deberán observar las asociaciones y sociedades que pretendan sujetarse al régimen de

excepción aludido se refiere a la ausencia de publicidad de sus operaciones, toda vez que deberán de abstenerse de dar a conocer a través de cualquier medio de publicidad o medio informativo, sus operaciones.

Asimismo, por disposición de la fracción V del artículo en comento, dichas asociaciones y sociedades, deberán registrarse ante una Federación autorizada por la CNBV, a efecto de dar a conocer diversa información relacionada con el monto de sus activos; el lugar o lugares donde se reúnan para llevar a cabo sus operaciones, así como el nombre de sus directivos, funcionarios y administradores; debiendo actualizarse semestralmente dicha información, tal y como lo dispone la fracción VI del multicitado numeral.

Al respecto, es de señalar que mediante reforma publicada en el DOF el 31 de agosto de 2007, a que hemos aludido anteriormente, el contenido de dicha fracción se vio modificada de manera sustancial, más allá de que se precisara que el registro debería de ser ante una Federación autorizada por la CNBV, y de fuera derogado el inciso "a", relativo al número de sus integrantes, y adicionado con el inciso "d", mismo que se refiere a la obligación de proporcionar el nombre de sus directivos, funcionarios y administradores, sobretodo porque en su último párrafo, mismo que fue adicionado, precisa que el registro a que se refiere esta fracción no implica relación contractual o de supervisión alguna y será sin costo a cargo de las asociaciones o sociedades referidas, especificando que las Federaciones no podrán cobrar a estas últimas concepto alguno derivado de la aplicación de lo previsto en el artículo 4 bis de la LACP, ya que anteriormente, la fracción aludida no hacía ninguna especificación al respecto.

No obstante lo anterior, las asociaciones o sociedades que pretendan operar sin sujetarse a los términos previstos por la LACP, podrán celebrar con la Federación que las haya registrado, un contrato de prestación de servicios a través del cual se les proporcione un programa que les permita estar en posibilidad de solicitar la autorización de la CNBV para organizarse y funcionar como entidad de ahorro y crédito popular, cuando rebasen el número de activos previsto en la fracción III del artículo 4 bis de la LACP, que en la actualidad es de aproximadamente \$26,000,000.00, lo anterior de conformidad con el artículo 4 bis 3, del mismo ordenamiento legal.

En este orden de ideas, del artículo 4 bis 2 de la LACP, se desprende que las asociaciones o sociedades que decidan no celebrar contrato de prestación de servicios con la Federación ante la cual estén registradas, o bien que habiéndolo celebrado incumplan con las obligaciones y términos contenidos en el programa que al efecto se

hubiese implementado, podrán continuar celebrando operaciones que impliquen captación de recursos entre sus asociados, socios o integrantes sin sujetarse a lo previsto en la LACP, siempre y cuando se sujeten a lo previsto en los artículos 4 Bis y 4 Bis 1.

Por otro lado, la fracción VII del artículo 4 bis de la LACP, precisa el marco territorial en que podrán operar las asociaciones o sociedades señaladas, al establecer que deberán operar en uno o más municipios de una entidad federativa, o en dos o más municipios colindantes de hasta tres entidades federativas de la República Mexicana.

Finalmente, el requisito previsto en la respectiva fracción VIII, les señala la obligación de establecer en la documentación que utilicen para instrumentar las operaciones de captación de recursos de sus asociados o socios mediante préstamos que éstos les otorguen, que no son entidades de ahorro y crédito popular, así como que no están sujetas a la autorización de la CNBV, ni a la inspección y vigilancia de ninguna Federación, y que no cuentan con el fondo de protección a que se refiere la LACP.

IV. Disposiciones generales aplicables en su organización y funcionamiento

Una vez que hemos hecho referencia al concepto y objeto de las entidades de ahorro y crédito popular, mismas que se clasifican en sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares, es preciso señalar lo relativo a las disposiciones inherentes a su organización y funcionamiento, lo cual les permitirá estar en posibilidad de cumplir con su objeto relacionado principalmente con la celebración de operaciones de ahorro y crédito popular, consistentes en la captación de recursos y colocación de crédito entre sus socios o clientes, siendo esto último, como ya señalamos previamente, la razón por la cual se incorporan al sistema financiero mexicano, ya que tales entidades son consideradas como intermediarios financieros para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 103 de la LIC,¹⁴ de conformidad con el artículo 7º de la LACP; de ahí la importancia del estudio de su organización y funcionamiento, sobretodo considerando que con motivo de la publicación de la LACP, el legislador se propuso la creación de un marco legal que estableciera normas de organización, operación y funcionamiento idénticas para todos los organismos que llevaban a cabo el ahorro y crédito popular, sin excepción alguna, y la prestación de operaciones de ahorro y crédito popular únicamente a través de las entidades de ahorro y crédito popular.

¹⁴ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1164.

En este orden de ideas, no debe pasar desapercibido el hecho de que “para la existencia legal de las entidades financieras, se requiere autorización intransmisible del Gobierno Federal”,¹⁵ mismas que en la actualidad son otorgadas por la SHCP, la CNBV y la CONSAR, según sea el caso.

Al tenor del siguiente comentario, el Dr. De la Fuente, sintetiza la importancia de dicho requisito, indispensable para la existencia de las entidades financieras:

la sociedad financiera no puede nacer a la vida jurídica por el simple acuerdo de sus asociados, sino en la medida en que exista una autorización específica del Gobierno Federal a diferencia de otras sociedades, en relación a las cuales la autorización es requisito para funcionar pero no propiamente para existir.¹⁶

De lo anterior se desprende que necesariamente para organizarse y operar como institución financiera, en términos de los diversos ordenamientos aplicables conducentes, se requiere de la autorización del Gobierno Federal, misma que se otorga a través de la SHCP, como en el caso de las instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de cambio, instituciones o sociedades mutualistas de seguros y empresas de factoraje financiero; por la CNBV, respecto de las casas de bolsa, uniones de crédito, sociedades operadoras de sociedades de inversión y entidades de ahorro y crédito popular, y finalmente, por la CONSAR, por lo que se refiere a las administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro.

En tal virtud, para organizarse y operar como entidades de ahorro y crédito popular, ya sea como sociedades cooperativas de ahorro y préstamo o sociedades financieras populares, se debe de contar con autorización del gobierno federal, correspondiéndole en este caso otorgarla a la CNBV.

Asimismo, no debemos olvidar que para operar como institución financiera, las sociedades solicitantes además deberán satisfacer una serie de requisitos para obtener la autorización respectiva,¹⁷ siendo los mínimos los siguientes: constituirse como sociedad anónima u otra (como es el caso de las instituciones de banca de desarrollo y de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo), tener duración indefinida, contar con el

¹⁵ *Ibíd.*, t. I, p. 320.

¹⁶ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, nota 4, t. I, p. 320.

¹⁷ Véase Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Tratado de derecho bancario y bursátil, seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros.*, 5ª. ed., t. I, México, Porrúa, 2007, esp. parte tercera, cap. XII, pp. 320-363.

capital social y el capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en su ley, tener domicilio social en el territorio nacional.

También deberán acompañar a su solicitud de autorización la documentación requerida por el ordenamiento legal aplicable, la cual en términos generales, se refiere a la solicitud formal, al proyecto de estatutos o bases constitutivas, plan general de funcionamiento, relación e información de los socios, relación de probables funcionarios y, a excepción de las entidades de ahorro y crédito popular, comprobante de depósito en moneda nacional.¹⁸

Por último, las autorizaciones que al efecto se expidan por su naturaleza serán intransmisibles y deberán ser publicadas en el DOF, inscribirse en el RPC y en algunos casos publicarse en dos periódicos de mayor circulación del domicilio social de la institución de que se trate.

En razón de lo anterior, al formar parte del sistema financiero mexicano, como instituciones financieras, las entidades de ahorro y crédito popular, según se trate, deberán cumplir con los lineamientos generales anteriormente señalados, mismos que se observan en el resto de las entidades financieras, relacionados con el procedimiento para obtener la autorización para operar y organizarse como tales, en términos de su marco legal.

En este sentido, el artículo 9º de la LACP, dispone lo siguiente:

Artículo 9.- Se requerirá dictamen favorable de una Federación y autorización que compete otorgar discrecionalmente a la Comisión, para la organización y funcionamiento de las Entidades. Por su propia naturaleza las autorizaciones serán intransmisibles.

Lo anterior acontece de la siguiente manera:

- La solicitud deberá presentarse ante una Federación¹⁹.
- La Federación elaborará un dictamen respecto de la procedencia de la misma.
- La Federación remitirá a la CNBV la solicitud, acompañada de su dictamen, que puede ser favorable o desfavorable.

¹⁸ Salvo las entidades en estudio, la institución financiera que pretenda la autorización respectiva, está obligada a realizar un depósito, que se constituirá en una institución de crédito o de valores gubernamentales por su valor de mercado, a favor de la Tesorería de la Federación, equivalente al 10% del capital mínimo con que debe operar la sociedad conforme a las leyes financieras respectivas; dicho depósito, tiene como fin garantizar la seriedad en el trámite para constituirse. Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob.cit.*, t. I, nota 4, p. 349.

¹⁹ Véase abajo, apartado III, de este capítulo.

- La CNBV resolverá sobre la solicitud de autorización enviada junto con el dictamen.
- La CNBV entregará su resolución a través de la Federación.

1. Dictamen

Como ya mencionamos anteriormente, para obtener la autorización de la CNBV para operar como entidades de ahorro y crédito popular, las solicitudes deberán presentarse primero ante una Federación, quien elaborará un dictamen respecto de la procedencia de la misma, una vez acontecido lo anterior, la Federación remitirá a la CNBV la solicitud, acompañando su dictamen.²⁰ Cabe resaltar, que la Federación que emita el referido dictamen, en caso de que la CNBV otorgue la autorización, será la que supervise de manera auxiliar a la entidades de ahorro y crédito popular, mediante la celebración de un contrato de afiliación o supervisión, tal distinción en los contratos, obedece a la posibilidad con la que cuentan las entidades de ahorro y crédito popular de optar por el régimen de afiliadas y no afiliadas a una Federación, siendo estas últimas entendidas como aquellas “que habiéndose organizado como entidades, no han celebrado un contrato de afiliación a una Federación para que las supervise de manera auxiliar”,²¹ mismas que tendrán todas las obligaciones de las entidades afiliadas inherentes a la supervisión auxiliar, incluyendo la de cubrir el costo de la supervisión auxiliar.

Las entidades de ahorro y crédito popular no afiliadas son previstas por el artículo 9º de la LACP, en sus párrafos cuarto y quinto, al tenor de lo siguiente:

Tratándose de aquellas sociedades que opten por el régimen de no afiliadas, deberán solicitar a alguna Confederación participar en su Fondo de Protección, y en caso de que ésta acepte, la sociedad deberá acudir con alguna Federación miembro de la Confederación respectiva para que emita el dictamen correspondiente. En este último supuesto, en caso de ser favorable el dictamen, la Federación de que se trate se encargará de su supervisión auxiliar, continuando con el procedimiento señalado en el párrafo anterior.

²⁰ Es de hacer mención, que de conformidad con la fracción I del artículo 37 del Reglamento Interior de la CNBV, corresponde a la Dirección General Técnica, a través de su titular, la facultad de autorizar y, en su caso, aprobar los actos que de conformidad con la LACP y las disposiciones de carácter general que de dicha ley emanen, corresponda otorgar a la CNBV, misma que se ejercerá analizando y dictaminando al respecto de la juridicidad de los actos objeto de su competencia, en consecuencia, dicha unidad emitirá la autorización respectiva.

²¹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1166.

En caso de que ninguna Confederación acepte administrar el Fondo de Protección de dicha sociedad, ésta podrá acudir directamente ante la Comisión, acreditando tal circunstancia, a efecto de que le designe a la Federación que se encargará de emitir el dictamen respectivo y, en caso de ser favorable, corresponderá a dicha Federación su supervisión auxiliar, continuando con el procedimiento señalado en el tercer párrafo de este artículo.

Desprendiéndose de lo anterior, que las entidades de ahorro y crédito popular que opten por el régimen de no afiliadas para obtener el dictamen que deberán acompañar a su solicitud para operar, deberán proceder de la siguiente manera:

— Solicitar a alguna Confederación participar en su Fondo de Protección, y en caso de que ésta acepte, la sociedad deberá acudir con alguna Federación miembro de la Confederación respectiva para que emita el dictamen correspondiente, al respecto es preciso señalar que a la fecha solo existe una Confederación autorizada por la CNBV, misma que agrupa a todas las Federaciones autorizadas, de lo cual hablaremos en el apartado correspondiente a los organismos de integración.

— En caso de que ninguna Confederación acepte administrar el Fondo de Protección de dicha sociedad, ésta podrá acudir directamente ante la CNBV, acreditando tal circunstancia, a efecto de que le designe a la Federación que se encargará de emitir el dictamen respectivo.

En ambos casos, si el dictamen es favorable, deberán remitirlo acompañado de la solicitud respectiva, a la CNBV para que resuelva sobre la misma.

En este sentido, la fracción VIII del artículo 10 de la LACP, dispone que la solicitud de autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular, se deberá acompañar del proyecto de contrato de afiliación o de supervisión auxiliar, que en su caso, celebrará la sociedad con una Federación, incluyendo la aceptación por parte de ésta para celebrarlo, contratos que en términos de los artículos 81 y 88 de la LACP, de igual forma contendrán:

— La conformidad por parte de la entidad de ahorro y crédito popular con los términos y condiciones en que se ejercerá la facultad de supervisión auxiliar,

previstos en la LACP, en las disposiciones que de ella emanen, así como en el reglamento interior de la Federación, y,

— El reconocimiento de la entidad de ahorro y crédito popular para sujetarse a las medidas correctivas y mecanismos que instrumente la Federación.

Al respecto considero que no es clara la intención del legislador de hacer tal distinción entre las entidades de ahorro y crédito popular, es decir entre afiliadas y las no afiliadas, toda vez que en ambos casos, estarán sujetas a la supervisión directa de la CNBV y a la supervisión auxiliar de las Federaciones autorizadas, con quien tengan celebrado el contrato respectivo, y tal supervisión auxiliar será ejercida por el Comité de Supervisión de cada Federación, respecto tanto de aquellas entidades que se encuentren afiliadas a ésta o bien, que tengan celebrado con ella un contrato de supervisión auxiliar.

Por otro lado, es de señalarse que las Federaciones ante quienes se presente la solicitud para operar como entidad de ahorro y crédito popular contarán con un plazo de 90 días naturales para emitir el dictamen en el que se deberán pronunciar sobre la procedencia de la misma, el cual comenzará a contar a partir de la fecha en que le sea presentada dicha solicitud, asimismo “la Federación en su dictamen propondrá a la CNBV, el Nivel de Operaciones que podrá asignarse, en su caso, a la sociedad”²², que en la especie debe ser uno de entre cuatro niveles, sin embargo más adelante hablaremos de los criterios que se deberán tomar en cuenta para la asignación de los niveles de operación, ya que en principio solo se otorgaran autorizaciones para operar con niveles I a III.²³

Al principio de este apartado señalamos que el dictamen que la Federación remita a la CNBV acompañando a la citada solicitud, en el que se pronuncie sobre la procedencia de la misma, podrá ser favorable o desfavorable.

En el caso de que la sociedad reciba un dictamen desfavorable de la Federación, podrá solicitar la revisión de éste ante la misma Federación; de ratificarse el dictamen desfavorable, la sociedad podrá solicitar la revisión de su solicitud ante la CNBV, quien deberá resolver sobre la misma, en cuyo caso contará con un plazo de 15 días hábiles a partir de la fecha en que se les notifique la ratificación del dictamen desfavorable, para presentar directamente a la CNBV dicha solicitud de revisión.

²² Guzmán Holguín, Rogelio, *ob. cit.*, nota 16, p. 265.

²³ Véase abajo, apartado IV, número 7, de este capítulo.

2. Autorización

Como lo hemos mencionado en párrafos precedentes, para obtener la autorización de la CNBV para operar como entidades de ahorro y crédito popular, previamente las solicitudes deberán presentarse ante una Federación, quien elaborará un dictamen respecto de la procedencia de la misma y una vez emitido se remitirá a la CNBV acompañando a dicha solicitud, quien resolverá las solicitudes de autorización que se acompañen del dictamen referido, y hará entrega de su resolución a través de dicha Federación.

La CNBV cuenta con un plazo de 120 días naturales para emitir resolución respecto de las solicitudes de autorización que le hayan sido presentadas, mismo que comenzará a correr a partir de la fecha en que sean recibidas las solicitudes por la CNBV con toda la información y documentación a que se refiere el artículo 10 de la LACP, y que se suspenderá con cualquier requerimiento de información o documentación que realice la CNBV a la Federación o sociedad, asimismo, dicho plazo comenzará a computarse nuevamente a partir de que se reciba la información o documentación requerida.

En esta tesitura,

Se entenderá que la Comisión resuelve en sentido afirmativo la solicitud de autorización acompañada por el dictamen favorable de una Federación, si no comunica lo contrario a la sociedad, a través de la Federación correspondiente, dentro del periodo mencionado. Asimismo, se entenderá que la Comisión resuelve en sentido negativo la solicitud de autorización presentada directamente por una sociedad que hubiera obtenido un dictamen desfavorable, si no comunica lo contrario a la sociedad dentro del periodo mencionado.²⁴

Lo anterior derivado del supuesto normativo contenido en el párrafo octavo del artículo 9º de la LACP, mismo que de actualizarse podríamos hablar de una abstención por parte de la CNBV para dictar un acto previsto por la LACP dentro del plazo legal para ello, consistente en la autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular, abstención conocida como silencio administrativo, toda vez que se esta en presencia de dicha figura cuando “el órgano administrativo se abstiene durante largo tiempo de manifestar su voluntad, pese a ser requerido para tal efecto por algún particular y a estar obligado a contestarle”.²⁵

²⁴ Guzmán Holguín, Rogelio, *ob.cit.*, nota 16, p. 265.

²⁵ Fernández Ruíz, Jorge, *Derecho Administrativo de Aguascalientes*, Porrúa, México, 2006, p. 132.

Dicho silencio administrativo contemplado por la LACP, de darse, contempla dos efectos, la afirmativa ficta, que consiste “en suponer que la instancia o petición formulada por el particular al órgano administrativo ha sido resuelta por éste en sentido afirmativo, por interpretarse que la autoridad accedió a lo solicitado”²⁶, lo anterior en virtud de que se deberá entender que la CNBV resuelve en sentido afirmativo la solicitud de autorización acompañada por el dictamen favorable de una Federación, si no comunica lo contrario a la sociedad, a través de la Federación correspondiente, dentro del periodo mencionado; y la negativa ficta, misma que consiste en suponer que “la instancia o petición formulada por el particular al órgano administrativo ha sido resuelta en sentido negativo, es decir, en forma adversa al interés del solicitante por negar lo solicitado”,²⁷ toda vez que se deberá entender que la CNBV resuelve en sentido negativo la solicitud de autorización presentada directamente por una sociedad que hubiera obtenido un dictamen desfavorable, si no comunica lo contrario a la sociedad dentro del periodo mencionado.

Como podemos apreciar, para que operen tanto la afirmativa como la negativa ficta se necesita que el órgano administrativo, en este caso la CNBV, tenga obligación de manifestar su voluntad o resolución respecto de lo solicitado, y que haya transcurrido el plazo fijado por la ley para resolver dicha instancia o petición, es decir, que tal y como lo precisa la LACP, en caso de que haya transcurrido el plazo legal para que la CNBV emita su resolución respecto de las solicitudes presentadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, sin que lo haya hecho, se entenderá que la resolución es afirmativa, es decir que se concede la autorización si el dictamen que acompañe a dicha solicitud es favorable y negativa si en dictamen respectivo es desfavorable, es decir que no se concede la autorización referida.

En ambos casos, de actualizarse tal hipótesis normativa, se estaría dejando en estado de indefensión a los solicitantes toda vez que no tendrían la certeza jurídica en cuanto al alcance de dicha resolución, máxime que las autorizaciones para operar como instituciones financieras se consideran actos administrativos, en virtud de lo cual deberán observar los requisitos mínimos exigidos para los actos administrativos, entre otros, constar por escrito, estar debidamente fundados y motivados y estar emitidos por autoridad competente.

Finalmente es de señalarse que la asignación del nivel de operación deberá ser establecido cuando la CNBV otorgue la respectiva autorización, en concordancia con el

²⁶ *Ibidem*, p. 133.

²⁷ Fernández Ruíz, Jorge, *ob.cit.*, nota 188, p. 133.

último párrafo del artículo 9º de la LACP, mismo que precisa “Cuando la Comisión otorgue la autorización referida, clasificará a la Entidad asignándole uno de entre cuatro niveles de operación, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 de esta Ley”, por lo tanto y de conformidad con dicho precepto legal aludido, el nivel de operaciones asignado a las sociedades autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, deberá ajustarse a las disposiciones de carácter general que al efecto expedida la CNBV, en las que se determinarán las operaciones que éstas podrán realizar de acuerdo al nivel de operaciones que les sea asignado, mismas que son clasificadas en activas, pasivas y de servicios, así como las características de dichas operaciones y los requisitos para celebrarlas, asimismo tales disposiciones deberán contemplar entre otros criterios para asignar el nivel de operaciones los relativos al monto de activos y pasivos de la entidad, el número de socios o clientes, el ámbito geográfico de las operaciones y su capacidad técnica y operativa.

Cabe hacer mención, que no obstante que compete otorgar discrecionalmente a la CNBV la autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular, en términos del párrafo tercero del artículo 128 de la LACP, las resoluciones que sobre la solicitud de autorización otorgue la CNBV, “podrán ser recurridos por los interesados, en los términos previstos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.

A. Documentación e información que deberá acompañarse a la solicitud de autorización

Tal y como referimos en párrafos precedentes, dentro de la generalidad del sistema financiero mexicano, se observa que para operar como entidad financiera, según se trate, en términos de su legislación financiera aplicable, las solicitantes deberán cubrir ciertos requisitos en su constitución,²⁸ siendo el requisito indispensable para su existencia, contar con autorización de Gobierno Federal, que dependiendo del caso, compete otorgar a la SHCP, CNBV o a la CONSAR; debiendo presentar para ello la solicitud respectiva, para efectos de obtener la referida autorización, misma que en general se hacen acompañar de la documentación e información requerida por el ordenamiento legal aplicable, la cual en términos generales se refiere al proyecto de

²⁸ Tales como adoptar una figura legal como sociedad mercantil, (en su mayoría deberán constituirse como sociedad anónima u otra, como es el caso de las instituciones de banca de desarrollo y de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo), tener duración indefinida, contar con el capital social y el capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en su ley y tener domicilio social en el territorio nacional, entre otros.

estatutos o bases constitutivas, plan general de funcionamiento, relación e información de los socios, relación de probables funcionarios y otros que señale la autoridad financiera correspondiente, asimismo, tales autorizaciones deberán ser publicadas en el DOF e inscribirse en el RPC y en algunos casos, publicarse en dos periódicos de mayor circulación del domicilio social de la institución de que se trate, temas de los cuales hablaremos en los siguientes apartados, a efectos de comprobar si las entidades en comento, se ajustan al procedimiento general para organy operar como instituciones financieras al que se someten en la actualidad el resto de las entidades financieras integrantes del sistema financiero mexicano.

En este sentido, la documentación que deberá acompañarse a la solicitud de autorización para organizarse y operar como entidad de ahorro y crédito popular, esta determinada por el artículo 10 de la LACP:

Artículo 10.- La solicitud de autorización deberá acompañarse de lo siguiente:

I. El proyecto de estatutos o bases constitutivas, que deberán apegarse a las disposiciones y mecanismos que la presente Ley establece y en el que deberá indicarse el número de socios;

II. (Se deroga).

III. El programa general de operación, que permita a la Comisión evaluar si la sociedad podrá cumplir adecuadamente con su objeto. Dicho programa deberá contener, por lo menos:

- a) Las regiones y plazas en las que pretenda operar;
- b) Un estudio de viabilidad financiera y organizacional de la sociedad;
- c) Las bases para la aplicación de excedentes o dividendos, y en su caso, para su distribución, y
- d) Las bases relativas a su organización y control interno.

IV. La relación de los probables administradores, principales directivos y personas que integrarán los órganos a que se refiere esta Ley. Adicionalmente, tratándose de Sociedades Financieras Populares, la relación de socios fundadores y el monto de su aportación;

V. La indicación del capital mínimo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116 de esta Ley, así como la propuesta de Nivel de Operaciones que le asignará la Comisión;

VI. El acreditar la solvencia económica de la sociedad, debiendo comprobar fehacientemente su capacidad para cumplir con la regulación prudencial que establece esta Ley de acuerdo al Nivel de Operaciones que se proponga;

VII. El acreditar la solvencia moral y económica de los principales funcionarios de conformidad con el Nivel de Operaciones que se proponga y las reglas de carácter general que emita la Comisión;

VIII. El proyecto de contrato de afiliación o de supervisión auxiliar, que en su caso, celebrará la sociedad con una Federación, incluyendo la aceptación por parte de ésta para celebrarlo. Los citados contratos deberán contemplar la estipulación relativa a la aplicación de penas convencionales por parte de las Federaciones respectivas;

IX. La aceptación de una Confederación para que la Entidad participe en el Fondo de Protección administrado por aquélla, o en su caso, la información sobre el sistema de protección a los ahorradores a que se refiere el último párrafo del artículo 105, y

X. La demás documentación e información que a juicio de la Federación se requiera para tal efecto, así como la que en su caso establezca la Comisión mediante disposiciones de carácter general.

Sobre el capital mínimo previsto para las entidades de ahorro y crédito popular, es preciso señalar que es determinado por la CNBV, mediante las disposiciones de carácter general actualmente contenidas en los artículos 44, 65, 100 y 149 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, considerando cuatro rangos que varían en función de los activos de la entidad de que se trate, es decir con activos inferiores a 7'000,000 udis; con activos entre 7'000,000 y 50'000,000 udis; con activos superiores a 50'000,000 y hasta 280'000,000 udis; y, con activos superiores a 280'000,000 udis, cuyo capital mínimo será de 100,000 udis, 500,000 udis, 4'000,000 udis y 22'500,000 udis, respectivamente.²⁹

En otro tema, de la última fracción del numeral en cita se desprende que las entidades de ahorro y crédito popular además de lo que dispone dicho precepto legal, deberán acompañar a su solicitud de autorización, la documentación e información que la Federación a su juicio les requiera, además de la que en su caso determine la CNBV mediante disposiciones de carácter general, lo cual se traduce en una serie de documentación e información que deberán acompañar a las solicitudes para efecto de obtener la autorización para organizarse y operar como entidades de ahorro y crédito popular.

²⁹ Tomando en cuenta que al 12 de junio de 2008, el valor de la udi es de \$4.005424, los capitales mínimos serán de \$400,542.4, \$2,002,712.00, \$16,021,696.00 y \$90,122,040.00, respectivamente. www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/valor_udis/ (junio 2008).

En este sentido, de conformidad con el artículo 2º de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y Organismos de Integración a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, contenidas en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, misma que fue publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2006, las solicitudes de autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular deberán presentarse ante una Federación, por escrito y en duplicado, acompañadas además de la documentación e información que menciona el anteriormente citado artículo 10 de la LACP, de lo siguiente:

- La documentación que acredite la personalidad y facultades de quien promueve la solicitud, otorgadas por la sociedad, señalando un domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones, así como el nombre de la o de las personas autorizadas para tales efectos;
- La denominación propuesta para la sociedad solicitante;
- Curriculum vitae de las personas propuestas como miembros del consejo de administración, del consejo de vigilancia, incluyendo a los suplentes, consejeros independientes, director o gerente general e integrantes del comité de crédito o de su equivalente;
- Relación de las personas propuestas como funcionarios, hasta los dos primeros niveles de la estructura organizacional, acompañando su curriculum vitae;
- Reportes emitidos por al menos dos sociedades de información crediticia, que contengan antecedentes de por lo menos cinco años anteriores a la fecha en que se pretenda inicie el ejercicio del cargo, o del periodo que comprenda la información con la que, en su caso, cuenten dichas sociedades de los miembros de los órganos corporativos así como de las personas propuestas como funcionarios y cuya fecha de emisión no exceda de 180 días naturales con relación a la fecha de presentación de los mismos ante la Federación;
- La forma de pago del capital social mínimo fijo, incluyendo la procedencia y fuente de los recursos de las sociedades de nueva creación, así como aquellas que al momento de solicitar su autorización se encuentren operando y que, para tales efectos efectúen aportaciones para aumento de capital social para cubrir el requisito de capital mínimo;
- Proyección a tres años sobre el balance y estado de resultados;

- En su caso, proyectos de aplicación de los fondos de obra social y de educación cooperativa;
- Tratándose de sociedades constituidas conforme a la LGSC, es decir de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, los datos generales, en su caso, de la institución fundadora, y
- Nombre de la Federación a la que pretenda afiliarse o, en su caso, indicación de que pretende constituirse como no afiliada.

De los preceptos antes citados se advierte que las solicitantes que pretendan organizarse y operar como sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, deberán sujetarse tanto a lo dispuesto por la LACP en su artículo 10, como a las disposiciones de carácter general expedidas por la CNBV, contenidas en el artículo 2º de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular.

En tal virtud, la documentación que deberán presentar básicamente se refiere a los proyectos de los estatutos sociales, plan general de funcionamiento, indicación del capital social mínimo, la relación de las personas que integrarán los órganos corporativos, además deberán acreditar la solvencia económica tanto de la sociedad como la de los principales funcionarios y la solvencia moral, asimismo deberán exhibir el proyecto de contrato de afiliación o de supervisión auxiliar, que en su caso, celebrará la sociedad con una Federación, incluyendo la aceptación por parte de ésta para celebrarlo, así como la aceptación de una Confederación para que la entidad de ahorro y crédito popular participe en el fondo de protección administrado por aquélla, asimismo la sociedad solicitante deberá presentar el curriculum vitae de las personas que integrarán los órganos corporativos así como de sus principales funcionarios, acompañados de los reportes emitidos por lo menos de sociedades de información crediticia, que contengan antecedentes de por lo menos cinco años anteriores a la fecha en que se pretenda inicie el ejercicio del cargo, o del periodo que comprenda la información con la que, en su caso, cuenten dichas sociedades de los miembros de los órganos corporativos así como de las personas propuestas como funcionarios, entre otros no menos importantes.

Cabe hacer mención, que en tratándose de las solicitudes para operar como sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, deberán señalar los datos generales, en su caso, de la institución fundadora, misma que términos del artículo 40 de la LACP, se constituirá como una persona moral sin fin de lucro, la cual tendrá como finalidad apoyarla financieramente y participar de manera permanente en sus órganos de administración y

gobierno, sin que puedan participar en tales órganos las instituciones que realicen actividades políticas partidistas, además las aportaciones que realice al capital social de la sociedad, se harán a título de donación, y deberán ser destinadas a una reserva especial, que no podrá ser distribuida entre los socios.

B. Otros trámites

Una vez que se ha obtenido la autorización por parte de la CNBV para organizarse y operar como entidad de ahorro y crédito popular, deberán llevarse a cabo otros trámites indispensables relacionados con la publicidad del inicio de operaciones como entidad financiera, toda vez que de conformidad con el artículo 9º de la LACP, las autorizaciones que al efecto otorgue la CNBV, así como las modificaciones a las mismas deberán publicarse en el DOF y en dos periódicos de amplia circulación del ámbito geográfico en que vaya a operar; en tratándose de las entidades de ahorro y crédito popular a las que se asigne el nivel de operaciones I, estarán exceptuadas de la publicación en los periódicos de amplia circulación.

La publicación en el DOF, obedece a que en él deberán ser publicados, entre otros, los actos y resoluciones que las leyes ordenen que se publiquen en el mismo, en virtud de que es el órgano constitucional de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente, lo anterior de conformidad con el artículo 2º de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, cabe señalar que aunque se edita en la Ciudad de México, Distrito Federal, es distribuido en todos los Estados de la República Mexicana.

Asimismo, derivado del penúltimo párrafo del artículo 10 de la LACP, la entidad de ahorro y crédito popular, deberá inscribir en el RPC del domicilio social correspondiente, la escritura o sus reformas, aprobada por la CNBV, debiendo exhibir el testimonio respectivo, dentro de un término de ciento veinte días naturales contados a partir de la fecha en que haya sido emitida la autorización respectiva; constituyendo causal de revocación, el hecho de que la entidad de ahorro y crédito popular, no presente el testimonio de la escritura o bases constitutivas para su aprobación, dentro del término de noventa días hábiles a partir de que haya sido otorgada la autorización, o bien, si no inicia

sus operaciones dentro de los noventa días hábiles siguientes a partir de la aprobación de dicho testimonio, de conformidad con la fracción I del artículo 37 de la LACP.

Cabe señalar que los trámites relacionados con tales deberes, consistentes en darle publicidad a la autorización para organizarse y operar como entidad financiera así como la inscripción en el RPC de la escritura o sus reformas, deriva de las obligaciones comunes a las comerciantes, previstas por las fracciones I y II del artículo 16 del Código de Comercio, respectivamente, mismo que dispone:

Artículo 16.- Todos los comerciantes, por el hecho de serlo, están obligados.

I.- A la publicación, por medio de la prensa, de la calidad mercantil; con sus circunstancias esenciales, y en su oportunidad, de las modificaciones que se adopten;

II.- A la inscripción en el Registro público de comercio, de los documentos cuyo tenor y autenticidad deben hacerse notorios;

III.- A mantener un sistema de Contabilidad conforme al artículo 33.

IV.- A la conservación de la correspondencia que tenga relación con el giro del comerciante.

Lo anterior es así, toda vez que como lo veremos en párrafos subsecuentes, para operar, las entidades de ahorro y crédito popular, deberán adoptar la forma legal de sociedades mercantiles (sociedades cooperativas, si se trata de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades anónimas, para las sociedades financieras populares), mismas que se reputan en derecho comerciantes, en términos del artículo 3º del Código de Comercio.

En esta tesitura, una vez obtenida la autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular, la sociedad de que se trate, deberá “anunciar su apertura por medio de la prensa y de otros medios idóneos, en todas las plazas en que opere”,³⁰ ya que dicha autorización así como sus modificaciones deberán publicarse en el DOF y en dos periódicos de amplia circulación del ámbito geográfico en que vaya a operar, salvo para las entidades autorizadas con nivel de operaciones I, exceptuadas de la publicación en los periódicos de amplia circulación.

Por lo que se refiere al Registro Público de Comercio (RPC), es de señalarse que tiene como función la de inscribir “los actos mercantiles, así como aquellos que se

³⁰ Díaz Bravo, Arturo, *Derecho mercantil*, t. I, México, Iure Editores, 2004, p. 41.

relacionan con los comerciantes y que conforme a la legislación lo requieran”, esto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 del referido artículo Código de Comercio, mismo que en su numeral 19, finca de modo claro a las sociedades mercantiles el deber de inscribirse en el RPC, al disponer que dicha inscripción será “obligatoria para todas las sociedades mercantiles”.

La inscripción en el RPC es de suma importancia, toda vez que,

La falta de registro de los actos cuya inscripción sea obligatoria, hará que éstos sólo produzcan efectos jurídicos entre los que lo celebran, y no podrán producir perjuicio a tercero, el cual sí podrá aprovecharse de ellos en lo que le fueren favorables.³¹

En consecuencia, para que la autorización para organizarse y operar como entidades de ahorro y crédito popular surta efectos jurídicos a terceros, las entidades de ahorro y crédito popular, deberán inscribir en el RPC del domicilio social correspondiente, la escritura social o sus reformas, aprobada por la CNBV, dentro de un término de ciento veinte días naturales contados a partir de la fecha en que hayan sido autorizadas.

Es de hacer notar, que de conformidad con la fracción II del artículo 38 de la LACP, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo contarán con personalidad jurídica, patrimonio propio y podrán celebrar actos jurídicos a partir de la inscripción de su acta constitutiva en el RPC que corresponda a su domicilio social, lo cual “como es bien sabido, el reconocer la personalidad a un ente [...] conduce a atribuirle capacidad, patrimonio, nombre, domicilio y nacionalidad”,³² sin perder de vista que dichas características, en el caso de las sociedades mercantiles, no pueden tener el mismo alcance que en las personas físicas, pues estamos en presencia de una personalidad ficticia.

Por último, y con independencia de los tramites que deberán realizar las entidades de ahorro y crédito popular, una vez que hayan obtenido la autorización por parte de la CNBV, , y considerando las obligaciones comunes a todos los comerciantes previstas en las fracciones III y IV del artículo 16 del Código de Comercio que acabamos de citar, consideramos oportuno señalar que en lo referente a la contabilidad así como a la conservación de documentos y correspondencia de dichas entidades de ahorro y crédito popular, se regirán por las disposiciones de carácter prudencial que al efecto expida la CNBV, mismas que en la actualidad están contenidas en la Circular Única de Ahorro y

³¹ *Ibidem*, p. 42.

³² Díaz Bravo, Arturo, *ob. cit.*, nota 193, p. 66.

Crédito Popular, publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2006, de conformidad con el artículo 117 de la LACP, mismo que dispone:

Artículo 117.- Todo acto o contrato que signifique variación en el activo, en el pasivo, en resultados o capital de una Entidad, o implique obligación directa o contingente, deberá ser registrado en la contabilidad. La contabilidad, los libros, y demás documentos correspondientes, así como el plazo que deberán conservarse se regirán por las reglas de carácter prudencial que al efecto expida la Comisión.

Al respecto, del artículo 234 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, se advierte que toda documentación que tenga carácter probatorio o pueda ser necesaria para aclaraciones con terceros, o que su contenido pueda ser atribuible a las personas obligadas, deberá conservarse durante un periodo mínimo de 12 años, ya sea en original, microfilmada o grabada.

Finalmente y a manera de conclusión, de las consideraciones anteriormente expuestas dentro de este apartado, se advierte que el procedimiento para obtener la autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular, se ajusta al procedimiento que sigue el resto de las entidades financieras en términos de su legislación aplicable para efectos de obtener la autorización respectiva, sólo falta saber cual es la forma legal que deberán adoptar en su constitución, de lo cual hablaremos en los siguientes apartados, al abordar por separado cada tipo de entidad de ahorro y crédito popular, es decir, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares.

3. Causas de revocación de la autorización

La autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular, considerada como acto administrativo al ser emitida por un órgano de la administración pública, como lo es la CNBV en su carácter de organismo centralizado de la SHCP, puede extinguirse, lo anterior en términos de la LACP, toda vez que dicho ordenamiento legal admite la posibilidad de dejar sin efecto dicho acto mediante la revocación, entendida como “el retiro unilateral de un acto válido y eficaz, por un motivo superveniente”,³³ al respecto cabe señalar que dicha figura sólo procede respecto de actos válidos, es decir

³³ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 19ª ed., México, Porrúa, 1979, p. 310.

de actos que en su forma dejaron satisfechas todas las exigencias legales, y elimina a partir de ella los efectos del acto revocado.

En esta tesitura, por virtud del artículo 37 de la LACP, se establece que después de haber escuchado la opinión de la Federación respectiva y previa audiencia de la entidad de ahorro y crédito popular interesada, la CNBV podrá declarar la revocación de la autorización otorgada, según corresponda, en los casos siguientes:

- Si no presenta el testimonio de la escritura o bases constitutivas para su aprobación a que se refiere el artículo 10, fracción I, dentro del término de noventa días hábiles a partir de que haya sido otorgada la autorización, o bien, si no inicia sus operaciones dentro de los noventa días hábiles siguientes a partir de la aprobación de dicho testimonio, o al darse esta última no estuviere pagado el capital mínimo³⁴ de la entidad de ahorro y crédito popular;
- Si no acredita a la CNBV la celebración de un contrato de afiliación o de supervisión auxiliar con una Federación en los términos de la LACP, así como si no mantiene vigentes dichos contratos;
- Si no acredita a la CNBV la adhesión al fondo de protección respectivo, o bien, la constitución del sistema de protección a que se refiere el último párrafo del artículo 105;
- Si la entidad de ahorro y crédito popular genera pérdidas que la ubiquen por debajo de su capital mínimo;³⁵
- Cuando el número de socios llegare a ser inferior al fijado como mínimo en la LACP y en las disposiciones aplicables;
- Si efectúa operaciones en contravención a lo dispuesto por la LACP o por las disposiciones que de ella emanen, o si sus actividades se apartan de las sanas prácticas de los mercados en que opera, o si abandona o suspende sus actividades;
- Si reiteradamente, a pesar de las observaciones de la Federación respectiva, o en su caso de la CNBV, la entidad de ahorro y crédito popular

³⁴ Anteriormente señalamos que el capital mínimo es determinado por la CNBV, a través de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, clasificado en cuatro rangos que varían en razón de los activos de la entidad, y que actualmente equivalen a \$400,542.4, \$2,002,712.00, \$16,021,696.00 y \$90,122,040.00, tomando en cuenta que al 12 de junio de 2008, el valor de la udi es de \$4.005424. www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/valor_udis/ (junio 2008).

³⁵ Al respecto, se establece que la CNBV podrá establecer un plazo que no será menor de sesenta días hábiles ni mayor de noventa días hábiles, para que se reintegre el capital en la cantidad necesaria para mantener la operación de la entidad dentro de los límites legales.

ejecuta operaciones distintas a las permitidas, no mantiene las proporciones legales de activo y capitalización, no se ajusta a la regulación prudencial aplicable, o bien, si a juicio de la CNBV no cumple adecuadamente con las funciones para las que fue autorizada, o por poner en peligro con su administración los intereses de sus socios o clientes, o de su objeto social, de conformidad con lo dispuesto por la LACP;

– Cuando por causas imputables a la entidad de ahorro y crédito popular, no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones que haya efectuado;

– Si la entidad de ahorro y crédito popular no cumple cualquiera de las medidas correctivas mínimas; no cumple con más de una medida correctiva especial adicional, o bien incumple de manera reiterada una medida correctiva especial adicional. Lo anterior en los términos, plazos y condiciones que haya determinado la CNBV mediante reglas de carácter general de conformidad con el artículo 73 de la LACP;

– Si la entidad de ahorro y crédito popular se niega reiteradamente a proporcionar información, o bien, de manera dolosa, presenta información falsa, imprecisa o incompleta a la Federación respectiva o a la CNBV;

– Si la entidad de ahorro y crédito popular obra sin autorización de la CNBV, en los casos en que la LACP así lo exija;

– Si se disuelve, liquida o quiebra;

– En caso de que no realice tres aportaciones mensuales al fondo de protección en un plazo de un año, y

– En cualquier otro establecido por la LACP.

Antes de referirnos a las consecuencias jurídicas de la revocación de la autorización para operar como entidad de ahorro y crédito popular, no debemos perder de vista que dicha figura “hace cesar los efectos jurídicos de un acto válido”,³⁶ en tal virtud, al declararse la revocación de la autorización otorgada, la entidad de que se trate quedará incapacitada para realizar sus operaciones a partir de la fecha en que se notifique la misma y se pondrá en estado de disolución y liquidación sin necesidad del acuerdo de la asamblea de socios.

³⁶ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. Primer Curso*, México, Harla, 1999, p. 233.

Asimismo, del aludido precepto legal se desprende que la declaración de revocación deberá inscribirse en el RPC que corresponda al domicilio social de la entidad de ahorro y crédito popular de que se trate, además deberá publicarse en el DOF y en dos periódicos de amplia circulación del ámbito geográfico en que operaba; cabe señalar que la inscripción de la declaración de revocación de la autorización otorgada por la CNBV es comprensible sobretodo si tomamos en cuenta que el RPC “tiene por objeto dar publicidad a los actos mercantiles, así como aquéllos que se relacionan con los comerciantes y que conforme a la ley lo requieran para surtir efectos contra terceros”.³⁷

4. Denominación

La denominación de las sociedades mercantiles se refiere al nombre de la sociedad en el que no figuran apellidos de los socios.

Generalmente la denominación hace referencia al objeto social...puede formarse con un nombre de fantasía o bien con las palabras que hagan referencia al objeto de la sociedad. Tal denominación será distinta de la de cualquier otra sociedad.³⁸

En tratándose de la denominación de las entidades de ahorro y crédito popular, el artículo 6º de la LACP, establece de manera general que sólo podrán ser usadas las siguientes palabras:

- Entidad de Ahorro y Crédito Popular
- Sociedad Financiera Popular
- Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo
- Caja Rural
- Otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma.

Señalando que en ningún momento la denominación de la entidades de ahorro y crédito popular podrá formarse con el nombre, palabras, siglas o símbolos que la identifique con socios o partidos políticos, asimismo, dicho numeral precisa que las

³⁷ Díaz Bravo, Arturo, *Derecho mercantil*, 2ª. ed., México, Iure Editores, 2006, p. 80.

³⁸ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Ciencia del derecho Mercantil. Teoría, doctrina e instituciones*, México, Porrúa, 2002, p. 282.

sociedades cooperativas de ahorro y préstamo sólo podrán utilizar en su nombre social las palabras:

- Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo
- Caja Popular
- Caja de Ahorro

En este tenor de ideas, cabe señalar que de conformidad con la fracción XII del artículo 130 de la LACP, se sancionará con la imposición de multa consistente en 1,000 a 3,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, “por el uso de las palabras a que se refiere el artículo 6o. de esta Ley, en el nombre de personas morales y establecimientos distintos a los autorizados para ello conforme al mismo precepto”.

Sobre la denominación de las entidades de ahorro y crédito popular en términos de lo dispuesto por la LACP, considero que el legislador debió haber precisado de modo claro que podrá formarse libremente, con las restricciones previstas, y que además siempre deberá ir seguida de las palabras “Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo o Sociedades Financieras Populares”, según se trate, o de sus abreviaturas “S.C.A.P. o S.F.P.”, sobretodo considerando que bajo la misma realizan sus actividades, en lo cual radica su importancia, ya que la denominación o nombre social que utilicen, les permitirá identificar los servicios prestados del resto de las entidades de ahorro y crédito popular, además tal distinción permitira saber si se está en presencia de una sociedad cooperativa de ahorro y préstamo o de una sociedad financier popular, siendo la diferencia principal entre ellas, que las primeras podrán realizar operaciones exclusivamente con sus socios o con el público en general, siempore y cuando adopten tal calidad dentro de sus estatutos.

5. Órganos corporativos

Las entidades de ahorro y crédito popular, en razón de su constitución, sea como sociedades cooperativas o sociedades anónimas, mismas que se reputan mercantiles, requieren en su operación de un imprescindible elemento personal para la consecución de su objeto social, al respecto se considera que los órganos sociales mínimos para el funcionamiento de todo tipo social son “el órgano supremo o asamblea general, el órgano

de administración y el de vigilancia”, con independencia de lo que la legislación aplicable determine al efecto.

En este orden de ideas, del contenido del artículo 16 de la LACP, se desprende que las entidades de ahorro y crédito popular, contarán, cuando menos, con una asamblea general, consejo de administración, consejo de vigilancia o comisario, comité de crédito o su equivalente y un director o gerente general; cabe señalar que en tratándose de consejeros miembros del consejo de vigilancia o comisario, director o gerente general, la CNBV tendrá la facultad de veto.

Por otro lado, respecto a los requisitos que deberán observar los consejeros de las entidades financieras en comento, el artículo 20 de la LACP, precisa lo siguiente:

Artículo 20.- 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.

En virtud de lo anterior, dichas entidades financieras autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, deberán verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en la LACP, por parte de las personas que sean designadas como representantes de sus órganos con anterioridad al inicio de sus gestiones, a su vez estos, deberán manifestar por escrito a la entidad de que se trate y bajo protesta de decir verdad, que no se ubican en alguno de los supuestos a que se refieren el artículo 21, relacionado con los impedimentos para poder desempeñarse como consejeros, a saber:

Artículo 21.- 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 de dirigencia partidista.

Sobre los requisitos que deberán reunir las personas que sean designadas como miembros de los órganos corporativos de las sociedades referidas, es de señalarse que además de los que establece la LACP, también deberán cumplir con los exigidos por las disposiciones de carácter general que la CNBV establezca, tal y como se advierte del contenido del artículo 31 de la LACP, al disponer que la CNBV podrá establecer “criterios relativos a los requisitos que las citadas personas estén obligadas a cumplir y lineamientos para su debido acreditamiento, así como para la integración de la documentación comprobatoria relativa”.

En la especie, como lo hemos referido en párrafos precedentes, tales disposiciones emitidas por la CNBV, están contenidas en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2006, mismas que en su artículo 4º, establece que los órganos de gobierno de las entidades de ahorro y crédito popular, deberán evaluar y verificar en forma previa a la designación de sus miembros, según corresponda, que la persona de que se trate, cumpla con los requisitos establecidos por la LACP, para lo cual deberán requerirle la información y documentación siguiente:

— Sus datos generales y, en su caso, de su cónyuge e hijos. Adicionalmente, deberán proporcionar documentación con la que acrediten su personalidad, nacionalidad y domicilio, siempre que se encuentre expedida por autoridad competente, salvo el caso de domicilio, donde bastará cualquier instrumento que así lo acredite;

— Reportes emitidos por al menos dos sociedades de información crediticia, que contengan antecedentes de por lo menos cinco años anteriores a la fecha en que se pretenda inicie el ejercicio del cargo, o del periodo que comprenda la información con la que, en su caso, cuenten dichas sociedades de información crediticia, y cuya fecha de emisión no exceda de 180 días naturales con relación a la fecha de presentación de los mismos ante la entidad de ahorro y crédito popular de que se trate;

— Declaración por escrito y bajo protesta de decir verdad dirigida a la CNBV, en la que se manifieste contar con solvencia moral. Asimismo, dos referencias personales expedidas por personas físicas o morales que los recomiende por su buena fama pública expresando los datos necesarios a fin de corroborar dichas referencias y tener por acreditado el presente requisito;

Dichas cartas deberán ser emitidas por personas con las que el interesado haya tenido relaciones laborales o comerciales, sin que en ningún caso las puedan expedir el cónyuge o las personas que tengan parentesco por consanguinidad hasta el segundo grado, afinidad hasta el primer grado o civil con dicha persona;

— Cartas de recomendación expedidas por personas morales en las que la persona haya prestado servicios profesionales cuyo desempeño requiera conocimientos en materia financiera y administrativa, durante un mínimo de tres años o el tiempo que la LACP exija dependiendo del cargo a desempeñar; el acreditamiento de la experiencia citada deberá estar relacionado con la operación y funcionamiento de la entidad de ahorro y crédito popular o con el área en específico en la que habrá de prestar sus servicios.

— Declaración por escrito y bajo protesta de decir verdad, en la que manifieste que no mantiene nexos patrimoniales, de responsabilidad o de parentesco, con socios o accionistas, consejeros, miembros del consejo de vigilancia o comisario, con el director o gerente general o con el contralor normativo de la entidad que lo designa.

Sobre la solvencia económica y moral que deberán acreditar los representantes de las entidades de ahorro y crédito popular, debemos señalar que en tratándose de la primera, se refiere al historial crediticio satisfactorio o elegibilidad crediticia de los funcionarios o representantes de los órganos corporativos de tales entidades, asimismo,

respecto a la solvencia moral, consiste en la honorabilidad de los funcionarios o representantes de los órganos corporativos de dichas entidades, entendiendo como tal el no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso que le imponga pena por más de un año de prisión.

Considero que la información que deberán proporcionar los probables representantes de los órganos sociales de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, con el fin de acreditar el cumplimiento de los requisitos legales y la solvencia moral y económica, es hasta cierto punto excesiva, sin embargo necesaria, ya que de lo que se trata es de garantizar el correcto desempeño de sus funciones y sobretodo generar confianza entre el público usuario de los servicios financieros prestados por las entidades financieras en comento, y evitar que se de cobijo a defraudadores, sin perder de vista que las experiencias pasadas, relacionadas con escandalosos fraudes, marcaron a este sector, siendo válido que dicho sector intente los esfuerzos necesarios recobrar la confianza entre los usuarios.

A. Asamblea general

La asamblea general es considerada como “la autoridad suprema y sus acuerdos obligan a todos los socios, presentes, ausentes y disidentes, siempre que se hubieren tomado conforme a la ley y a las bases constitutivas”,³⁹ conocerá de todos los asuntos que le corresponda conforme a la LACP y a los estatutos sociales o bases constitutivas que las rijan; en síntesis la asamblea general resolverá todos los negocios y problemas de importancia para sociedad y establecerá las reglas generales que deben normar el funcionamiento social.⁴⁰

De conformidad con el artículo 17 de LACP, es facultad exclusiva de la asamblea extraordinaria decidir sobre los asuntos siguientes:

- Aumento o disminución del valor de los certificados de aportación o de las acciones, en su caso.

³⁹ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *ob. cit.*, nota 201, p. 372.

⁴⁰ Galindo Sienfuentes, Ernesto, *Derecho mercantil*, México, Porrúa, 2004, p. 365.

- Remoción y sustitución por causas extraordinarias de los miembros del consejo de administración y de vigilancia que deban ser designados por la asamblea.
- Modificación de estatutos sociales o bases constitutivas.
- Fusión, escisión, transformación o disolución de las entidades de ahorro y crédito popular.

Las decisiones de la asamblea extraordinaria serán tomadas por el voto en el mismo sentido de cuando menos, la mitad más uno de los socios de las SCAP.

Por último, cabe mencionar que a las asambleas deberá acudir con voz pero sin voto un representante de la Federación que supervise a la entidad de ahorro y crédito popular de que se trate, de manera auxiliar, siendo nulo todo acuerdo tomado en asamblea ordinaria o extraordinaria que contraviniendo las sanas prácticas financieras o las condiciones prevalecientes en el mercado, tenga como propósito provocar un deterioro en la condición financiera de la entidad de ahorro y crédito popular de que se trate.

B. Consejo de administración

El consejo de administración estará integrado por no menos de cinco personas ni más de quince; para el caso de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, los consejeros fungirán por un periodo máximo de hasta 5 años con posibilidad de una sola reelección y deberá ser electo el 50% de los miembros del consejo cada mitad del periodo, que en su caso determine la sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, tales previsiones, no serán aplicables a los consejeros que representen personas físicas en las sociedades financieras populares.

El consejo de administración,

Es el órgano ejecutivo de la asamblea general, el cual tendrá la representación de la sociedad y la firma social. Los acuerdos que se adopten sobre la administración de la sociedad deberán ser tomados por mayoría de los miembros del consejo de administración; sobre los asuntos de menor trascendencia e importancia, serán realizados por los miembros del propio consejo, dentro de sus funciones y bajo su responsabilidad, rindiendo cuentas en la siguiente reunión de éste.⁴¹

⁴¹ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *ob. cit.*, nota 201, p. 372.

Atendiendo al contenido del artículo 22 de la LACP, el consejo de administración, tendrán entre otras, las siguientes facultades, además de las que adicionalmente determinen la propia ley, la asamblea o los estatutos o bases constitutivas:

Artículo 22.- Son facultades y obligaciones indelegables del consejo de administración:

I. Establecer las políticas generales de administración de la Entidad, así como las políticas para otorgamiento de crédito;

II. Acordar la creación de los comités que sean necesarios para el correcto desarrollo de las operaciones de la Entidad;

III. Autorizar los reglamentos que propongan los comités respectivos y los que el propio consejo determine;

IV. Instruir la elaboración y aprobar los manuales de administración y operación, así como los programas de actividades;

V. Autorizar las operaciones que, de acuerdo a los estatutos o bases constitutivas de la Entidad y por su monto o importancia, necesiten tal autorización;

VI. En su caso, aprobar y hacer del conocimiento de la asamblea general los estados financieros del ejercicio;

VII. Informar a la asamblea sobre los resultados de su gestión;

VIII. Atender las observaciones por irregularidades detectadas por el consejo de vigilancia o comisario;

IX. Nombrar al director o gerente general y acordar su remoción, en este último caso previa opinión del consejo de vigilancia, de acuerdo al procedimiento que establezcan los estatutos o bases constitutivas de la Entidad;

X. Otorgar poderes generales o especiales al director o gerente general;

XI. Autorizar los contratos que las Entidades celebren con las empresas o sociedades con las que tengan nexos patrimoniales en los términos de las disposiciones de carácter general que emita la Comisión, o tengan el control administrativo conforme a lo señalado en el artículo 53 fracción I;

XII. Acordar la emisión de obligaciones subordinadas, y

XIII. Las demás que esta Ley, la asamblea o los estatutos o bases constitutivas de la Entidad determinen.

El consejo de administración reviste tal importancia, en virtud de que la representación legal de toda sociedad mercantil “corresponderá a su administrador o administradores, quienes podrán realizar todas las operaciones inherentes al objeto de la sociedad,⁴² al respecto, no debemos perder de vista que el artículo 4º de la LACP, determina el objeto social de las entidades financieras en estudio, mismo que básicamente consiste en celebrar operaciones de ahorro y crédito popular, a fin de otorgar financiamiento y facilitar el acceso al crédito de sus socios o clientes y de micro, pequeñas y medianas empresas, sobre principios de solidaridad social y bienestar común.

En esta tesitura, es de señalarse que la representación a cargo de los órganos de administración de una sociedad mercantil, es una de las principales funciones que deben realizar, pues siendo personas morales solo a través de sus representantes es como pueden celebrar actos frente a terceros, en específico las inherentes a su objeto social, por lo tanto, la representación legal de entidades de ahorro y crédito popular, recae en el consejo de administración, en su carácter de órgano colegiado, salvo que los estatutos establezcan lo contrario.

Finalmente, cabe hacer mención que las entidades de ahorro y crédito popular a través de su asamblea, podrán designar consejeros independientes para que participen en los trabajos del consejo de administración, en igualdad de circunstancias que el resto de los consejeros, entendiéndose por tal, a la persona que sea ajena a la administración de la entidad, y que reúna los requisitos y condiciones que determine la CNBV, mediante disposiciones de carácter general.

C. Consejo de vigilancia o comisario

El consejo de vigilancia o comisario estará integrado por no menos de tres personas ni más de siete, nombradas y removidas por la asamblea general, las cuales no deberán tener alguno de los impedimentos señalados en el aludido artículo 21 de la LACP, asimismo no debemos perder de vista que dicho ordenamiento legal le confiere a la CNBV facultades de veto respecto de la designación de los miembros del consejo de vigilancia o comisario, entre otros.

En el caso de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, los consejeros fungirán por un periodo de hasta cinco años con posibilidad de una sola reelección y

⁴² Galindo Sienfuentes, Ernesto, *ob. cit.*, nota 203, pp. 182-185.

deberá ser electo el cincuenta por ciento de los miembros del consejo cada mitad del periodo que en su caso determine la entidad.

Dicho órgano social, será el encargado de supervisar el funcionamiento interno de la entidad de ahorro y crédito popular y el cumplimiento de sus estatutos, políticas, lineamientos y de las disposiciones aplicables, en síntesis “ejercerá la supervisión de todas las actividades de la sociedad”,⁴³ incluso la buena realización de las funciones encomendadas a los diversos órganos de la sociedad.

Sus facultades están previstas por el artículo 29 de la LACP, además de las que adicionalmente determinen la propia ley, la asamblea o los estatutos o bases constitutivas de entidad de ahorro y crédito popular:

Artículo 29.- Son facultades del consejo de vigilancia o comisario:

- I. Asistir con voz, pero sin voto a las sesiones del consejo de administración;
- II. Solicitar al consejo de administración, al director o gerente general o a los comités de la Entidad, la información que requiera para el correcto desempeño de sus funciones;
- III. Para las Entidades ubicadas en el Nivel de Operaciones que establezca la Comisión en las reglas de carácter general, solicitar al auditor externo nombrado, la información sobre el desarrollo y resultados de la auditoría;
- IV. Convocar a asamblea ordinaria y/o extraordinaria a falta de convocatoria expedida por el consejo de administración;
- V. Proponer la remoción del director o gerente general, o en su caso, emitir la opinión a que se refiere la fracción IX del artículo 22, y
- VI. Las demás que esta Ley, la asamblea o los estatutos o bases constitutivas de la Entidad determinen.

En este sentido, su obligación más importante será la de vigilar que los actos de todos los órganos de la entidad financiera se realicen con apego a los estatutos o bases constitutivas de la misma y a la normatividad aplicable, y en su caso, informar a la asamblea de dicha entidad y al comité de supervisión de la Federación sobre las irregularidades detectadas en la operación de los mismos, así como supervisar que las observaciones efectuadas se atiendan y las irregularidades detectadas se corrijan.

⁴³ García López, José R. y Alejandro Rosillo Martínez, *Curso de derecho mercantil*, México, Porrúa, 2003, p. 607.

D. Comité de crédito o su equivalente

El comité de crédito o su equivalente, estará integrado por no menos de tres personas ni más de siete, que serán designadas y aprobadas por el consejo de administración, y removidas de su cargo a propuesta del director o gerente general y/o por acuerdo del consejo de administración.

Dicho comité, será el encargado de analizar, y en su caso, aprobar las solicitudes de crédito que se presenten ante la entidad de ahorro y crédito popular, así como las condiciones en que éstos se otorguen, de acuerdo a las políticas que apruebe el consejo de administración, pues será el encargado de emitir los reglamentos y manuales operativos a los cuales deberá ajustarse, en virtud de que es facultad y obligación indelegable del consejo de administración, establecer las políticas para otorgamiento de crédito, entre otras.

Cabe señalar que atendiendo lo establecido por el último párrafo del artículo 16 de la LACP, la CNBV, de acuerdo a los criterios que determine en reglas de carácter general, podrá exceptuar a las entidades de ahorro y crédito popular de contar con un comité de crédito o su equivalente, dependiendo del nivel de operaciones asignado y del índice de capitalización con el que cuenten.

E. Director o gerente general

El director o gerente general, además de las obligaciones que adicionalmente determinen la propia ley, la asamblea o los estatutos o bases constitutivas de la sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, tiene la de ejecutar las políticas establecidas por el consejo de administración, por el comité de crédito o su equivalente y los demás comités operativos que se establezcan en la entidad de ahorro y crédito popular de que se trate, actuando en todo momento con apego a los estatutos o bases constitutivas de la misma y a la normatividad aplicable; así como la de representar a la entidad en los actos que determine el consejo de administración, entre otras.

De lo anterior se desprende su importancia, ya que debe ejecutar políticas de otros órganos y en los casos que así lo determine el consejo de administración tendrá la representación de entidad de ahorro y crédito popular.

De conformidad con el artículo 24 de LACP, son facultades del director o gerente general, asistir con voz pero sin voto a las sesiones del consejo de administración y de los

comités de la entidad de ahorro y crédito popular, además de las que señale dicha ley o la asamblea o los estatutos o bases constitutivas determinen.

Para asumir el cargo de director o gerente general de la entidades de ahorro y crédito popular de que se trate, se deberán reunir los requisitos siguientes:

- Tener conocimientos y experiencia de por lo menos tres años en materia financiera y administrativa, con excepción de las entidades de ahorro y crédito popular con nivel de operaciones I, en cuyo caso, deberán acreditar conocimientos en materia financiera y administrativa a satisfacción de la Federación;
- No tener alguno de los impedimentos que para ser consejero señala el artículo 21 de la LACP, y
- Los demás que la LACP, la asamblea o los estatutos o bases constitutivas de la Entidad determinen.

6. Constitución de fondos sociales

Acorde con lo dispuesto por el artículo 12 de la LACP, las entidades de ahorro y crédito popular deberán constituir los fondos sociales siguientes:

- De reserva
- De obra social

Cabe señalar que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, además deberán constituir un fondo de educación cooperativa, ya que su constitución es obligatoria para todas las sociedades cooperativas.

Sobre el fondo de obra social, es de hacer notar que en otro tiempo, su constitución fue un rasgo distintivo de las cajas de ahorros y en la actualidad, es similar al fondo de previsión social previsto específicamente para las sociedades cooperativas en términos de la LGSC, situación que no extraña dentro del sistema de ahorro y crédito popular, pues tal y como lo hemos venido señalando, resalta el hecho de que la regulación prevista para las entidades de ahorro y crédito popular, de conformidad con la LACP, esta impregnada de matices propios y característicos de las sociedades cooperativas, debido a que su origen, funcionamiento y organización esta estrechamente

ligado al de las cajas de ahorros, que en su mayoría adoptaron los principios cooperativistas, así como su estructura y funcionamiento, aunque no siempre la forma legal de cooperativas.

Por tal motivo se considera que la adopción del fondo de obra social, es lo que va a distinguir a las entidades de ahorro y crédito popular del resto de las entidades financieras.

A. Fondo de reserva

El fondo de reserva,

deberá estar invertido en valores gubernamentales de amplia liquidez y sólo podrá ser afectado cuando lo requiera la Entidad para afrontar pérdidas o restituir, en su caso, el capital de trabajo, debiendo ser reintegrado en ejercicios subsecuentes con cargo a los excedentes”.⁴⁴

Deberá constituirse por lo menos con el 10% por ciento de los excedentes tratándose de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, o de las utilidades por lo que se refiere a las sociedades financieras populares, que se obtengan en cada ejercicio social, hasta alcanzar un monto equivalente a, por lo menos, el 10% del capital contable de la entidad de ahorro y crédito popular.

Resulta oportuno señalar que en el caso de las sociedades de ahorro y préstamo, si resultaba algún remanente, debían destinarlo a constituir reservas para el desarrollo de la propia sociedad.⁴⁵

B. De obra social

El fondo de obra social “se constituirá con la aportación anual que resulte de aplicar el porcentaje que sobre los excedentes, en su caso utilidades, sea determinado por la asamblea general”.⁴⁶

Será administrado por el consejo de administración de la entidad de ahorro y crédito popular de que se trate, misma que deberá elaborar un informe anual sobre la realización de obras sociales, el cual se integrará al informe anual de la entidad que será

⁴⁴ Guzmán Holguín, Rogelio, *ob. cit.*, nota 16, p. 267.

⁴⁵ Ruíz Torres, Humberto Enrique, *ob. cit.*, nota 67, p. 179.

⁴⁶ Guzmán Holguín, Rogelio, *ob. cit.* nota 16, p. 268.

hecho del conocimiento de su asamblea y de la SHCP, asimismo al inicio de cada ejercicio la asamblea ordinaria de la entidad financiera respectiva, fijará las prioridades para la aplicación de este fondo, de conformidad con las perspectivas económicas de la misma.

Sobre el destino de las aportaciones al fondo de obra social, es de señalar, que la LACP, en el caso de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, determina con claridad cuales son las actividades que podrán llevarse a cabo, sin embargo, en tratándose de las sociedades financieras populares no hace ninguna precisión.

En esta tesitura, el fondo de obra social se destinará a la realización de obras sociales y adicionalmente en el caso de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, podrá destinarse a reservas para cubrir los riesgos y enfermedades profesionales y formar fondos de pensiones y haberes de retiro de socios, primas de antigüedad y para fines diversos que cubrirán gastos médicos y de funeral, subsidios por incapacidad, becas educativas para los socios y sus hijos, guarderías infantiles, actividades culturales y deportivas y otras prestaciones de previsión social de naturaleza análoga en los términos que establezcan las bases constitutivas y sus estatutos, razón por la cual se considera que “los fondos de obra social vienen a ser, en parte, la justificación de la existencia de las Cajas de Ahorros, es lo que las va a distinguir del resto de las entidades financieras”.⁴⁷

Respecto a este último caso, es decir, sobre el destino que puede tener dicho fondo si se trata de sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, es de advertirse que tales actividades, son similares a las del fondo de previsión social dispuesto para las sociedades cooperativas, acorde con el primer párrafo del artículo 57 de la LGSC:

Artículo 57.- El Fondo de Previsión Social no podrá ser limitado; deberá destinarse a reservas para cubrir los riesgos y enfermedades profesionales y formar fondos de pensiones y haberes de retiro de socios, primas de antigüedad y para fines diversos que cubrirán: gastos médicos y de funeral, subsidios por incapacidad, becas educacionales para los socios o sus hijos, guarderías infantiles, actividades culturales y deportivas y otras prestaciones de previsión social de naturaleza análoga. Al inicio de cada ejercicio, la Asamblea General fijará las prioridades para la aplicación de este Fondo de conformidad con las perspectivas económicas de la sociedad cooperativa.

En relación con las actividades de obra social, es de hacer notar que el caso de las sociedades de ahorro y préstamo, la LGOAAC establecía que los remanentes de las

⁴⁷ Figueredo Díaz, Pilar María, *ob. cit.*, nota 8, p.84.

sociedades de ahorro y préstamo, entre otros, podían ser destinados en su totalidad a obras del beneficio social, precisando que tales obras podían ser propias o en colaboración con autoridades federales, estatales ó municipales ó con organismos públicos ó privados, de modo que las mismas se orientaran a la sanidad pública, la investigación, enseñanza y cultura, o a servicios de asistencia social y, que los beneficios que de ellas se derivaran se extendieran especialmente a su ámbito regional de actuación.⁴⁸

Finalmente, no debemos perder de vista que a la solicitud para obtener la autorización para operar como entidad de ahorro y crédito popular, deberá acompañarse del proyecto de aplicación del fondo de obra social, de conformidad con la fracción IX del artículo 2º de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular.

C. De educación cooperativa

Antes de abordar este apartado, es de señalarse que de las dos clases de entidades de ahorro y crédito popular que se crean por virtud de la LACP, es decir las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y las sociedades financieras populares, sólo las primeras tienen la obligación de constituir el fondo de educación cooperativa, lo anterior es comprensible si tomamos en cuenta la forma legal que revisten para su constitución, ya que para operar como entidades de ahorro y crédito popular deberán constituirse como sociedades cooperativas en términos de la LGSC y de la LACP.

Asimismo, no debemos perder de vista que de conformidad con la fracción V del artículo 6º de la LGSC, las sociedades cooperativas deberán observar en su funcionamiento entre otros principios, el relativo al fomento de la educación cooperativa y de la educación en la economía solidaria, siendo un rasgo distintivo entre las cooperativas el hecho de que basándose en valores de ayuda mutua y solidaridad ayuden “a elevar el nivel de instrucción general y técnica de sus socios”,⁴⁹ con el fin de proveer mejoras no solo a la cooperativa en sí, sino también “mejorar la situación económica, social y cultural de las personas con recursos y posibilidades limitados, así como fomentar su espíritu de iniciativa”.⁵⁰

⁴⁸ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1100.

⁴⁹ García López, José R. y Alejandro Rosillo Martínez, *ob. cit.*, nota 206, p. 588.

⁵⁰ *Ibíd.*, p. 588

En este sentido, debemos tener presente que se considera que “las cooperativas brindan educación y entretenimiento a sus miembros, a sus dirigentes electos, gerentes y empleados, de tal forma que contribuyan eficazmente al desarrollo de sus cooperativas.”⁵¹

Siendo obligatoria la educación cooperativa y la relativa a la economía solidaria en todas las sociedades cooperativas previstas en la LGSC, que en la especie lo son las de consumidores de bienes y/o servicios, de productores de bienes y/o servicios y las que nos ocupan, es decir, las de ahorro y préstamo, tal y como lo determina el artículo 47 de la LGSC:

Artículo 47.- En todas las sociedades cooperativas que esta Ley menciona, será obligatoria la educación cooperativa y la relativa a la economía solidaria. Para tal efecto, se definirán en la Asamblea General los programas y estrategias a realizar.

En virtud de lo anterior, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo tienen la obligación de constituir dicho fondo social, sin embargo, no obstante que el artículo 12 de la LACP, precisa que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, además de los fondos sociales de reserva y de obra social, deberán constituir un fondo de educación cooperativa, dicho ordenamiento legal no realiza pronunciamiento alguno respecto de su constitución, administración o destino; aplicando de manera supletoria el artículo 59 de la LGSC, tenemos que “el Fondo de Educación Cooperativa será constituido con el porcentaje que acuerde la Asamblea General, pero en todo caso dicho porcentaje no será inferior al 1% de los excedentes netos del mes”, debiendo ser se definidos en la asamblea general los programas y estrategias a realizar.

Asimismo, no debemos perder de vista que de conformidad con la fracción IX del artículo 2º de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, para obtener la autorización para operar como entidad de ahorro y crédito popular, deberá acompañarse a la solicitud respectiva, el proyecto de aplicación del fondo de educación cooperativa, en consecuencia, al no hacer ninguna precisión al respecto la LACP, cada sociedad tendrá la libertad de orientar su destino, sin perder de vista que entre otros fines, las entidades de ahorro y crédito popular deberán “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”.

⁵¹ García López, José R. y Alejandro Rosillo Martínez, *ob. cit.*, nota 206, p. 585.

7. Operaciones

A. Operaciones generales autorizadas

Anteriormente señalamos que la Federación en su dictamen propondrá a la CNBV el nivel de operaciones que podrá asignarse, en su caso, a la sociedad, y esta al otorgar la autorización referida, clasificará a la entidad de ahorro y crédito popular asignándole uno de entre cuatro niveles de operación, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la LACP.

En este sentido y de conformidad con dicho precepto legal aludido, el nivel de operaciones asignado a las sociedades autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, deberá ajustarse a las disposiciones de carácter general que al efecto expedida la CNBV,⁵² en las que se determinarán las operaciones 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, asimismo es de señalar que tales disposiciones deberán contemplar entre otros criterios para asignar el nivel de operaciones, los relativos al monto de activos y pasivos de la entidad, el número de socios o clientes, el ámbito geográfico de las operaciones y su capacidad técnica y operativa.

Al respecto, la fracción XII del artículo 3º de la LACP, señala que por nivel de operaciones, debemos entender, “al nivel de operaciones asignado, de entre cuatro niveles, por la Comisión a la Entidad, de conformidad con esta Ley y con las reglas de carácter general que emita la propia Comisión”.

En razón de las consideraciones anteriormente expuestas se desprende que las operaciones que podrán realizar las entidades de ahorro y crédito popular, según se trate, dependerá totalmente del nivel de operaciones que le sea asignado por la CNBV, cuando esta otorgue la autorización correspondiente, mismo que a su vez estará sujeto a diversos criterios, siendo conveniente destacar que por virtud del artículo 36 de la LACP, fracciones I a la XXXV, se establecen las operaciones que de manera general podrán realizar las entidades de ahorro y crédito popular sin delimitarlas por nivel asignado, mismo que dispone lo siguiente:

⁵² Se refiere a las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y Organismos de Integración a que alude la Ley de Ahorro y Crédito Popular, contenidas en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2006.

Artículo 36.- Las Entidades, dependiendo del Nivel de Operaciones que les sea asignado, podrán realizar las operaciones siguientes:

I. Recibir depósitos a la vista, de ahorro, a plazo, retirables en días preestablecidos y retirables con previo aviso.

Las anteriores operaciones se podrán realizar con menores de edad, siempre y cuando éstos actúen a través de sus representantes legales en términos de la legislación común aplicable;

II. Recibir préstamos y créditos de instituciones de crédito nacionales o extranjeras, fideicomisos públicos y organismos e instituciones financieras internacionales, así como de sus proveedores nacionales y extranjeros;

III. Otorgar a las Entidades afiliadas y no afiliadas que supervise de manera auxiliar su Federación, previa aprobación del consejo de administración de dicha Federación y con cargo a sus excedentes de capital, préstamos de liquidez, mismos que deben descontar de su capital, debiendo sujetarse a los requisitos y condiciones que mediante reglas de carácter general establezca la Comisión.

IV. Recibir créditos de las Federaciones a las que se encuentren afiliadas, en términos del artículo 52, fracción III;

V. Celebrar, como arrendatarias, contratos de arrendamiento financiero sobre equipos de cómputo, transporte y demás que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto social, y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos;

VI. Celebrar contratos de arrendamiento sobre bienes muebles e inmuebles para la consecución de su objeto;

VII. Prestar su garantía en términos del artículo 92 de esta Ley;

VIII. Recibir o emitir órdenes de pago y transferencias en moneda nacional. Las mismas operaciones en moneda extranjera podrán realizarse únicamente para abono en cuenta en moneda nacional. En todos los casos, las Entidades tendrán prohibido asumir posiciones en moneda extranjera y, en el evento de que reciban préstamos o créditos de organismos e instituciones financieras internacionales, deberán en todo momento mantener equilibradas sus posiciones en moneda extranjera, de acuerdo con lo que al efecto establezca la Comisión mediante disposiciones de carácter general;

IX. Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito, y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus Socios o Clientes o de las operaciones autorizadas con las personas de las que reciban financiamiento;

- X. Realizar, por cuenta de sus socios o clientes, operaciones de factoraje financiero;
- XI. Emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista;
- XII. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito;
- XIII. Otorgar descuentos de toda clase, reembolsables a plazos congruentes con los de las operaciones pasivas que celebren;
- XIV. Constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito;
- XV. Otorgar préstamos o créditos a sus Socios o Clientes, sujetos a plazos y montos máximos;
- XVI. Realizar inversiones en valores;
- XVII. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;
- XVIII. Otorgar créditos de carácter laboral a sus trabajadores;
- XIX. Realizar inversiones permanentes en otras sociedades mercantiles, siempre y cuando les presten servicios auxiliares, complementarios o de tipo inmobiliario;
- XX. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;
- XXI. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
- XXII. Celebrar, como arrendador, contratos de arrendamiento financiero;
- XXIII. Recibir donativos;
- XXIV. Prestar servicios de caja de seguridad;
- XXV. Ofrecer el servicio de abono y descuento en nómina;
- XXVI. Fungir como receptor de pago de servicios por cuenta de terceros, siempre que lo anterior no implique para la Entidad la aceptación de obligaciones directas o contingentes;
- XXVII. Expedir y operar tarjetas de débito y tarjetas recargables;
- XXVIII. Prestar servicios de caja y tesorería;
- XXIX. Realizar la compra-venta de divisas por cuenta de terceros;

XXX. Emitir obligaciones subordinadas;

XXXI. Realizar inversiones en el capital social de la Federación a la que se encuentren afiliadas, así como en títulos representativos del capital social del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo;

XXXII. Previa autorización de la Comisión, realizar inversiones en acciones de Administradoras de Fondos para el Retiro, Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro y Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión. Lo anterior, sin perjuicio de los términos y condiciones que para cada caso señalen las leyes específicas correspondientes.

En ningún caso, las Entidades podrán asumir el control de manera individual de las Administradoras de Fondos para el Retiro, Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro y Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión en las que realicen inversiones en términos de esta fracción.

Para efectos de lo anterior, deberá entenderse que una sociedad controla a otra, cuando sea propietaria, directa o indirectamente, de acciones con derecho a voto que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento de su capital, tenga poder decisorio en sus asambleas de accionistas, esté en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros de su órgano de administración, o por cualquier otro medio tenga facultades para tomar las decisiones fundamentales de la sociedad;

XXXIII. Ofrecer y distribuir, entre sus Socios o Clientes, las acciones de las sociedades de inversión operadas por las Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión a que hace referencia la fracción anterior o por aquellas en cuyo capital participen indirectamente a través, entre otros, de la Federación a la que se encuentren afiliadas, así como promocionar la afiliación de trabajadores a las Administradoras de Fondos para el Retiro en cuyo capital participen directa o indirectamente a través, entre otros, de la Federación a la cual se encuentren afiliadas;

XXXIV. Llevar a cabo la distribución y pago de productos, servicios y programas todos ellos gubernamentales.

XXXV. Ofrecer y distribuir, entre sus Socios o Clientes, seguros que se formalicen a través de contratos de adhesión, por cuenta de alguna institución de seguros debidamente autorizada de conformidad con la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y sujetándose a lo establecido en el artículo 41 de la referida ley.

De lo anterior, se desprende que dicho ordenamiento legal a través del referido artículo 36, proporciona una lista enunciativa más no limitativa de las operaciones que

podrán celebrar las entidades de ahorro y crédito popular, toda vez que la CNBV podrá autorizarles la realización de operaciones análogas o conexas a las señaladas, asimismo se advierte que las operaciones autorizadas a las entidades de ahorro y crédito popular por virtud de la LACP, les dará la posibilidad de contar con “una gama de servicios similar a la que ofrece la banca moderna a su clientela de persona físicas y pequeñas empresas,⁵³ ya que podrán llevar a cabo la prestación de operaciones y servicios semejantes a los que ofrecen las instituciones de crédito, tales como operaciones de depósitos, arrendamiento financiero, factoraje financiero, operaciones con valores, divisas y con títulos de crédito, expedición de tarjetas de débito, expedición de tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente, otorgamiento de créditos, realización de inversiones, así como prestar servicios de caja de seguridad, entre otras.

En este sentido, es clara la intención del legislador al exponer que por virtud de la LACP,

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 considerarán 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.⁵⁴

No obstante lo anterior, en términos del último párrafo del citado artículo 36 de la LACP, en ningún caso las entidades podrán autorizar a sus socios o clientes la expedición de cheques a su cargo; al respecto, la Lic. Pilar Figueredo, precisa lo siguiente:

“En cuanto a las operaciones que están facultadas para realizar las entidades de Ahorro y Crédito Popular es de hacer notar que no están facultadas para expedir cheques, esa sigue siendo una operación permitida sólo para las instituciones de crédito. Las razones por las cuales se excluyó esta operación fue que no se quería admitir la participación de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular en los sistemas de pagos”.⁵⁵

⁵³ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1167.

⁵⁴ Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la LACP, publicado en el DOF el 4 de junio de 2001.

⁵⁵ Figueredo Díaz, Pilar María, *ob. cit.*, nota 8, p. 75.

En síntesis, se puede advertir que a las entidades de ahorro y crédito popular se les autoriza la prestación de una serie de operaciones similares a los que ofrecen los bancos, dependiendo del nivel de operaciones que les sea asignado, de conformidad con las disposiciones expedidas por la CNBV, contenidas en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, mismas que les permitirán a las entidades realizar más operaciones de diferente tipo mientras más desarrollada se encuentre, pero también deberá cumplir con una mayor regulación, con excepción expresa de la autorización a sus socios o clientes de la expedición de cheques a su cargo, operación que sigue siendo únicamente permitida sólo para las instituciones de crédito.

Cabe señalar que en todo caso, las operaciones autorizadas para las entidades de ahorro y crédito popular, al igual que para las instituciones de crédito, atendiendo a su registro contable se clasifican en activas, pasivas, de servicios o neutras, ya que son asentadas en la contabilidad en el haber, deber y en cuentas de orden, respectivamente.

En esta tesitura, en las operaciones activas, las entidades de ahorro y crédito popular intervienen como acreedoras, toda vez que al otorgar crédito, adquieren tal carácter, y por ende existen activos a su favor; son consideradas como tales las operaciones contenidas en las fracciones III, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX y XX del precepto legal anteriormente transcrito.

Por el contrario, en las operaciones pasivas, las entidades de ahorro y crédito popular reciben recursos del público, en tal virtud, contraen adeudos y en consecuencia, se generan activos a su cargo, convirtiéndose en deudoras; son consideradas como tales las operaciones contenidas en las fracciones I, II, XI y XXVII del artículo 36 de la LACP.

En tratándose de las denominadas operaciones de servicios o neutras, es de señalarse que “no implican por sí mismas la existencia de activos o pasivos”,⁵⁶ por lo que las entidades de ahorro y crédito popular no intervienen como acreedoras ni como deudoras, solamente se limitan a la prestación del servicio de que se trate; son consideradas como tales las operaciones contenidas en las fracciones VII, VIII, IX, X, XXI, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVIII y XXIX del multicitado artículo 36 de la LACP.

Es conveniente destacar que las características de dichas operaciones y los requisitos para celebrarlas, están previstas en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, en el Título Tercero, Capítulo III, Sección Primera a Sección Tercera, de los artículos 24 a 28, sin embargo, la fracción V del artículo 25 de la citada Circular Única precisa que por lo que se refiere a la emisión de tarjetas de crédito con base en contratos

⁵⁶ Ruíz Torres, Humberto Enrique, *ob.cit.*, nota 67, p. 86.

de apertura de crédito en cuenta corriente, las entidades deberán observar las “Reglas a las que habrán de sujetarse las instituciones de banca múltiple y las sociedades financieras de objeto limitado en la emisión y operación de tarjetas de crédito”, emitidas por el Banco de México, así como sus modificaciones, con excepción de lo relativo a tarjetas de uso en el extranjero, cuya emisión y operación se encuentra prohibida a las entidades de ahorro y crédito popular.

Antes de entrar al tema relativo a la asignación del nivel de operaciones, debemos señalar que de conformidad con el último párrafo del artículo 36 de la LACP, “a las Entidades les estará prohibido realizar aquellas operaciones que no les estén expresamente autorizadas”, por tal motivo, en caso de incumplimiento o violación a tal disposición, serán sancionados con multa, lo anterior en términos de la fracción VIII del artículo 130:

Artículo 130.- El incumplimiento a las disposiciones de la presente Ley, se sancionará con la imposición de las multas a que se refiere este Capítulo conforme a lo siguiente:

VIII. De 500 a 4,000 días de salario a las Entidades que realicen operaciones prohibidas o distintas a las que les corresponden, de conformidad con el Nivel de Operaciones que le hubiera asignado la Comisión;

Asimismo, en concordancia con las fracciones VI a VIII del artículo 37 de la LACP, serán causas de la revocación de la autorización otorgada, si la entidad de ahorro y crédito popular de que se trate, efectúa operaciones en contravención a lo dispuesto por esa Ley o por las disposiciones que de ella emanen, si ejecuta operaciones distintas a las permitidas o cuando por causas imputables a la entidad, no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones que haya efectuado:

Artículo 37.- La Comisión, después de haber escuchado la opinión de la Federación respectiva y previa audiencia de la Entidad interesada, podrá declarar la revocación de la autorización otorgada de conformidad con el artículo 9o., según corresponda, en los casos siguientes:

VI. Si efectúa operaciones en contravención a lo dispuesto por esta Ley o por las disposiciones que de ella emanen, o si sus actividades se apartan de las sanas prácticas de los mercados en que opera, o si abandona o suspende sus actividades;

VII. Si reiteradamente, a pesar de las observaciones de la Federación respectiva, o en su caso de la Comisión, la Entidad ejecuta operaciones distintas a las permitidas, no mantiene las proporciones legales de activo y

capitalización, no se ajusta a la regulación prudencial aplicable, o bien, si a juicio de la Comisión no cumple adecuadamente con las funciones para las que fue autorizada, o por poner en peligro con su administración los intereses de sus Socios o Clientes, o de su objeto social, de conformidad con lo dispuesto por esta Ley;

VIII. Cuando por causas imputables a la Entidad, no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones que haya efectuado;

Finalmente, no debemos perder de vista que tal y como lo hemos venido señalando, la CNBV mediante disposiciones de carácter general, mismas que están contenidas en la multicitada Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, precisa las operaciones que las entidades de ahorro y crédito popular podrán realizar de acuerdo al nivel de operaciones que les sea asignado, resultando ser de suma importancia dicho tema por las estimaciones anteriormente expuestas, motivo por el cual, a continuación abordaremos lo relativo a los criterios para asignar el nivel de operaciones, así como el cambio de nivel, las operaciones que podrán realizar las entidades de ahorro y crédito popular conforme al nivel de operaciones asignado y el mecanismo de protección previsto en la LACP para proteger los depósitos de los ahorradores.

B. Criterios para asignar el nivel de operaciones

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, la Federación en su dictamen propondrá a la CNBV el nivel de operaciones de la probable entidad de ahorro y crédito popular, considerando el número de socios o clientes, el ámbito geográfico de las operaciones y el monto de activos y pasivos, de acuerdo con lo siguiente:

| SOCIOS/ CLIENTES Y ÁMBITO GEOGRÁFICO | ACTIVOS | | | |
|--|---|--|---|-----------------------------|
| | De 100 mil UDIS a menos de 5 millones de UDIS | De 5 millones de UDIS a menos de 30 millones de UDIS | De 30 millones de UDIS hasta 300 millones de UDIS | Más de 300 millones de UDIS |
| Menor o igual de 5,000 y Ámbito Local | Nivel I | Nivel I | Nivel II | Nivel III |
| Menor o igual de 5,000 y Ámbito Regional | Nivel I | Nivel II | Nivel III | Nivel III |

| SOCIOS/ CLIENTES Y ÁMBITO GEOGRÁFICO | ACTIVOS | | | |
|--|---|--|---|-----------------------------|
| | De 100 mil UDIS a menos de 5 millones de UDIS | De 5 millones de UDIS a menos de 30 millones de UDIS | De 30 millones de UDIS hasta 300 millones de UDIS | Más de 300 millones de UDIS |
| Menor o igual de 5,000 y Ámbito Multirregional | Nivel II | Nivel II | Nivel III | Nivel III |
| De 5,001 a 10,000 y Ámbito Local | Nivel I | Nivel I | Nivel II | Nivel III |
| De 5,001 a 10,000 y Ámbito Regional | Nivel I | Nivel II | Nivel III | Nivel III |
| De 5,001 a 10,000 y Ambito Multirregional | Nivel II | Nivel II | Nivel III | Nivel III |
| De 10,001 a 100,000 y Ambito Local | Nivel I | Nivel II | Nivel III | Nivel III |
| De 10,001 a 100,000 y Ambito Regional | Nivel II | Nivel II | Nivel III | Nivel IV |
| De 10,001 a 100,000 y Ambito Multirregional | Nivel II | Nivel II | Nivel III | Nivel IV |
| Más de 100,000 y Ambito Local | Nivel II | Nivel II | Nivel III | Nivel IV |
| Más de 100,000 y Ambito Regional | Nivel II | Nivel II | Nivel III | Nivel IV |
| Más de 100,000 y Ámbito Multirregional | Nivel II | Nivel III | Nivel IV | Nivel IV |

Por otro lado, sin perjuicio de lo señalado anteriormente, la Federación, para efectos de proponer a la CNBV el nivel de operaciones que podrá asignarse, en su caso a la entidad de ahorro y crédito popular de que se trate, analizará el monto de sus pasivos o la proyección de éstos, asimismo, analizará la capacidad técnica y operativa de la probable entidad, así como el cumplimiento de los requisitos legales de los miembros de sus consejos de administración y vigilancia, comisarios y funcionarios, lo anterior en términos del artículo 21 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular.

a. El número de socios o clientes

La determinación del número de socios o clientes es de suma importancia desde el momento mismo de la presentación de la solicitud para operar como entidad de ahorro y crédito popular ante la Federación respectiva, en tal virtud, las solicitantes están obligadas a proporcionar dicha información, ya que en términos de la fracción I del artículo 10 de la

LACP, deberán acompañar a su solicitud de autorización “El proyecto de estatutos o bases constitutivas, que deberán apegarse a las disposiciones y mecanismos que la presente Ley establece y en el que deberá indicarse el número de socios”.

Asimismo, no debemos pasar desapercibido lo dispuesto por fracción III del artículo 38 de la LACP, mismo que hace referencia al número mínimo de socios con que deberán contar las entidades de ahorro y crédito popular para operar, en este sentido señala “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”.

b. Ámbito geográfico de las operaciones

Un rasgo distintivo de las sociedades que precedieron a las entidades de ahorro y crédito popular en comento, fue precisamente la delimitación territorial para llevar a cabo sus operaciones, ya que dependiendo de su capacidad operativa cubrían sectores locales o regionales, lo cual les permitió irse desarrollando gradualmente, hasta cubrir cada vez más sectores más amplios, aún a la fecha se considera que “las cooperativas sirven a sus miembros más eficazmente y fortalecen el movimiento cooperativo, trabajando de manera conjunta por medio de estructuras locales, nacionales, regionales”.⁵⁷

En tal virtud, considerando lo anterior, el legislador al presentar los motivos para aprobar la LACP, estimó conveniente que las sociedades de ahorro popular prestaran 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.⁵⁸

Por lo que en la actualidad, para la asignación del nivel de operaciones, misma que deberá determinar la CNBV en la autorización que al efecto otorgue, se tomarán en cuenta los ámbitos geográficos en que pretendan operar, respetando a las solicitantes las áreas geográficas en que venían operando, tratándose de las sociedades constituidas, y en el caso de las de nueva creación se les deja la libertad para ello, de tal forma que a su solicitud de autorización deberán acompañar el programa general de operación, que permita a la CNBV evaluar si la sociedad podrá cumplir adecuadamente con su objeto, mismo que entre otra información, deberá contener las regiones y plazas en las que pretenda operar, ello en términos de la fracción III del artículo 10 de la LACP. En este

⁵⁷ García López, José R. y Alejandro Rosillo Martínez, *ob. cit.*, nota 206, p. 586.

⁵⁸ Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la LACP, publicado en el DOF el 4 de junio de 2001.

sentido, el artículo 18 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, contempla los siguientes ámbitos geográficos:

- Ámbito local.- Cuando una entidad opere en uno o varios municipios, colindantes o no, de alguna entidad federativa de la República Mexicana;
- Ámbito regional.- Cuando una entidad opere como máximo en cuatro entidades federativas colindantes o no.
- Ámbito multirregional.- Cuando una Entidad opere en cinco o más Entidades Federativas, colindantes o no.

De lo anterior se advierte que las entidades de ahorro y crédito popular que lleguen a autorizarse, 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.⁵⁹

c. Monto de activos y pasivos

Al respecto, la Federación, para efectos de proponer a la CNBV el nivel de operaciones que podrá asignarse, en su caso, a la entidad de ahorro y crédito popular, analizará el monto de sus pasivos o la proyección de éstos.

Por tal motivo, parte de la información que la sociedad deberá acompañar a su solicitud de autorización, además de la que menciona el artículo 10 de la LACP, a que hicimos referencia en párrafos precedentes, se refiere precisamente a la proyección a tres años sobre el balance y estado de resultados, de conformidad con la fracción VII del artículo 2º de Circular Única de Ahorro y Crédito Popular.

d. La capacidad técnica y operativa

Asimismo, en relación a lo señalado por el artículo 21 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, la Federación, para efectos de proponer a la CNBV el nivel de operaciones, analizará la capacidad técnica y operativa de la probable entidad de ahorro y crédito popular así como el cumplimiento de los requisitos legales de los miembros de sus

⁵⁹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1166.

consejos de administración y vigilancia, comisarios y funcionarios, con el objeto de ratificar o modificar el nivel que resulte de aplicar los criterios anteriores.

Para tal efecto, deberá considerar tanto las bases relativas a la organización y control interno que la entidad de ahorro y crédito popular presente en términos del artículo 10 fracción III de la LACP, esto es, deberá considerar el contenido del programa general de operación, que las solicitantes deberán acompañar a su solicitud de autorización, así como los aspectos siguientes: sistemas de información; manuales de operación, y sistemas de cómputo.

Si una vez evaluados los aspectos anteriores, a juicio de la Federación la entidad de ahorro y crédito popular no cuenta con la capacidad técnica para llevar a cabo las operaciones, la Federación podrá modificar dicho nivel y proponer un nivel inferior.

Si por el contrario, la Federación considera que la Entidad cuenta con la capacidad técnica adecuada para su nivel, ratificará el resultado arrojado por la tabla anteriormente referida.

Por último, cabe señalar que en ningún caso la Federación podrá determinar por sí misma un nivel superior al que resulte aplicando los criterios anteriores.

e. Tipos de sociedad

Aunado a los criterios que la Federación deberá tomar en cuenta para determinar el nivel de operaciones que posteriormente propondrá en su dictamen a la CNBV, también se deberá evaluar si la sociedad solicitante que presente su solicitud para operar como entidad de ahorro y crédito popular, es de reciente creación o se trata de alguna entidad constituida con anterioridad a la entrada en vigor de la LACP.

En esta tesitura, a las sociedades de reciente creación, consideradas como tales, a las sociedades diferentes a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, uniones de crédito, así como aquéllas que operaban al amparo de lo dispuesto por el artículo 38-P de la LGOAAC,⁶⁰ constituidas con posterioridad al 4 de junio de 2001, y que pretendan sujetarse a la LACP para operar como Entidades, únicamente se les asignará el nivel de operaciones I, ámbito local o regional.

⁶⁰ Dicho precepto legal hace referencia a los grupos de personas físicas cuyo objeto exclusivamente era la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos y que operaban sin sujetarse a los requisitos exigidos por la LGOAAC, de forma similar a lo que acontece en la actualidad con las asociaciones y sociedades civiles sujetos al artículo 4 bis de la LACP.

Lo anterior, en razón de que se estima que las sociedades que inicien operaciones al amparo de la LACP, no estarán en condiciones de acreditar todos los elementos mencionados por la misma, tales como el número de clientes, el monto de los pasivos, y estrictamente la capacidad técnica y operativa de la entidad de ahorro y crédito popular, por lo que es necesario establecer, como medida prudencial y en protección del adecuado desarrollo del sistema de ahorro y crédito popular, que las sociedades de nueva creación se ubiquen inicialmente en el nivel de operaciones I.

Motivo por el cual, en tratándose de sociedades de nueva creación, la Federación en su dictamen sólo podrá proponer la asignación del nivel de operaciones I, en el entendido de que únicamente operarán en un ámbito geográfico local o regional.

En el caso de sociedades constituidas con anterioridad al inicio de la vigencia de la LACP, únicamente se les asignará el nivel de operaciones I, II o III.

Siendo evidente que tales sociedades, entre ellas comprendidas las sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito que captaban recursos de sus socios, sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades cooperativas que contaban con secciones de ahorro que se sujetaron al régimen de transición para obtener la autorización para operar como entidad de ahorro y crédito popular, a diferencia de las sociedades de reciente creación, estarán en posibilidades de llevar a cabo un mayor número de operaciones, sin embargo, inicialmente tampoco podrán ubicarse en el nivel de operaciones IV, sino después de transcurrido un tiempo, que permita evaluar su funcionamiento y operación, lo cual es apropiado, sobretodo considerando que al ser clasificadas dentro de este nivel, podrán llevar a cabo todas las operaciones autorizadas, por ser el nivel máximo, presumiendo por tal, un mayor grado de riesgo.⁶¹

C. Cambio de nivel

El artículo 22 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, establece que para que la entidad de ahorro y crédito popular cambie de nivel de operaciones se requerirá de la aprobación de la CNBV, previo dictamen de la Federación con quien tenga celebrado el contrato de afiliación o supervisión auxiliar.

⁶¹ Como veremos en el apartado VII de este capítulo, de conformidad los aspectos aludidos, se advierte que las sociedades de reciente creación predominan en el sector de las sociedades financieras populares, ya que de 30 entidades autorizadas, a 26 se les asignó el nivel de operaciones I; en tratándose de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, de 39 sociedades autorizadas, a 11 se les asignó el nivel de operaciones I, sin que en ningún caso se haya asignado el nivel IV a entidad alguna.

El cambio de nivel de operaciones sólo podrá efectuarse al nivel inmediato siguiente, siempre y cuando hayan transcurrido, por lo menos dos años desde la fecha de asignación del nivel de operaciones anterior, excepcionalmente, y siempre que acrediten a la CNBV que cumplen con los requisitos necesarios, ésta podrá asignarles un nivel superior del que tengan asignado.

Lo anterior, sin perjuicio de las facultades de la CNBV y de la Federación respectiva para que, en el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, la propia CNBV pueda asignar un nivel de operaciones inferior distinto al originalmente asignado, por no cumplir con los criterios y requisitos necesarios.

D. Operaciones que podrán realizar conforme al nivel de operaciones asignado

Conforme al artículo 23 de Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, atendiendo al nivel de operaciones que les sea asignado, las entidades de ahorro y crédito popular podrán realizar las operaciones siguientes:

a. Entidades con nivel de operaciones I

- Recibir depósitos a la vista, de ahorro, a plazo, retirables en días preestablecidos y retirables con previo aviso;
- Recibir préstamos y créditos de instituciones de crédito nacionales o extranjeras, fideicomisos públicos y organismos e instituciones financieras internacionales, así como de sus proveedores nacionales y extranjeros;
- Otorgar a las Entidades afiliadas y no afiliadas que supervise de manera auxiliar su Federación, previa aprobación del Consejo de Administración de ésta y con cargo a sus excedentes de capital, préstamos de liquidez, mismos que deberán descontar de su capital, debiendo sujetarse a los requisitos y condiciones establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de las presentes disposiciones;
- Recibir créditos de las Federaciones a las que se encuentren afiliadas, en términos del Artículo 52 fracción III de la Ley;
- Celebrar, como arrendatarias, contratos de arrendamiento financiero sobre equipos de cómputo, transporte y demás que sean necesarios para el

cumplimiento de su objeto social, y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos;

— Celebrar contratos de arrendamiento sobre bienes muebles e inmuebles para la consecución de su objeto;

— Prestar su garantía en términos del Artículo 92 de la Ley;

— Recibir y emitir órdenes de pago y transferencias en moneda nacional. Emitir órdenes de pago y transferencias en moneda extranjera, así como recibir estas últimas únicamente para abono en cuenta en moneda nacional, siendo necesaria en estos casos la autorización previa de la Comisión;

— Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus Socios o Clientes o de las operaciones autorizadas con las personas de las que reciban financiamiento, únicamente con fideicomisos de fomento o con instituciones de banca de desarrollo. Cuando los recursos recibidos a través de operaciones de descuento en términos de este numeral, sean destinados a otorgar préstamos o créditos, y exista congruencia entre los plazos de ambas operaciones, los préstamos o créditos otorgados por la Entidad podrán ser de mediano plazo;

— Constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito;

— Otorgar a sus Socios o Clientes, préstamos o créditos a un plazo máximo de 18 meses, salvo por lo establecido por el inciso a) de la fracción I del Artículo 25 de las presentes disposiciones;

— Invertir sus excedentes de efectivo, directamente o a través de reportos, en valores gubernamentales, Pagarés con Rendimiento Liquidable al Vencimiento, suscritos por instituciones de crédito y en sociedades de inversión cuyos activos objeto de inversión sean únicamente los valores antes mencionados;

— Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;

— Fungir como receptor de pago de servicios por cuenta de terceros, siempre que lo anterior no implique para la Entidad la aceptación de obligaciones directas o contingentes;

— Otorgar créditos de carácter laboral a sus trabajadores;

— Recibir donativos;

- Expedir y operar tarjetas de débito y tarjetas recargables;
- Realizar inversiones en el capital social de la Federación a la que se encuentren afiliadas, así como en títulos representativos del capital social del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo;
- Realizar inversiones en acciones de Administradoras de Fondos para el Retiro y Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, previa autorización de la Comisión;
- Ofrecer y distribuir, entre sus Socios o Clientes, las acciones de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro a que hace referencia el inciso anterior o por aquéllas en cuyo capital participen indirectamente a través, entre otros, de la Federación a la que se encuentren afiliadas, así como promocionar la afiliación de trabajadores a las Administradoras de Fondos para el Retiro en cuyo capital participen directa o indirectamente a través, entre otros, de la Federación a la cual se encuentren afiliadas;
- Llevar a cabo la distribución y pago de productos, servicios y programas, todos ellos gubernamentales, y
- Realizar la compra y venta de divisas, por cuenta de terceros.⁶²

b. Entidades con nivel de operaciones II

Además de las operaciones señaladas para las entidades del nivel I, podrán efectuar las siguientes:

- Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus Socios o Clientes o de las operaciones autorizadas con las personas de las que reciban financiamiento, únicamente con fideicomisos públicos o con instituciones de banca de desarrollo. Cuando los recursos recibidos a través de operaciones de descuento en términos de este inciso, sean destinados a otorgar préstamos o créditos, y exista congruencia entre los plazos de ambas

⁶² Como veremos en el apartado VII de este capítulo, con el nivel I de operaciones, se encuentran autorizadas en la actualidad, 9 de 35 sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y 20 de 24 sociedades financieras populares.

operaciones, los préstamos o créditos otorgados por la Entidad podrán ser por plazos superiores a 36 meses, siempre y cuando el plazo no rebase el límite establecido en el último párrafo del inciso a) de la fracción I del Artículo 25 de las presentes disposiciones;

- Realizar, por cuenta de sus Socios o Clientes, operaciones de factoraje financiero;
- Otorgar a sus Socios o Clientes, préstamos o créditos por plazos de más de 18 y hasta 36 meses, salvo por lo establecido por el inciso a) de la fracción I del Artículo 25 de las presentes disposiciones;
- Invertir sus excedentes de efectivo, directamente o a través de reportos, en títulos bancarios y en sociedades de inversión cuyos activos objeto de inversión sean únicamente valores gubernamentales y/o títulos bancarios;
- Prestar servicios de caja de seguridad, y
- Ofrecer el servicio de abono y descuento en nómina.⁶³

c. Entidades con nivel de operaciones III

Además de las operaciones señaladas para las entidades del nivel I y II, podrán efectuar las siguientes:

- Otorgar a sus Socios o Clientes, préstamos o créditos a plazos superiores a 36 meses;
- Invertir sus excedentes de efectivo, directamente o a través de reportos, en valores, pero tratándose de inversiones en capital únicamente a través de sociedades de inversión;
- Realizar inversiones permanentes de capital en otras sociedades mercantiles, siempre y cuando les presten servicios auxiliares, complementarios o de tipo inmobiliario;
- Celebrar, como arrendador, contratos de arrendamiento financiero, y
- Prestar servicios de caja y tesorería.⁶⁴

⁶³ Como veremos en el apartado VII de este capítulo, con el nivel II de operaciones, se encuentran autorizadas en la actualidad, 7 de 39 sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y 1 de 30 sociedades financieras populares.

⁶⁴ Como veremos en el apartado VII de este capítulo, con el nivel III de operaciones, se encuentran autorizadas en la actualidad, 21 de 39 sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y 4 de 30 sociedades financieras populares.

d. Entidades con nivel de operaciones IV

Además de las operaciones señaladas para las Entidades del nivel I, II y III, podrán efectuar las siguientes:

- Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito, y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus Socios o Clientes o de las operaciones autorizadas con las personas de las que reciban financiamiento, con cualquier persona física o moral;
- Emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista;
- Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito;
- Otorgar descuentos de toda clase, reembolsables a plazos congruentes con los de las operaciones pasivas que celebren;
- Realizar inversiones en todo tipo de valores;
- Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;
- Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito.
- Emitir obligaciones subordinadas;
- Realizar inversiones en acciones de Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión, previa autorización de la Comisión, y
- Ofrecer y distribuir, entre sus Socios o Clientes, las acciones de las sociedades de inversión operadas por las Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión a que hace referencia el inciso anterior o, en su caso, por aquéllas en cuyo capital participen indirectamente a través, entre otros, de la Federación a la que se encuentren afiliadas.⁶⁵

⁶⁵ Como veremos en el apartado VII de este capítulo, con el nivel IV de operaciones, en la actualidad, no hay entidad alguna autorizada, por tal motivo, las operaciones previstas para ese nivel, no pueden ser llevadas a cabo por ninguna de las entidades autorizadas.

E.- Mecanismo de protección a los depósitos de los ahorradores

Quizá la aportación más grande de la LACP al sistema de ahorro y crédito popular, es la creación de la figura protectora de los depósitos que realicen los ahorradores, en tal virtud, el legislador al exponer los motivos de ley, propuso la creación de un fondo regulador como eje del sistema, señalando que “dicho 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.”⁶⁶

En este sentido, de conformidad con el artículo 5º de la LACP, los depósitos de los ahorradores, únicamente estarán respaldados por los fondos de protección con los límites y en los términos previstos en dicho ordenamiento legal, mismos que serán administrados por las Confederaciones que lleguen a autorizarse, tal y como lo veremos en párrafos subsecuentes, siendo preciso resaltar que dichos fondos de protección tendrán como fin primordial procurar cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador, con los límites previstos, asimismo, tendrán como fin otorgar apoyo financiero a las entidades, en caso de que el comité técnico determine como mecanismo a seguir, la escisión, fusión o venta de la entidad, siempre y cuando esta opción se considere razonablemente menos costosa que el pago de los depósitos de dinero de los ahorradores.

En tal virtud, la ley es clara al señalar que ni el Gobierno Federal ni las entidades de la administración pública paraestatal podrán responsabilizarse ni garantizar el resultado de las operaciones que realicen las entidades de ahorro y crédito popular ni los organismos de integración, así como tampoco asumir responsabilidad alguna respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas con sus socios o clientes, como aconteció en el pasado.

Es de señalarse que dicha medida de protección a los ahorros de los usuarios de tales servicios, era por demás necesaria, sobretodo tomando en cuenta que la actividad consistente en la captación de recursos de entre el público inversionista para su posterior colocación entre los mismos, tiene como trasfondo la utilización de dinero ajeno, es decir, que no operan con dinero propio, sino precisamente con los depósitos de los socios ahorradores; al respecto, “una de las quejas recurrentes contra las antiguas cajas de ahorro, era que éstas generalmente carecían de un mecanismo de protección de los

⁶⁶ Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la LACP, publicado en el DOF el 4 de junio de 2001.

socios ahorradores”,⁶⁷ por lo que en muchos casos su patrimonio se vio afectado ante la pérdida de sus recursos ahorrados.

Lo anterior aunado al hecho de que un gran número de cajas de ahorro operaban al margen de la ley, ante la falta de un ordenamiento legal adecuado, aplicable a las finanzas populares, como lo es la LACP, por lo que al expedir dicho ordenamiento, el legislador tuvo entre otros propósitos fundamentales, el promover mecanismos efectivos de protección y seguridad de los ahorradores, mediante la autorización expresa para operar como entidad de ahorro y crédito popular, la supervisión auxiliar a través de las federaciones y el establecimiento del fondo de protección de los ahorros y depósitos.⁶⁸

V.- Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo

1.- Concepto

El concepto legal de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (SCAP) esta contenido dentro de la fracción IV del artículo 3º de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, mismo que dispone que por cooperativa se entenderá, “en singular o plural, a las sociedades constituidas y que operen conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas y a esta Ley, que tengan por objeto realizar exclusivamente operaciones de ahorro y préstamo”.

De lo anterior se desprende que estas sociedades deberán constituirse y operar conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) y a la LACP, a efecto de obtener la autorización para funcionar como entidades de ahorro y crédito popular y estar en posibilidad de llevar a cabo operaciones de ahorro y crédito popular, consistentes básicamente en la captación directa de recursos de entre sus socios y su posterior colocación entre los mismos, razón por lo cual “se considerarán como intermediarios financieros para efectos de los dispuesto por la fracción I del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito”,⁶⁹ requiriendo para su constitución y funcionamiento dictamen favorable de una Federación y autorización por parte de la CNBV.

Para el doctor Jesús de la Fuente las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo,

⁶⁷ Guzmán Holguín, Rogelio, *ob. cit.*, nota 16, p. 271.

⁶⁸ Exposición de motivos del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la LACP, publicado en el DOF el 23 de febrero de 2005.

⁶⁹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1066.

son una forma de organización social con personalidad jurídica y patrimonio propios, capital variable y duración indefinida, autorizadas por la CNBV y con dictamen favorable de una Federación, integrada por socios con intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades de ahorro y crédito y otros servicios.⁷⁰

En esta tesitura, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo son consideradas como una forma de organización social integrada por personas que tienen intereses comunes y bajo los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades económicas mediante la celebración de operaciones de ahorro y crédito popular y otros servicios, además de las actividades previstas en el artículo 4º de la LACP.

Este tipo de sociedades se rige por los valores de autoayuda, auto responsabilidad, la democracia, la igualdad, la equidad y la solidaridad, así como por los valores éticos de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad y la vocación social, donde la cooperación es una actitud y un compromiso de cada uno de los miembros, con el objetivo común de mejorar en lo económico y social, fundados siempre en la ayuda mutua.⁷¹

Con la regulación de la esta figura, se pretende conservar los principios de solidaridad y bien común característicos de las cajas de ahorros, mismas que en su mayoría funcionaron y se organizaron como cooperativas, adoptando también los principios cooperativistas.

2. Marco jurídico

A. Primario

El marco jurídico primario de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo lo constituye la LACP,⁷² publicada en el DOF el día 4 de junio de 2001, la cual se derivó de

⁷⁰ *Ibíd*em, pp. 1066 y 1067.

⁷¹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LACP, publicado en el DOF del 27 de enero de 2003.

⁷² En este orden de ideas es dable señalar que a la par de la publicación de la LACP en el DOF, fueron realizadas dos importantes publicaciones relacionadas con el sector de ahorro y crédito popular: las reformas a la LGSC, específicamente por lo que se refiere a la creación de la figura jurídica de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo; así como la publicación de la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (LOBANSEFI), por virtud del cual se transforma el Patronato del Ahorro Nacional en el

un proceso de consulta y consenso con las organizaciones representativas del sector de las finanzas populares en México, teniendo como propósitos fundamentales los siguientes:

- a) Disminuir los riesgos sistémicos del sector, los cuales se habían evidenciado con las experiencias de fraudes que afectaron a miles de ahorradores, los cuales en su mayoría se perpetraron sobre la base de la laxitud y obsolescencias de la Ley General de Sociedades Cooperativas.
- b) Promover mecanismos efectivos de protección y seguridad de los ahorradores, mediante la autorización expresa para operar como Entidad de Ahorro y Crédito Popular, la supervisión auxiliar a través de las federaciones y el establecimiento del fondo de protección de los ahorros y depósitos.
- c) Profesionalizar las finanzas populares, mediante una regulación adecuada para intermediarios financieros con características especiales y enfoque social.
- d) Extender servicios financieros a grandes segmentos de la población, mediante el crecimiento ordenado, viabilidad institucional y competitividad del sistema financiero popular.⁷³

En términos del artículo 1º de la LACP, se desprende que dicho ordenamiento legal tiene por objeto principalmente la regulación del servicio de captación de recursos y colocación de crédito prestado por parte de las entidades de ahorro y crédito popular; las operaciones a través de las cuales lo llevara a cabo y que son denominadas operaciones de ahorro y crédito popular; la organización y funcionamiento de las Federaciones y Confederaciones en que se agrupen; la protección de los intereses de los usuarios de servicios financieros prestados por las entidades de ahorro y crédito popular y el establecimiento de los términos en que las autoridades financieras ejercerán la supervisión del recientemente creado sistema de ahorro y crédito popular, integrado por las “entidades que se considerarán como intermediarios financieros para efectos de los dispuesto por la fracción I del artículo de la Ley de Instituciones de crédito”⁷⁴, así como por las Federaciones y Confederaciones⁷⁵ autorizadas por la CNBV, para ejercer las

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros y se instaura como la banca de desarrollo promotora del desarrollo del citado sector, en razón de su objeto, encaminado a principalmente a la promoción, gestión y financiamiento de proyectos que atiendan las necesidades del referido sector, su desarrollo tecnológico, su capacitación, asistencia técnica y el incremento de su productividad, entre otros.

⁷³ Exposición de motivos del Decreto por el que se reforma LACP, publicado en el DOF el 23 de febrero de 2005.

⁷⁴ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob.cit.*, t. I, nota 4, p. 1164.

⁷⁵ Véase abajo Capítulo Cuarto.

funciones de supervisión auxiliar de las entidades referidas y para que administren sus fondos de protección, respectivamente.

No debemos perder de vista que tal y como señalamos en párrafos precedentes, la LACP, como marco legal primario de las instituciones financieras en comento se trata de una ley especializada en materia financiera, considerada por la doctrina como ley marco o cuadro, derivado de que contempla sólo aspectos generales sobre los integrantes del sistema de ahorro y crédito popular y remite a otras disposiciones de carácter general y prudencial emitidas por la CNBV, mismas que deben consultarse antes de acudir a las fuentes supletorias, tal y como lo señala el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez en su obra , al comentar que las leyes financieras,

son leyes marco que contemplan únicamente aspectos generales, ya que contienen un gran número de remisiones a ulteriores disposiciones reglamentarias, con lo cual la actuación de la autoridad puede adaptarse en función de las necesidades y problemas que en cada momento se manifiesten, lo que es lo más conveniente en una materia tan dinámica como el Derecho Financiero. Las disposiciones de carácter general, que también deben consultarse antes de acudir a las fuentes supletorias, son emitidas por las autoridades financieras [...].⁷⁶

Sobre las disposiciones de carácter general y prudencial, es de señalarse que en atención a las facultades que le confiere la LACP y su propia ley, la CNBV llegó a emitir alrededor de treinta y cuatro circulares relativas a la organización y funcionamiento de los integrantes del sector, durante el periodo que va del 25 de marzo de 2002 al 1º de junio de 2006, mismas que pueden ser consultadas en el portal de internet de la CNBV, entre otras no menos importantes, las relativas a los siguientes temas:

- Señalar la documentación e información adicional que debe acompañarse a la solicitud de autorización para organizarse y funcionar como entidades de ahorro y crédito popular y organismos de integración.
- Determinar de entre los cuatro niveles que señala la Ley, el nivel de operaciones en que cada entidad podrá operar, así como precisar las operaciones que podrán realizar de acuerdo con dicho nivel de operaciones, reglamentando algunas de esas operaciones.

⁷⁶ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 12.

- Establecer los medios a través de los cuales los organismos de integración deberán proporcionar a la CNBV el registro de entidades o Federaciones afiliadas o, en su caso, de aquéllas sobre las que ejerzan funciones de supervisión auxiliar.
- Establecer la forma y metodología en que las Federaciones previstas en la LACP ejercerán las facultades de supervisión auxiliar respecto de las entidades de ahorro y crédito popular afiliadas, así como de aquéllas con las que tengan celebrado un contrato de supervisión auxiliar.
- Establecer los requisitos que deberán reunir las personas que se pretenda designar como miembros del comité técnico del fondo de protección.
- Establecer las reglas de carácter prudencial a las que deberán sujetarse las entidades de ahorro y crédito popular en materia de contabilidad, formulación, presentación y publicación de sus estados financieros.
- Emitir lineamientos mínimos de regulación prudencial en temas como provisionamiento de cartera, coeficientes de liquidez, administración integral de riesgos, controles internos, procesos crediticios, capital mínimo y requerimientos de capitalización.

Al respecto es de señalarse que con fecha 11 de octubre de 2006, la CNBV expidió la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9 último párrafo, 10, fracciones VII y X, 16, último párrafo, 19, 22, fracción XI, 31, 32 (en relación con el 9 y 36), 35, 36, 36 Bis 1, 47, 51, 55, apartado I, inciso b), 57, 59, 62, 63, segundo y tercer párrafos, 65 Bis, 69, fracción II, 71, 99, 101 Bis, 104, 108, 109, 110, 115, 116, 117, 118, 119 y 120 de la LACP, disposiciones legales que remiten a las reglas de carácter general que al efecto expida la CNBV, según sea el caso, así como los artículos 4, fracciones V y XXXVI, y 16, fracción I de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de los cuales se desprenden las facultades relacionadas con la emisión de disposiciones de carácter general para normar en lo conducente a las instituciones financieras en comento.

La Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, identificada bajo el tema “Disposiciones de carácter general aplicables a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y Organismos de Integración a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular”, fue publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2006, por virtud de la cual a partir del 1º de enero de 2007, quedaron abrogadas las treinta y cuatro circulares anteriormente referidas.

Dicha Circular Única fue expedida sobretodo tomando en consideración que resultaba necesario proporcionar a los integrantes del Sistema de Ahorro y Crédito Popular, un instrumento que facilitara la consulta, aplicación y cumplimiento de las disposiciones de carácter general que en materia de ahorro y crédito popular había emitido la CNBV, en relación con la organización, funcionamiento y operación de las entidades de ahorro y crédito popular y los organismos de integración, en razón de lo anterior, se expide dicha Circular Única, sistematizando su integración y homologando la terminología utilizada, a diferencia de lo que sucedía con las diversas circulares aplicables a las entidades de ahorro y crédito popular que al efecto se expidieron, por lo que la emisión de tal circular tuvo como fin primordial brindar certeza jurídica en cuanto al marco normativo aplicable al multicitado sector de ahorro y crédito popular.

En la actualidad dicha Circular Única consta de 332 preceptos legales organizadas en ocho títulos, a saber:

- TÍTULO PRIMERO, Definiciones
- TÍTULO SEGUNDO, De la organización de las Entidades y Organismos de Integración
- TÍTULO TERCERO, De las operaciones de las Entidades
- TÍTULO CUARTO, Del funcionamiento de las Entidades
- TÍTULO QUINTO, Disposiciones generales para los Organismos de Integración
- TÍTULO SEXTO, De las Federaciones
- TÍTULO SÉPTIMO, De las Confederaciones
- TÍTULO OCTAVO, Del envío de información

Cabe señalar que el contenido de dicha circular se compone principalmente por lo dispuesto anteriormente por las circulares abrogadas, mismas que constituían las disposiciones de carácter general aplicables a los integrantes del sector de ahorro y crédito popular.

A efecto de proveer solvencia financiera y una adecuada operación de las entidades de ahorro y crédito popular, la CNBV expedirá disposiciones de carácter prudencial “en temas tales como provisionamiento de cartera, coeficientes de liquidez, las inversiones en obras de beneficio mayoritario, administración integral de riesgos, controles internos, procesos crediticios, mejores prácticas financieras”, asimismo emitirá reglas relativas al

capital mínimo que deberán mantener dichas instituciones financieras; en todo caso los organismos de integración “deberán considerar como mínimo dichos lineamientos y reglas al momento de establecer las reglas prudenciales a que deberán sujetarse sus afiliadas y en su caso, las no afiliadas”, lo anterior en términos del artículo 116 de la LACP.

Finalmente es de señalarse que los sujetos de aplicación de la LACP deberán observar al pie de la letra lo dispuesto por dicho ordenamiento legal así como las disposiciones ulteriores que deriven de la misma, que en la especie son las disposiciones emanadas de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2006, en caso contrario, es decir ante su incumplimiento, de conformidad con el artículo 125 de la LACP “serán sancionados con multa que impondrá administrativamente la Comisión y se hará efectiva por la Secretaría”, en términos de lo dispuesto por los artículos 130, 131 y 132, mismos que hacen referencia a las multas impuestas ante el incumplimiento o la violación a las normas de la citada LACP y a las disposiciones que emanen de ella.

En esencia, marco legal primario aplicable a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, está constituido por la LACP, sin perder de vista las disposiciones de carácter general y prudencial contenidas en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, expedida por la CNBV; hora bien, considerando que las sociedades en comento deberán constituirse y operar de conformidad con la LACP y la LGSC, podríamos considerar que ésta última forma parte del marco legal primario, sin embargo, como veremos a continuación, el artículo 8 de la LACP, le otorga el carácter de marco supletorio.

B. Supletorio

El marco jurídico supletorio para las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, es previsto por la LACP en su artículo 8, al señalar el orden jerárquico en que se deben aplicar las fuentes supletorias, cuando mediante la aplicación de la misma, no se puedan resolver casos no previstos por el legislador, con el fin de colmar lagunas. Se trata de las siguientes:

Artículo 8.- 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.

De lo anterior se desprende que en lo no previsto por la LACP para las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, se les aplicara en primer lugar la LGSC, lo anterior es así, si consideramos lo dispuesto tanto por la fracción IV del artículo 3º de la LACP como por el artículo 33 de la LGSC, de los cuales se advierte que para operar como entidades de ahorro y crédito popular, dichas instituciones deberán constituirse como sociedades cooperativas en términos de su marco legal primario así como de la LGSC; asimismo del artículo 38 de la LACP, se desprende que la constitución de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo se hará en términos de la LGSC, exceptuando de lo anterior ciertos aspectos, relacionados con la protocolización del acta constitutiva y sus modificaciones, momento en que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo adquieren personalidad jurídica, número mínimo de socios para constituirse, participación de personas morales como socios y operaciones con el público en general.⁷⁷

En este sentido, atento a lo dispuesto por el artículo 212 de la LGSM, las sociedades cooperativas se registrarán por su legislación especial, es decir la LGSC, sin embargo, están sometidas a la legislación mercantil en todo lo que no está previsto expresamente por las disposiciones especiales de las cooperativas, lo cual se desprende del párrafo segundo del artículo 10 de la LGSC, mismo que a la letra que dispone:

Artículo 10.- [...]

Se aplicará como legislación supletoria en materia de sociedades cooperativas, las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles en lo que no se oponga a la naturaleza, organización y funcionamiento de aquéllas.

Otra fuente supletoria de las instituciones financieras en comento y al que se hace referencia con frecuencia en el derecho financiero es el Código Civil Federal, también

⁷⁷ Véase abajo apartado D, de este capítulo.

denominado derecho común, su importancia radica en que dicho cuerpo legal regula las relaciones jurídicas de las personas, y de estas con los bienes que los rodean, la mayoría de las leyes financieras ordena su aplicación supletoria.

Por lo que respecta a los usos, podemos deducir que al igual que en los bancarios, los podemos encontrar dentro de los contratos de adhesión,⁷⁸ tienen como fin suplir la ausencia de regulación legal, “sin embargo, a diferencia de la legislación, los usos no se promulgan en medios documentales, y en la mayoría de las veces, los jueces ignoran la existencia de los mismos”,⁷⁹ de ahí su importancia de identificarlos y recopilarlos, para hacerlos del conocimiento público. En tratándose de las prácticas imperantes entre las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, las mismas hacen alusión a las reglas utilizadas dentro de este sector, y se pueden encontrar en los propios manuales de operación de cada entidad, estableciendo sus reglas de operación con el fin de uniformarlas,

Respecto al Código Fiscal de la Federación es utilizado como mecanismo para resolver lo relativo a las notificaciones a que se refiera la LACP, como en el caso de la notificación del dictamen que en su caso emita la Federación o de al notificación de las multas impuestas por la CNBV, cuando se contravengan las disposiciones del referido ordenamiento legal, lo anterior referido en los artículos 9º y 128 de la LACP, respectivamente.

A manera de ejemplificar la aplicación supletoria del Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cabe citar el párrafo tercero del artículo 128 de la LACP:

Artículo 128.- [...]

Los actos y resoluciones de la Comisión podrán ser recurridos por los interesados, en los términos previstos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con excepción del Recurso de Revocación relativo a multas en el que será aplicable el Código Fiscal de la Federación, en su parte conducente.

⁷⁸ Los contratos de adhesión son muy importantes en el ámbito financiero. Sus términos están definidos de antemano por el proveedor de un producto o servicio, el contratante sólo decide entre algunas opciones, principalmente la de firmar; es decir, si se adhiere o no a las condiciones preestablecidas. Permiten ofrecer masivamente un producto o servicio con las mismas características a todos los que cumplan con ciertas condiciones. s.a. Condusef, “El ABC de la cultura financiera” en *Revista de cultura financiera*, Proteja su dinero, México, Año 7, No.76, julio de 2006.

⁷⁹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, pp. 14-15.

Asimismo, de conformidad con la última fracción del artículo 8º de la LACP, resulta aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en su Título Sexto, relativo al recurso de revisión, aludido dentro del artículo 9 de la LACP, del cual se desprende que en el caso de que la sociedad reciba un dictamen desfavorable de la Federación, esta podrá solicitar la revisión del dictamen ante la misma Federación, de ratificarse el dictamen desfavorable, la sociedad podrá solicitar la revisión de su solicitud ante la CNBV, quien deberá resolver sobre la misma.

Finalmente, tomando en cuenta las similitudes existentes entre el servicio de banca y crédito prestado por las instituciones de crédito y las operaciones de ahorro y crédito popular autorizadas a las entidades de ahorro y crédito popular, sería conveniente que el legislador considerara la viabilidad de que mediante la reforma de ley respectiva, la LIC sea previsto como marco supletorio de las entidades de ahorro y crédito popular, en un orden de aplicación anterior al de la legislación mercantil, máxime que la gama de operaciones autorizadas a las entidades de ahorro y crédito popular, son muy parecidas a las que llevan a cabo las instituciones de crédito, lo anterior sin perder de vista que en la actualidad, tales instituciones, son los únicos intermediarios financieros a los cuales se les está permitida la captación directamente de recursos en el territorio nacional.

3. Naturaleza jurídica

Sobre la naturaleza jurídica de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, debemos considerar que aún cuando forman parte del sistema financiero mexicano, toda vez que las entidades de ahorro y crédito popular son entendidas como intermediarios financieros, por virtud de lo dispuesto por la fracción I del artículo 103 de la LIC en relación con el artículo 7º de la LACP, es atendiendo a la forma legal que revisten para su constitución como tales, de lo que se desprende su naturaleza jurídica, la cual es mercantil, tal y como se advierte de la fracción IV del artículo 3º de la LACP, misma que dispone:

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

IV. Cooperativa, en singular o plural, a las sociedades constituidas y que operen conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas y a esta Ley, que tengan por objeto realizar exclusivamente operaciones de ahorro y préstamo;

En este orden de ideas, se aprecia que las instituciones financieras en comento, para operar como tales, deberán constituirse como sociedades cooperativas conforme a la LGSC y a la LACP, y tener por objeto realizar exclusivamente operaciones de ahorro y préstamo, de lo que se desprende su naturaleza mercantil, toda vez que,

tradicionalmente se ha considerado a la sociedad cooperativa como de naturaleza mercantil. De hecho la fracción IV del artículo 1º de la LGSM señala a la sociedad cooperativa como una de las especies de las sociedades mercantiles.⁸⁰

Lo anterior es así, en virtud de lo dispuesto por los artículos 1º y 4º de la LGSM, mismos que a continuación se transcriben:

Artículo 1o.- Esta Ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles:

- I.- Sociedad en nombre colectivo;
- II.- Sociedad en comandita simple;
- III.- Sociedad de responsabilidad limitada;
- IV.- Sociedad anónima;
- V.- Sociedad en comandita por acciones, y
- VI.- Sociedad cooperativa.

[...]

Artículo 4o.- Se reputarán mercantiles todas las sociedades que se constituyan en alguna de las formas reconocidas en el artículo 1º de esta Ley.

De los preceptos legales anteriormente citados se desprende que las sociedades cooperativas son una especie de sociedades mercantiles que reconoce la LGSM, mismas que se reputan mercantiles, al estar constituidas en alguna de las formas reconocidas en el artículo 1º de dicha ley, asimismo, la sociedad mercantil se puede entender como

una agrupación de personas (socios), duradera, la cual se organiza para aportar bienes o servicios destinados a la realización de un fin común, y que la ley le atribuye personalidad jurídica propia, diferente a la de sus socios.⁸¹

⁸⁰ García López, José R. y Alejandro Rosillo Martínez, *ob. cit.*, nota 206, p. 581.

⁸¹ *Ibidem*, p. 246.

Las sociedades mercantiles tienen personalidad jurídica propia, patrimonio, capital social, objeto lícito, denominación, domicilio, órganos de administración y representación y surgen a la vida jurídica cuando se inscribe la escritura constitutiva en el RPC de su domicilio social.⁸²

De las consideraciones anteriormente vertidas, se advierte que la naturaleza jurídica de las entidades financieras en comento es mercantil, toda vez que para constituirse como tales, deberán adoptar la figura jurídica de sociedad cooperativa, la cual es entendida como “una sociedad mercantil, con denominación, de capital variable, dividido en participaciones iguales, cuya actividad social se presta exclusivamente a favor de sus socios, que sólo responden limitadamente por las operaciones sociales”.⁸³

Al respecto, el autor Arturo Díaz Bravo, considera que si bien es cierto las sociedades mercantiles por el tipo legal que adopten se clasifican en: sociedad en nombre colectivo, sociedad en comandita simple, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima, sociedad en comandita por acciones y sociedad cooperativa, por razón de la actividad económica a la que se dediquen, se clasifican en: comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o pesqueras, siendo que dentro de cada una de dichas actividades la práctica admite un gran número de categorías, “así, sólo a título de ejemplo, las comerciales pueden ser financieras, aseguradoras, afianzadores, bursátiles, arrendadoras, de servicios, etcétera”,⁸⁴ como en el caso de las instituciones financieras en comento.

Asimismo señala que “las sociedades constituidas con arreglo a la LGSM, y a otras leyes mercantiles, tienen este último carácter. Dichas sociedades asumen, además, el carácter de comerciantes”⁸⁵, en este sentido, la fracción II del artículo 3º del Código de Comercio dispone que se reputan en derecho comerciantes las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles; en razón de las consideraciones anteriormente expuestas, se advierte claramente que la naturaleza jurídica de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, es mercantil, asimismo, en tanto constituidas de conformidad con la LGSC, también se reputan comerciantes, con lo cual se conforma su régimen legal.

⁸² Acosta Romero, Miguel, y Julieta Areli Lara Luna, *Nuevo Derecho Mercantil*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2003, p. 269.

⁸³ Rodríguez Rodríguez, Joaquín, *Tratado de Sociedades Mercantiles*, 7ª. ed., México, Porrúa, 2001, p. 882.

⁸⁴ Díaz Bravo, Arturo, *ob. cit.*, nota 204, t. I, p. 59.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 56.

En este sentido, conforme a lo dispuesto por el artículo 212 de la LGSM, las sociedades cooperativas se registrarán por su legislación especial, es decir la LGSC, sin embargo, “están sometidas a la legislación mercantil en todo lo que no está previsto expresamente por las disposiciones especiales de las cooperativas”,⁸⁶ lo cual se desprende del párrafo segundo del artículo 10 de la LGSC, mismo que a la letra que dispone:

Artículo 10.- [...]

Se aplicará como legislación supletoria en materia de sociedades cooperativas, las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles en lo que no se oponga a la naturaleza, organización y funcionamiento de aquéllas.

Al respecto, cabe hacer mención que específicamente las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, deberán constituirse y operar de conformidad a la LGSC y a la LACP, en tal virtud, este último ordenamiento legal, representa su marco legal primario, mismo que también señala como legislación supletoria en primer lugar a la LGSC, entre otras disposiciones, así como a la legislación mercantil, entre ellas, la LGSM y el Código de Comercio.

En esta tesitura, el concepto legal de las sociedades cooperativas, esta previsto por el artículo 2º de la LGSC, mismo que señala:

Artículo 2.- La sociedad cooperativa es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

De lo anterior se desprende que este tipo de organizaciones sociales tienen como base intereses comunes por parte de sus socios, los cuales se sustentan en principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, asimismo, es de señalarse que las sociedades cooperativas podrán dedicarse libremente a cualesquiera actividades económicas lícitas, y para su funcionamiento,

⁸⁶ García Rendón, Manuel, *Sociedades Mercantiles*, México, Harla, 1993, pp. 4-5.

deberán observar los principios de libertad de asociación y retiro voluntario de los socios; una administración democrática; limitación de intereses en algunas aportaciones de los socios si así se determina; distribución de los rendimientos en proporción a la participación de los socios; fomento a la educación cooperativa y de la educación en la economía solidaria; participación, respeto al derecho individual de los socios, y promoción en la integración cooperativa; respeto al derecho individual de los socios y promoción de la cultura ecológica.⁸⁷

Esto es, que independientemente de la clase de cooperativa de que se trate, podrán dedicarse libremente a cualesquiera actividades económicas lícitas, pero siempre con base en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, debiendo observar en su funcionamiento además los principios señalados anteriormente.

Sobre las clases de sociedades cooperativas el artículo 21 de la LGSC señala las siguientes:

- De consumidores de bienes y/o servicios
- De productores de bienes y/o servicios
- De ahorro y préstamo

En cuanto a la sociedad cooperativa de consumidores de bienes y/o servicios, podemos señalar que “es aquella cuyos miembros se asocian con el fin de obtener en común bienes y/o servicios para ellos, sus hogares o sus actividades de producción”.⁸⁸

Por lo que se refiere a la sociedad cooperativa de productores de bienes y/o servicios, podemos entenderla como aquella “en la que los miembros se asocian para trabajar en común en la producción de bienes y/o servicios, aportando su trabajo personal, físico o intelectual”.⁸⁹

Siendo las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, objeto de estudio de este trabajo de investigación, dejaremos de lado las demás clases de cooperativas, remitiendo al lector a la LGSC así como a los diversos textos legales que sobre la materia existen para su mejor comprensión.

Sobre las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo es importante mencionar que la LGSC las reconoce por primera vez el 4 de junio de 2001, en virtud de que fueron publicadas reformas a esta ley, mismas que estuvieron enfocadas a dar mayor y mejor

⁸⁷ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *ob. cit.*, nota 201, pp. 371-372.

⁸⁸ *Ídem.*

⁸⁹ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *ob. cit.*, nota 201, p. 372.

protección a los usuarios de este tipo de cooperativas,⁹⁰ asimismo, es dable señalar que dicha ley solo se limita a señalar en su artículo 33, que “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”, en este mismo sentido, este último ordenamiento legal precisa que dichas cooperativas deberán estar constituidas y operar conforme a las leyes señaladas, teniendo por objeto realizar exclusivamente operaciones de ahorro y préstamo.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 14 de la LGSC, las sociedades cooperativas podrán adoptar el régimen de responsabilidad limitada o suplementada de los socios.

En las sociedades cooperativas de responsabilidad limitada, los socios sólo reportan la obligación de efectuar el pago de sus certificados de aportación. En cambio, cuando las sociedades sean de responsabilidad suplementada, los socios responden a prórrata por las operaciones sociales, hasta por la suma que se determine en el acta constitutiva.⁹¹

Es de señalarse que el régimen de responsabilidad de los socios que se adopte, surtirá efectos a partir de la inscripción del acta constitutiva en el RPC corresponda a su domicilio social, entre tanto, todos los socios responderán en forma subsidiaria por las obligaciones sociales que se hubieren generado con anterioridad a dicha inscripción.

Finalmente, cabe hacer mención que se considera que las sociedades cooperativas son sociedades mercantiles por la forma legal que revisten, ya que sus características las hacen diferenciarse de las demás sociedades mercantiles, entre otras que dicha forma de organización social esta integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio, ayuda mutua, libertad de asociación y retiro voluntario de los socios; una administración democrática; limitación de intereses en algunas aportaciones de los socios si así se determina; distribución de los rendimientos en proporción a la participación de los socios; fomento a la educación cooperativa y de la educación en la economía solidaria; participación, respeto al derecho individual de los socios, y promoción en la integración cooperativa y de la cultura ecológica, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, además se constituyen atendiendo a la calidad personal de los socios y no al monto de las aportaciones que realizan.

⁹⁰ García López, José R. y Alejandro Rosillo Martínez, *ob. cit.*, nota 206, p. 595.

⁹¹ Díaz Bravo, Arturo, *ob. cit.*, t. I, nota 193, p. 59.

Ciertamente, tanto las cooperativas como las demás sociedades mercantiles son negocios que buscan tener utilidades, pero hay marcadas diferencias entre un negocio que es cooperativista a uno que no lo es. Por ejemplo, en una empresa comercial los dueños del capital, del poder decisión y los trabajadores, a diferencia de lo que pasa en la cooperativa, son personas distintas. En una cooperativa los dueños del capital, las decisiones y los clientes o los que trabajan, los que producen, son las mismas personas, con los cooperativistas. Otro ejemplo claro es el principio de identidad que sólo existe en las cooperativas, porque se genera a partir de que los mismos que trabajan son los mismos que deciden cuando son los mismos los que crearon y los que invirtieron.⁹²

En concordancia con lo anterior, es dable señalar que si bien es cierto las sociedades cooperativas presentan características que las hacen distinguirse del resto de las demás figuras jurídicas contempladas por el artículo 1º de la LGSM, también lo es que por virtud de tal precepto legal son consideradas sociedades mercantiles, siendo por lo tanto su naturaleza mercantil; asimismo, de igual forma que el resto de las sociedades mercantiles, las sociedades cooperativas tienen personalidad jurídica propia, patrimonio, capital social, objeto lícito, denominación, domicilio, órganos de administración, vigilancia y asamblea general, y, su acta constitutiva se deberá inscribir en el RPC que corresponda a su domicilio social; cabe señalar que la LACP no precisa en ninguno de sus artículos que el ejercicio de la representación de sus órganos sociales se limitará exclusivamente a las personas que tengan la calidad de socios, por lo que, las personas que cumplan con los requisitos legales podrán llevar a cabo tales funciones.

En esta tesitura, tal y como lo señalamos al principio de este apartado, se concluye que la naturaleza jurídica de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, es mercantil, toda vez que para constituirse como tales, deberán adoptar la figura jurídica de sociedad cooperativa.

4. Constitución

En este apartado abordaremos lo referente a la constitución de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, lo cual, como hemos señalado en párrafos precedentes, acontece en términos de la LACP y de la LGSC, por virtud de lo dispuesto en los artículos 3º fracción IV de la LACP y 33 de la LGSC, de los cuales se desprende que para operar como entidades de ahorro y crédito popular, dichas sociedades deberán

⁹² García López, José R. y Alejandro Rosillo Martínez, *ob. cit.*, nota 206, p. 581.

constituirse de conformidad con los ordenamientos legales aludidos, ya que deberán adoptar la forma legal de sociedades cooperativas.

Lo anterior es así toda vez que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo deberán constituirse con arreglo a la LGSC, exceptuando de lo anterior a lo señalado por el artículo 38 de la LACP, a saber:

Artículo 38.- La constitución de las Cooperativas se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Cooperativas, con excepción de lo siguiente:

I. El acta constitutiva y sus modificaciones, deberán ser protocolizadas únicamente ante notario o corredor público;

II. Las Cooperativas contarán con personalidad jurídica, patrimonio propio y podrán celebrar actos jurídicos a partir de la inscripción de su acta constitutiva en el Registro Público de Comercio que corresponda a su domicilio social;

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, y

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.

Es decir, que en tratándose de las cuestiones relativas al protocolo del acta constitutiva y sus modificaciones, momento en que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo adquieren personalidad jurídica, número mínimo de socios para constituirse, participación de personas morales como socios y operaciones con el público en general, serán aplicadas las precisiones señaladas por la LACP, para las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

A efecto de hacer notar las precisiones determinadas por el citado ordenamiento jurídico, debemos aludir primeramente a los lineamientos aplicables a la constitución de las sociedades cooperativas, previstos en los artículos 11 a 13 de la LGSC, de los cuales se advierte que tales sociedades se integran con un mínimo de cinco socios, cada socio tiene derecho a un voto, todos los socios tienen los mismos derechos y obligaciones, lo

que es válido también respecto de las mujeres, sin que importe el valor de su aportación, siempre son de capital variable y son de duración indefinida.

Sobre tales bases se celebra la asamblea general constitutiva, de la que debe levantarse un acta con los nombres y datos generales de los fundadores, los nombres de las personas que han de integrar los primeros consejos y comisiones, así como las bases constitutivas, todo lo cual se protocolizará ante notario público, corredor público, juez de distrito, juez de primera del fuero común, presidente municipal, secretario o delegado municipal del lugar en el que la cooperativa establecerá su domicilio.

Sin embargo, la personalidad jurídica de estas sociedades surge en el momento en que se firme el acta constitutiva.⁹³

En esta tesitura, contrario a los lineamientos aplicables a la constitución de las sociedades cooperativas antes referidos, se desprende en primer lugar que a diferencia de lo dispuesto por la fracción V del artículo 11 de la LGSC, sobre el número mínimo de socios para la constitución de la sociedad cooperativa, que al efecto de es cinco socios, en términos de la fracción III del artículo 38 de la LACP, el número mínimo de socios para las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, no será menor de cien para las entidades de de ahorro y crédito popular con nivel de operaciones I, y de doscientos para aquellas con nivel de operaciones II a IV; al respecto, es de comentar, que tal adecuación era pertinente, sobretodo considerando que para la asignación del nivel de operaciones se deben tomar en cuenta entre otros elementos el relativo al número de socios o clientes.

De igual forma, por lo que se refiere al levantamiento del acta constitutiva, misma que en términos del artículo 12 de la LGSC se deberá protocolizar ante notario público, corredor público, juez de distrito, juez de primera del fuero común, presidente municipal, secretario o delegado municipal del lugar en el que la cooperativa establecerá su domicilio, la fracción I del artículo 38 de la LACP, precisa que el acta constitutiva de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo así como sus modificaciones, deberán ser protocolizadas únicamente ante notario o corredor público.

Asimismo, contrario a lo que señala el artículo 13 de la LGSC, con relación a que las sociedades cooperativas contarán con personalidad jurídica, tendrán patrimonio propio y podrán celebrar actos y contratos, así como asociarse libremente con otras para la consecución de su objeto social a partir del momento de la firma de su acta constitutiva, la fracción II del artículo 38 de la LACP, determina que las sociedades cooperativas de

⁹³ Díaz Bravo, Arturo, *ob. cit.*, t. I, nota 193, p. 115.

ahorro y préstamo contarán con personalidad jurídica, patrimonio propio y podrán celebrar actos jurídicos a partir de la inscripción de su acta constitutiva en el RPC que corresponda a su domicilio social.

Modificación que por cuestiones de seguridad jurídica y dado el objeto de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo era necesario aplicar en su régimen legal, ya que tal disposición condiciona a las sociedades que pretendan constituirse como cooperativas de ahorro y préstamo a inscribir su acta constitutiva en el RPC para poder celebrar actos jurídicos como tales y obtener personalidad jurídica distinta de sus socios, cuya atribución a las sociedades mercantiles en general les confiere el carácter de sujetos de derecho, los dota de capacidad de goce y de ejercicio, esto es, que “son sujetos de derechos y obligaciones y pueden ejercitar todos los derechos y asumir todas las obligaciones que sean necesarios para la realización de su finalidad”.⁹⁴

Máxime que el resto de las sociedades mercantiles, cuentan con personalidad jurídica a partir de su inscripción en el RPC, tal y como se desprende del contenido del artículo 2º de la LGSM, que precisa “las sociedades mercantiles inscritas en el Registro Público de Comercio tienen personalidad jurídica distinta de la de sus socios”, en tal virtud, se estima que las sociedades tienen una personalidad jurídica distinta de las de sus miembros, “ya que el legislador así lo ha establecido, al considerar que es una forma de otorgar una mejor protección a los intereses de los miembros y de los terceros que realizan negocios con la sociedad”.⁹⁵

En este sentido, se considera que las sociedades mercantiles “como personas colectivas gozan de personalidad jurídica, es decir son sujetos de derechos y obligaciones jurídicas por lo tanto tienen capacidad jurídica (capacidad de goce y de ejercicio)”,⁹⁶ sin embargo no debe perderse de vista que dicha personalidad configura una ficción legal derivada de la necesidad de que dicha sociedad actúe más allá de sus socios con un patrimonio y una capacidad propios, sin embargo dicha capacidad esta determinada en razón de su objeto social, en consecuencia, “los efectos de la personalidad jurídica son realizar su objeto”.⁹⁷

Resultan aplicables al tema que nos ocupa, las consideraciones de los autores Acosta Romero, Miguel y Julieta Areli Lara Luna, cuando refieren que la personalidad

⁹⁴ Castrillón y Luna, Víctor M., *Ley General de Sociedades Mercantiles. Comentada*, México, Porrúa, 2003, p. 10.

⁹⁵ García López, José R. y Alejandro Rosillo Martínez, *ob. cit.*, nota 206, p. 262.

⁹⁶ Acosta Romero, Miguel y Julieta Areli Lara Luna, *ob. cit.*, nota 245, p. 292.

⁹⁷ Ídem.

jurídica de las instituciones financieras surge a partir de la inscripción de su escritura constitutiva en el RPC, al tenor del siguiente comentario:

las leyes del sistema financiero mexicano, establecen que la escritura constitutiva y cualquier modificación de la misma deberá ser sometida a la aprobación de la SHCP y una vez aprobada deberá inscribirse en el Registro Público de Comercio. No dicen estas leyes que con la inscripción nacerá la personalidad jurídica de la Sociedad, sin embargo atento al artículo 6 de la Ley General de Sociedades Mercantiles le sería aplicable supletoriamente el artículo 2º de esta misma Ley.⁹⁸

En relación con la transcripción anterior, es dable señalar que a diferencia del resto de las leyes financieras, la LACP señala expresamente que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo contarán con personalidad jurídica a partir de la inscripción de su acta constitutiva en el RPC, que corresponda a su domicilio social.

Por otro lado, con relación la participación de personas morales como socios prevista en la fracción IV del artículo 38 de la LACP, se precisa que podrán participar como socios personas morales, con excepción de las instituciones financieras y de cualquiera otra sociedad que requiera de la autorización de la SHCP o de cualesquiera de las Comisiones Nacionales para constituirse y funcionar como tales y ofrecer un producto o servicio financiero a los usuarios (por ejemplo, sociedades controladoras, sociedades de información crediticia, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro). En todo caso, dichas personas morales únicamente podrán emitir un voto en la asamblea de socios de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo de que se trate.

Sobre la fracción V del multicitado artículo 38 de la LACP, misma que alude a la posibilidad de que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo celebren 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”, es dable señalar que lo anterior fue incluido dentro de las reformas a la LACP publicadas en el DOF el 27 de enero de 2003, por considerar que se debía reafirmar la participación del público en general en las SCAP, tal y como estaba permitido en la LGSC a partir de las modificaciones de 1994, cuando la actividad de ahorro y préstamo de las cooperativas era realizada por las cooperativas de consumo.

⁹⁸ Acosta Romero, Miguel y Julieta Areli Lara Luna, *ob. cit.*, nota 245, p. 291.

Anteriormente señalamos que la constitución de las sociedades cooperativas deberá realizarse en asamblea general que celebren los interesados, y en la que se levantará una acta o escritura constitutiva; de igual forma comentamos que el acta o escritura constitutiva que al efecto se levante, misma que es definida como “el instrumento notarialmente otorgado al constituirse la sociedad, en el cual el fedatario-que también lo puede ser un corredor público-hace constar la voluntad de los socios”⁹⁹, contendrá los datos generales de los fundadores, nombres de las personas que hayan resultado electas para integrar por primera vez consejos y comisiones, así como las bases constitutivas o estatutos.

Al respecto, la LACP a través de su artículo 10, realiza ciertas precisiones respecto al acta o escritura constitutiva de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo así como de sus bases constitutivas o estatutos, al señalar que cualquier modificación a su escritura constitutiva y a sus estatutos o bases constitutivas, deberá ser sometida al previo dictamen favorable de la Federación correspondiente, en términos del contrato de afiliación o supervisión auxiliar, según sea el caso, y una vez obtenido, en su caso, el dictamen favorable de la Federación, dicha sociedad deberá remitirlo junto con la solicitud a la aprobación de la CNBV.

En esta tesitura, tal y como se desprende del párrafo segundo del artículo 13 de la LGSC, “el acta constitutiva de la sociedad cooperativa, se inscribirá en el Registro Público de Comercio (RPC) que corresponda a su domicilio social”,¹⁰⁰ de igual forma, el aludido artículo 10 de la LACP, precisa que una vez inscrita en el RPC el acta o escritura constitutiva así como sus reformas, aprobada por la CNBV, deberá exhibirse el testimonio respectivo dentro de un término de ciento veinte días naturales contados a partir de la fecha en que haya sido autorizada.

Sobre el multicitado RPC, no debe perderse de vista que son obligaciones comunes a los comerciantes la inscripción en el Registro Público de Comercio, de los documentos cuyo tenor y autenticidad deben hacerse notorios, entre otros, el acta o escritura constitutiva, lo anterior por ministerio de la fracción II del artículo 16 del Código de Comercio, asimismo el artículo 19 de dicho ordenamiento legal finca de modo claro a las sociedades mercantiles la obligación de inscribirse en dicho Registro, siendo optativo en el caso de las personas físicas, cabe señalar que de conformidad con la doctrina, en el caso de las sociedades es más que justificada la inscripción, en virtud de que el público

⁹⁹ Díaz Bravo, Arturo, *ob. cit.*, t. I, nota 193, p. 74.

¹⁰⁰ García López, José R. y Alejandro Rosillo Martínez, *ob. cit.*, nota 206, p. 600.

general y especialmente los que con dichos entes colectivos contratan, necesitan estar protegidos y tener acceso a toda la información relativa a la constitución y funcionamiento de las citadas personas morales.

En este orden de ideas se considera que la inscripción de la sociedad en el RPC, permite a cualquier interesado su consulta, tanto para la verificación de su legal existencia, como de sus antecedentes, nombres de los socios, capital social, resultados de sus operaciones comerciales y financieras, así como la extensión de las facultades de los representantes de sus órganos corporativos y funcionarios, además de imprimir certidumbre jurídica y económica a las relaciones que el ente social lleve a cabo con terceros.¹⁰¹

Por otro lado, respecto a las bases constitutivas o estatutos de las sociedades cooperativas, consideradas como “las cláusulas con arreglo a las cuales funcionarán la sociedad y sus órganos”,¹⁰² el artículo 16 de la LGSC precisa:

Artículo 16.- Las bases constitutivas de las sociedades cooperativas contendrán:

I.- Denominación y domicilio social;

II.- Objeto social, expresando concretamente cada una de las actividades a desarrollar;

III.- Los regímenes de responsabilidad limitada o suplementada de sus socios, debiendo expresar en su denominación el régimen adoptado;

IV.- Forma de constituir o incrementar el capital social, expresión del valor de los certificados de aportación, forma de pago y devolución de su valor, así como la valuación de los bienes y derechos en caso de que se aporten;

V.- Requisitos y procedimiento para la admisión, exclusión y separación voluntaria de los socios;

VI.- Forma de constituir los fondos sociales, su monto, su objeto y reglas para su aplicación;

VII.- Áreas de trabajo que vayan a crearse y reglas para su funcionamiento y en particular de la de educación cooperativa en los términos del artículo 47 de esta Ley;

VIII.- Duración del ejercicio social que podrá coincidir con el año de calendario, así como el tipo de libros de actas y de contabilidad a llevarse;

¹⁰¹ Castrillón y Luna, Víctor M., *ob. cit.*, nota 257, p. 6.

¹⁰² Díaz Bravo, Arturo, *ob. cit.*, t. I, nota 193, p. 74.

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

X.- El procedimiento para convocar y formalizar las asambleas generales ordinarias que se realizarán por lo menos una vez al año, así como las extraordinarias que se realizarán en cualquier momento a pedimento de la Asamblea General, del Consejo de Administración, del de Vigilancia o del 20% del total de los miembros;

XI.- Derechos y obligaciones de los socios, así como mecanismos de conciliación y arbitraje en caso de conflicto sobre el particular;

XII.- Formas de dirección y administración interna, así como sus atribuciones y responsabilidades, y

XIII.- Las demás disposiciones necesarias para el buen funcionamiento de la sociedad cooperativa siempre que no se opongan a lo establecido en esta ley.

Las cláusulas de las bases constitutivas que no se apeguen a lo dispuesto por esta ley, serán nulas de pleno derecho para todos los efectos legales correspondientes.

Es de hacer mención que “cuando se deseen modificar las bases constitutivas se deberá seguir el mismo procedimiento que señale la ley para el otorgamiento del acta constitutiva, debiendo inscribirse en el Registro Público de Comercio”,¹⁰³ es decir, que de conformidad con la LGSC, la modificación de las bases constitutivas, deberá realizarse en asamblea general que celebren los interesados, y en la que se levantará una acta en que consten las modificaciones.

Sobre los elementos que deberán estar contenidos en la bases constitutivas de las sociedades cooperativas cabe hacer ciertas precisiones, que se deberán observar en el caso de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

En esta tesitura, en relación con la denominación de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, tal y como señalamos en párrafos precedentes, sólo podrán ser usadas las palabras: entidad de ahorro y crédito popular, sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, caja rural, caja popular, caja de ahorro y otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, pero en ningún momento su denominación se formará con el nombre, palabras, siglas o símbolos que la identifique con socios o partidos políticos.

Por lo que se refiere al domicilio social, podemos señalar que en materia mercantil se exige a las sociedades que señalen domicilio en la escritura constitutiva y se entiende

¹⁰³ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *ob. cit.*, nota 201, p. 373.

por domicilio el lugar geográfico en que se supone que reside la sociedad para todos los efectos legales,¹⁰⁴ asimismo se considera que es el lugar que eligen los socios para que la sociedad ejercite sus derechos y cumpla sus obligaciones relacionadas con su objeto social.

Es advertirse, que las disposiciones aplicables al domicilio las encontramos en el CCF, en su carácter de código supletorio en materia comercial, por lo que atento a lo dispuesto de su artículo 33, a falta de determinación del domicilio social, se reputará como domicilio de las personas morales el lugar en donde se encuentre establecida su administración.¹⁰⁵

Sobre el objeto de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, en tanto entidades de ahorro y crédito popular, previamente aludido en la parte inicial del presente capítulo, debemos atender lo dispuesto por el artículo 4º de la LACP, que fundamentalmente señala que tendrán por objeto el ahorro y crédito popular así como el financiamiento de sus socios.

Respecto al capital social de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, atendiendo a lo dispuesto para las cooperativas, estará integrado por los rendimientos que la asamblea general acuerde se destinen para incrementarlo así como por las aportaciones de los socios, que “podrán hacerse en efectivo, bienes, derechos o trabajos; estarán representados por certificados que serán nominativos, indivisibles y de igual valor, las cuales deberán actualizarse anualmente”,¹⁰⁶ al respecto se considera que la principal obligación de los socios, como en toda sociedad es la de realizar aportaciones.

Aunque estas pueden consistir en bienes o en trabajo, parece que todo socio debe cubrir en dinero, o en otros bienes, a lo menos el importe de un certificado de aportación, cuya cuantía se determinará precisamente en las bases constitutivas, sin que la Ley exija mínimo alguno.¹⁰⁷

Es de hacer notar que el capital mínimo previsto para las entidades de ahorro y crédito popular, es determinado por las disposiciones de carácter general expedidas por la CNBV, actualmente contenidas en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, en función de los activos de la entidad de que se trate, considerando cuatro rangos, es decir con activos inferiores a 7'000,000 udis; con activos entre 7'000,000 y 50'000,000 udis; con

¹⁰⁴ Sánchez Márquez, Ricardo, *Derecho civil. Parte general, personas y familia*, México, Porrúa, 1998, p. 217.

¹⁰⁵ García López, José R. y Alejandro Rosillo Martínez, *ob. cit.*, nota 206, pp. 263 y 263.

¹⁰⁶ Galindo, Sifuentes, Ernesto, *ob. cit.*, nota 203, p. 361.

¹⁰⁷ Acosta Romero, Miguel y Julieta Areli Lara Luna, *ob. cit.*, nota 245, p. 4133.

activos superiores a 50'000,000 y hasta 280'000,000 udis; y, con activos superiores a 280'000,000 udis, cuyo capital mínimo será de 100,000 (cien mil) udis, 500,000 (quinientas mil) udis, 4'000,000 (cuatro millones) udis y 22'500,000 (veintidós millones quinientos mil) udis, respectivamente.

Por otro lado, del contenido de las bases constitutivas de las sociedades cooperativas se desprende que las mismas podrán adoptar el régimen de responsabilidad limitada o suplementada de los socios.

En las sociedades cooperativas de responsabilidad limitada, los socios sólo reportan la obligación de efectuar el pago de sus certificados de aportación. En cambio, cuando las sociedades sean de responsabilidad suplementada, los socios responden a prórrata por las operaciones sociales, hasta por la suma que se determine en el acta constitutiva.¹⁰⁸

En cualquier caso, el régimen de responsabilidad de los socios que se adopte, surtirá efectos a partir de la inscripción del acta constitutiva en el RPC que corresponda a su domicilio social, entre tanto, todos los socios responderán en forma subsidiaria por las obligaciones sociales que se hubieren generado con anterioridad a dicha inscripción.

Por otro lado, en relación con la admisión y retiro de los socios, del artículo 11 de la LACP se desprende que la admisión y retiro de socios se realizará de conformidad con lo dispuesto en los estatutos o bases constitutivas de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, informándose en todo caso al consejo de administración, al efecto, deberán contemplar en sus estatutos o bases constitutivas las siguientes consideraciones:

- Prever que los socios podrán solicitar su retiro de la entidad en cualquier tiempo; o anterior siempre y cuando no existan operaciones activas pendientes, en cuyo caso deberán liquidarlas previamente.
- Los socios no podrán solicitar el retiro de sus aportaciones si con ello la sociedad cooperativa de ahorro y préstamo incumple con las disposiciones aplicables relativas al capital social mínimo fijo o al índice de capitalización que deba mantener.

Asimismo, el artículo 39 de la LACP contempla la existencia de la figura de delegados representantes de los socios, al señalar que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo podrán establecer en sus bases constitutivas la participación de delegados electos por los socios para que asistan a las asambleas, en representación de los propios socios, de manera alternativa a lo establecido por la LGSC; al respecto, el

¹⁰⁸ Díaz Bravo, Arturo, *ob. cit.*, t. I, nota 193, p. 59.

artículo 39 de dicho ordenamiento legal establece que dentro de las bases constitutivas se puede autorizar el voto por carta poder otorgada ante dos testigos, debiendo recaer en todo caso la representación, en un coasociado, sin que éste pueda representar a más de dos socios.

Otro elemento que deberán contener las bases constitutivas de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, está relacionado con la forma de constituir los fondos sociales, su monto, su objeto y reglas para su aplicación; así, tenemos que en cumplimiento al artículo 53 de la LGSC, las sociedades cooperativas podrán constituir los fondos sociales de reserva, de previsión social y de educación cooperativa; sin embargo, al efecto, el artículo 12 de la LACP, precisa, que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo deberán constituir los fondos sociales de reserva, de obra social y educación cooperativa, mismos que hemos abordado con anterioridad.

Asimismo, en concordancia con la fracción X del artículo 16 de la LGSC, las bases constitutivas de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, deberán contener el procedimiento para convocar y formalizar las asambleas generales ordinarias que se realizarán por lo menos una vez al año, así como las extraordinarias que se realizarán en cualquier momento a pedimento de la asamblea general, del consejo de administración, del de vigilancia o del 20% del total de los miembros.

La convocatoria deberá realizarse por lo menos con siete días naturales de anticipación, asimismo deberá ser exhibida en un lugar visible del domicilio social de la sociedad cooperativa, y deberá contener la respectiva orden del día; también será difundida a través del órgano local más adecuado, dando preferencia al periódico, cuando exista en el lugar del domicilio social de la cooperativa.

“En caso de no asistir el mínimo de socios en primera convocatoria, se convocará por segunda vez en un plazo de cinco días mínimos de anticipación, realizándose con el número de socios que concurran”.¹⁰⁹

Las bases constitutivas deberán contener las formas de dirección y administración interna, así como sus atribuciones y responsabilidades, en relación con la anterior, resulta pertinente resaltar que la dirección, administración y vigilancia de la sociedad corresponde a la asamblea general y al consejo de administración, al consejo de vigilancia y a las comisiones especiales que pueden constituirse.¹¹⁰

¹⁰⁹ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *ob. cit.*, nota 201, p. 372.

¹¹⁰ Galindo, Sifuentes, Ernesto, *ob. cit.*, nota 203, p. 365.

En concordancia con lo anterior, el artículo 16 de la LACP, establece que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, en tanto entidades de ahorro y crédito popular, contarán, cuando menos, con una asamblea general, consejo de administración, consejo de vigilancia o comisario, comité de crédito o su equivalente, y un director o gerente general.

VI. Sociedades Financieras Populares

1. Concepto

El concepto legal de las sociedades financieras populares, también denominadas en el sector como “sofipos”, lo podemos encontrar en el artículo 41 de la LACP, a saber:

Artículo 41.- 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.

Asimismo, de la fracción V del artículo 3º de la LACP, se advierte que por sociedades financieras populares se entenderá, “en singular o plural, a las sociedades anónimas constituidas y que operen conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a esta Ley”.

De lo anterior se desprende que las sociedades financieras populares son aquellas sociedades anónimas que deberán constituirse y operar conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM) y a la LACP, a efecto de organizarse y funcionar como entidades de ahorro y crédito popular, para lo cual deberán contar con dictamen favorable de una Federación y autorización por parte de la CNBV para prestar el servicio de ahorro y crédito popular, en tal virtud, al igual que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, se considerarán como intermediarios financieros para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito¹¹¹, ya que podrán llevar a cabo la captación directa de recursos de entre sus clientes para su posterior colocación entre los mismos, en el territorio nacional.

Para el Dr. Jesús de la Fuente, las sociedades financieras populares son:

¹¹¹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 204, p. 1164.

Sociedades anónimas autorizadas por la CNBV, previo dictamen de una Federación, (encargada de la supervisión auxiliar), con duración indefinida y domicilio en territorio nacional, que tiene por objeto prestar tanto a sus socios como a sus clientes las operaciones y servicios que establece la Ley de Ahorro y Crédito Popular.¹¹²

En esta tesitura, la actividad principal de las sociedades financieras populares, está relacionada con la captación de recursos de entre el público en general y su posterior colocación entre los mismos, y a diferencia de lo que acontece en el caso de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, dichas entidades pueden celebrar operaciones tanto con sus socios como con sus clientes, sin que sea necesario que adopten la calidad de socios, además pueden desarrollar otros servicios y las actividades previstas por el artículo 4º de la LACP, relativas básicamente a otorgar financiamiento a sus clientes, entre ellas pequeñas y medianas empresas.

Las sociedades financieras populares surgen como una alternativa a las ya conocidas cooperativas de ahorro y préstamo, cuya forma legal o de organización prevaleció anteriormente en el sistema cajista, lo anterior a efecto de que al igual que las cooperativas, las sociedades anónimas autorizadas también estén en posibilidad de brindar el servicio de ahorro y crédito popular, pero conservando “los principios de solidaridad y bien común característicos de las cooperativas de ahorro y crédito, comunicándolas en un contexto de mayor apertura e interacción social”.¹¹³

Al respecto la Lic. Figueredo Díaz, comenta:

Esta figura es para los que quieren seguir prestando el servicio de ahorro y crédito pero sin adoptar la naturaleza jurídica de sociedades cooperativas, debido a la desaparición de las Sociedades de Ahorro y Préstamo y pensando que otras entidades que actualmente operan sin tener una figura jurídica y al margen de la ley, se constituyan como Sociedades Financieras Populares.¹¹⁴

De lo que podemos desprender que la incorporación de las sociedades financieras populares, mismas que deberán constituirse como sociedades anónimas, obedece a la intención de ampliar el panorama de posibilidades de aquellas solicitantes que buscan participar en el sistema de ahorro y crédito popular, pero sin adoptar la forma legal de cooperativas.

¹¹² *Ibidem*, p. 1067.

¹¹³ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LACP, publicado en el DOF del 27 de enero de 2003.

¹¹⁴ Figueredo Díaz, Pilar María, *ob. cit.*, nota 8, p.72.

Asimismo las instituciones que se constituirán como sociedades financieras populares contribuirán a la existencia de diversas opciones para que la gente pueda acceder al ahorro y el crédito, permitiendo plenamente la participación de la iniciativa privada en la actividad del ahorro y crédito popular.¹¹⁵

En virtud de lo anterior, podemos señalar que con la incorporación de las sociedades financieras populares al sistema de ahorro y crédito popular recientemente regulado, se pretende que el público usuario cuente con diversas opciones para acceder al ahorro y crédito popular, siendo justificado tal actuar, sobretodo considerando que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo solamente pueden celebrar operaciones con las personas que adquieran la calidad de socios, y en el caso de las entidades en comento, se abre la participación al público en general, incluyendo la iniciativa privada.

Finalmente, no debemos pasar desapercibido, que de conformidad con la doctrina, la sociedad anónima ha venido fungiendo como piedra angular en el desarrollo económico de la mayoría de los países, en México este tipo de sociedades es la más utilizada dentro de los campos del comercio, la banca, los seguros, las fianzas, entre otros.

Sus características sobresalientes, como la responsabilidad de los socios al pago de sus acciones exclusivamente y la representación social en estos títulos, que facilitan la división del mismo, unidas a la flexibilidad y libertad de acción en el desarrollo de los objetivos propuestos, justifican la preferencia al público por este tipo de sociedad mercantil.¹¹⁶

Dicha forma legal se trata de un ente social de enorme importancia en el actual sistema financiero mexicano, pues en su mayoría, las entidades financieras, salvo las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y la banca de desarrollo, se deberán constituir como sociedades anónimas, en términos de su legislación aplicable.

Representa una forma de organización estable y permanente pero al mismo tiempo es una sociedad de responsabilidad limitada, permite la inversión de capitales sin límite alguno y sin mayor responsabilidad para los socios que solamente arriesgan el monto de lo invertido en ellas, por lo que los que participan en ella no sienten el temor de las pérdidas ilimitadas que pueden comprometer toda su situación patrimonial, asimismo, la división del capital en acciones permite que participen en la sociedad miles de

¹¹⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LACP, publicado en el DOF del 27 de enero de 2003.

¹¹⁶ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *ob. cit.*, nota 201, p. 375.

asociadas, con la fácil transmisibilidad de la participación accionaria en valores pecuniarios, que bien administrada constituye una fuente de riqueza.¹¹⁷

2. Marco jurídico

A. Primario

El marco jurídico primario de las sociedades financieras populares, lo constituye la LACP, misma que fue publicada en el DOF el día 4 de junio de 2001, la cual, como apuntamos con anterioridad, derivó de un proceso de consulta y consenso con las organizaciones representativas del sector de las finanzas populares, cuyo objeto principal es la regulación del servicio de captación de recursos y colocación de crédito prestado por parte de las entidades de ahorro y crédito popular así como de la organización y funcionamiento de las Federaciones y Confederaciones en que se agrupan.

Dicho ordenamiento legal, es considerado como ley marco, porque contempla solamente aspectos generales respecto del sistema de ahorro y crédito popular y contiene un gran número de remisiones a disposiciones de carácter general y prudencial emitidas por la CNBV, que también deben consultarse antes de acudir a las fuentes supletorias,¹¹⁸ las cuales en la actualidad están contenidas en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, publicada en el DOF, el 18 de diciembre de 2006, considerada como un instrumento que facilita la consulta, aplicación y cumplimiento de las disposiciones de carácter general que en materia de ahorro y crédito popular ha emitido la CNBV, en relación con la organización, funcionamiento y operación de las entidades de ahorro y crédito popular y los organismos de integración.

En síntesis el marco legal primario aplicable a las sociedades financieras populares, al igual que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, está constituido por la LACP, sin perder de vista las disposiciones de carácter general y prudencial contenidas en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, expedida por la CNBV, mismas que ante su incumplimiento o violación, será aplicable sanción administrativa consistente en multa.

En atención a que las sociedades financieras populares deberán constituirse y operar de conformidad con la LACP y la LGSM, podríamos considerar que ésta última

¹¹⁷ Castrillón y Luna, Víctor M., *ob. cit.*, nota 257, pp. 103-104.

¹¹⁸ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 12.

forma parte del marco legal primario, sin embargo, como veremos a continuación, el artículo 8 de la LACP, le otorga el carácter de marco supletorio.

B. Supletorio

El marco jurídico supletorio dispuesto para las sociedades financieras populares, al igual que el primario, es determinado por la LACP en su artículo 8, al señalar el orden jerárquico en que se deben aplicar las fuentes supletorias:

Artículo 8.- 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.

De la transcripción anterior, se desprende que en lo no previsto por la LACP, para las sociedades financieras populares, se les aplicara en primer lugar, la legislación mercantil, lo cual es comprensible si tomamos en cuenta que la naturaleza de tales entidades es mercantil, sobretodo considerando lo dispuesto por la fracción V del artículo 3º de la LACP, del cual se advierte que para operar como sociedades financieras populares, deberán constituirse como sociedades anónimas en términos de su marco legal primario así como de la LGSM; ahora bien, cabe señalar que por legislación mercantil debemos entender la norma emanada de los órganos del Estado, destinada a regular la materia mercantil, comprendiendo no sólo al Código de Comercio, sino también a las demás leyes especiales que lo complementan, y que regulan la materia mercantil en su conjunto, es decir, las materias relativas a sociedades mercantiles, títulos y

operaciones de crédito, bancarias, seguros, comercio marítimo, quiebras y suspensión de pagos, entre otras.¹¹⁹

A efecto de incurrir en repeticiones innecesarias, respecto del resto de las fuentes supletorias, es decir, del Código Civil Federal, los usos y prácticas imperantes entre los socios, el Código Fiscal de la Federación y Ley Federal de Procedimiento Administrativo, remitimos al lector a lo expuesto en el apartado relativo al marco supletorio de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, toda vez que tales disposiciones son aplicables a las entidades de ahorro y crédito popular en general.

Asimismo, tal y como lo referimos en el apartado aludido, consideramos que en virtud de las similitudes existentes entre el servicio de banca y crédito prestado por las instituciones de crédito y las operaciones de ahorro y crédito popular autorizadas a las entidades de ahorro y crédito popular, sería conveniente que mediante la reforma de ley respectiva, se dispusiera la LIC como marco supletorio de las entidades que motivan el presente trabajo de investigación, en un orden de aplicación previo a la legislación mercantil.

3. Naturaleza Jurídica

La naturaleza jurídica de las sociedades financieras populares, es mercantil, toda vez que para operar y funcionar como entidades de ahorro y crédito popular, deberán adoptar la forma legal de sociedades anónimas, tal y como se advierte de la fracción V del artículo 3º de la LACP, misma que dispone:

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

V. Sociedades Financieras Populares, en plural o singular, a las sociedades anónimas constituidas y que operen conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a esta Ley;

Sin perder vista que forman parte del sistema financiero mexicano, al ser considerados como intermediarios financieros, por virtud de lo dispuesto por la fracción I del artículo 103 de la LIC en relación con el artículo 7º de la LACP, sin embargo, es atendiendo a la forma legal que revisten para su constitución como tales, de lo que se desprende su naturaleza jurídica.

¹¹⁹ Sariñana, Enrique, *Derecho mercantil*, 2ª. ed., México, Trillas, 2005, p. 16.

Lo anterior es así, en virtud de lo dispuesto por los artículos 1º y 4º de la LGSM, de los cuales se desprende que las sociedades anónimas son una especie de sociedades mercantiles que reconoce la LGSM, mismas que se reputan mercantiles, al estar constituidas en alguna de las formas reconocidas en el artículo 1º de dicha ley;

En este orden de ideas, se considera que las sociedades constituidas con arreglo a la LGSM, y a otras leyes mercantiles, tienen este último carácter, “dichas sociedades asumen, además, el carácter de comerciantes”,¹²⁰ lo anterior derivado de la fracción II del artículo 3º del Código de Comercio, al establecer que se reputan en derecho comerciantes las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles; en razón de las consideraciones anteriormente expuestas, se advierte claramente que la naturaleza jurídica de las sociedades financieras populares, es mercantil, asimismo, en tanto constituidas de conformidad con la LGSM, también se reputan comerciantes, con lo cual se conforma su régimen legal.

El concepto legal de las sociedades anónimas esta previsto por el artículo 87 de la LGSM, mismo que señala “sociedad anónima es la que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones”; en opinión del autor Arturo Díaz Bravo,¹²¹ tal concepto es incompleto, pues faltan, en él dos elementos fundamentales, como lo son el capital mínimo, por la cantidad de cincuenta mil pesos, y la existencia mínima de dos socios, asimismo considera que aunque escueta, dicha definición abarca las notas fundamentales de dicha figura jurídica, que en el curso de los siglos ha llegado a ocupar con mucho, el lugar más importante en la vida del comercio, entre otras causas, por razón de su estructura legal y del anonimato de los socios.

Asimismo, derivado del artículo 88 de la LGSM, se advierte que la denominación se formará libremente, y será distinta de la de cualquiera otra sociedad y al emplearse irá siempre seguida de las palabras «Sociedad Anónima» o de su abreviatura «S.A.», no obstante lo anterior, se considera que “nuestra ley es omisa en cuanto a las consecuencias de que esta sociedad opere con razón social, lo que explica el que en nuestro medio existan sociedades anónimas que actúan bajo esta última”.¹²²

¹²⁰ Díaz Bravo, Arturo, *ob. cit.*, t. I, nota 193, p. 56.

¹²¹ *Ibidem*, p. 83.

¹²² Díaz Bravo, Arturo, *ob. cit.*, t. I, nota 193, p. 84.

4. Constitución

A continuación, de manera somera, trataremos lo referente a la constitución de las sociedades financieras populares, lo cual, como previamente hicimos notar, acontece en términos de la LGSM y de la LACP, por virtud de lo dispuesto en la fracción V del artículo 3º de la LACP, del cual se desprende que para operar como entidades de ahorro y crédito popular, dichas sociedades deberán constituirse de conformidad con los ordenamientos legales referidos, toda vez que en su constitución deberán adoptar la forma legal de sociedades anónimas.

Es de hacer notar, que el apartado citado será desarrollado de manera breve tomando en cuenta que el estudio de las sociedades anónimas no constituye el tema central del presente trabajo de investigación, así como que lo extenso de la información que sobre las mismas existe, merece una amplia investigación; en tal virtud, remitimos al lector a los diversos textos que de la materia existen a efecto de ahondar al respecto.

Continuando con el tema que nos ocupa, resulta pertinente señalar que de la lectura de los artículos 41 al 46 de la LACP, podemos observar diversas precisiones previstas por el legislador, que deberán ser aplicables en la constitución de las sociedades financieras populares, relativas esencialmente al capital social y a la adquisición y transmisión de la propiedad de acciones, las cuales iremos abordando a la par del desarrollo del presente rubro.

En razón de lo anterior, podemos señalar que si bien es cierto en la constitución de las sociedades financieras populares se deberá estar a lo dispuesto por la LGSM (artículos 89 a 110 de la LGSM), también lo es que respecto de las precisiones referidas, se aplicará lo previsto por la LACP.

En esta tesitura, los requisitos que se deberán reunir para proceder a la constitución de una sociedad anónima, son determinados por el artículo 89 de la LGSM:

Artículo 89.- Para proceder a la constitución de una sociedad anónima se requiere:

I.- Que haya dos socios como mínimo, y que cada uno de ellos suscriba una acción por lo menos;

II. Que el capital social no sea menor de cincuenta mil pesos y que esté íntegramente suscrito;

III.- Que se exhiba en dinero efectivo, cuando menos el veinte por ciento del valor de cada acción pagadera en numerario, y

IV.- Que se exhiba íntegramente el valor de cada acción que haya de pagarse, en todo o en parte, con bienes distintos del numerario.

Sobre el número mínimo de socios para proceder a la constitución de una sociedad anónima, que al efecto deberán ser dos, de conformidad con la fracción I del numeral transcrito, no debemos pasar desapercibido que en tratándose de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, la LACP, mediante la fracción III del artículo 38, precisa claramente que “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”, sin embargo, respecto de las sociedades en comento, no hace tal especificación, ni tampoco advierte disposición alguna en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, no obstante lo anterior, del artículo 20 de la aludida Circular, se desprende que para la asignación del nivel de operaciones, se tomará en cuenta, entre otros aspectos, el relativo al número de socios, de ahí su importancia, maxime que “para construir el capital social debe acudirse a la aportación de numerosas personas”¹²³ y atendiendo a los mínimos previstos por la CNBV para las sociedades financieras populares, será necesario un considerable número de socios.

En relación con la cantidad determinada para integrar el capital social mínimo de las sociedades anónimas, el cual no deberá ser menor de cincuenta mil pesos, el autor Amado Athie Gutiérrez,¹²⁴ comenta que resulta incuestionable que la cifra se eligió de manera arbitraria, pero que en la época en que la ley se dictó y de acuerdo al valor del dinero entonces, su poder adquisitivo y la economía general del país, se estimó de cualquier modo suficiente para servir de punto de partida para la constitución de sociedades anónimas.

Al respecto, se estima también, que si bien es cierto dicha cantidad es importante, ya que el capital mínimo previsto por el legislador resulta obligatorio a toda sociedad anónima, tal cifra “no resulta prohibitiva ni limitante para organizar una sociedad anónima y permite que incluso pequeños y medianos comerciantes puedan usar este instrumento legal para dedicarse al comercio”,¹²⁵ asimismo, considerado como relativamente bajo, el capital mínimo, permite que la constitución mediante la adopción de este tipo societario sea accesible a todo mundo.

¹²³ Athie Gutiérrez, Amado, *Derecho Mercantil*, México, McGrawHill, 2002, p. 531.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 529.

¹²⁵ Acosta Romero, Miguel, Francisco de A., García Ramos y Paola, García Álvarez, *Tratado de sociedades mercantiles con énfasis en la sociedad anónima*, México, Porrúa, 2001, p. 238.

Sin embargo, tomando en cuenta que una de las funciones del capital social es la de servir de garantía a todos los acreedores y a aquellos con quienes contrata la sociedad, a las sociedades anónimas especializadas del sistema financiero mexicano se les exige importantes capitales mínimos, esto es, que en éste ámbito, las autoridades financieras señalan un capital mínimo para cada tipo de intermediarios financieros, para el efecto de iniciar sus operaciones, capital que puede no coincidir con el mínimo previsto por la LGSM para las sociedades anónimas, pues en todo caso es superior, sin que tal situación contraría lo dispuesto por tal ordenamiento legal.¹²⁶

En el caso de las sociedades financieras populares y en general de las entidades de ahorro y crédito popular, se contemplan cuatro rangos de capitales mínimos, los cuales, como hemos establecido con antelación, varían en función de los activos de la entidad y son determinados por la CNBV, mediante disposiciones de carácter general, actualmente previstos en los artículos 44, 65, 100 y 149 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, consistentes en cien mil, quinientas mil, cuatro millones y veintidós millones quinientos mil udis, respectivamente.

Por otro lado, es importante resaltar, que si bien es cierto la sociedad al constituirse, debe establecer el plazo máximo para la exhibición de la parte insoluble del capital, “y que ese término se fijará atendiendo a las necesidades que tenga la entidad, según el objeto a que haya de dedicarse y a la forma en que trate de desarrollarlo”,¹²⁷ también lo es que en el caso de las sociedades financieras populares, es la propia LACP, la que fija dicho plazo, tal y como se desprende del artículo 42 de la misma, al establecer que el capital mínimo de las sociedades financieras populares, mismo que es fijado por la CNBV, deberá estar íntegramente suscrito y pagado al momento de iniciar operaciones, o a más tardar dentro de los noventa días hábiles siguientes a la aprobación por parte de la CNBV, del testimonio de su escritura o bases constitutivas, lo que ocurra primero; es de señalarse que el capital suscrito “es aquel que se obligan los socios a pagar, pero no exhiben de inmediato en el momento de la constitución o celebración de la Asamblea de Accionistas”.¹²⁸

Ahora bien, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 41 de la LACP, cuando se trate de sociedades de capital variable, el capital mínimo obligatorio, estará integrado por acciones sin derecho a retiro; sin que en ningún caso el monto del capital

¹²⁶ *Ibidem*, p. 243.

¹²⁷ Athie Gutiérrez, Amado, *ob. cit.*, nota 286, p. 531.

¹²⁸ Acosta Romero, Miguel, Francisco de A., García Ramos y Paola, García Álvarez, *Tratado de Sociedades Mercantiles...*, p. 244.

variable pueda ser superior al del capital pagado sin derecho a retiro, al respecto, no debemos olvidar que cualquiera de los tipos sociales previstos por el artículo 1º de la LGSM, entre ellos las sociedades anónimas, podrán constituirse como sociedades de capital variable, consideradas como una “modalidad que se impone a cualquier sociedad mercantil, donde la variabilidad del capital en una constante”.¹²⁹

Las sociedades de capital variable no constituyen un tipo social, pues como ya se estableció, no son más que una modalidad, toda vez que pueden o no ser adoptadas por las sociedades, salvo en las cooperativas, “en donde para facilitar el ingreso y el retiro de los socios, forma parte de sus requisitos esenciales”;¹³⁰ de conformidad con la doctrina, la variabilidad del capital plantea la existencia de dos segmentos, la porción fija y la parte variable, es decir que en el caso de las sociedades anónimas se parte de un capital mínimo legal que será fijo, y además sin derecho a retiro para las sociedades financieras populares, así como la parte variable, que será susceptible de aumento por aportaciones posteriores de los socios o por admisión de nuevos socios, y de disminución, por retiro parcial o total de las aportaciones, “sin que para ello deba cumplimentar las diversas formalidades que se exigen en casos de modificación a los estatutos, bastando simplemente que se realicen las anotaciones en el libro respectivo”.¹³¹

En este orden de ideas, resulta oportuno resaltar que el capital social de las sociedades anónimas estará dividido en acciones, representadas por títulos nominativos, por tal motivo consideradas por la ley como partes alícuotas del mismo, la función primordial de tales documentos,

consiste en atribuir a sus tenedores legítimos, la condición de socios; y como consecuencia de ellos confieren derechos, fundamentalmente en el orden económico como participar en el capital y en las utilidades de la sociedad o en otros aspectos sociales, como asistir a las asambleas, votar por sí o por mandatario, velar por el cumplimiento del pacto social, etcétera.¹³²

En concordancia con lo dispuesto por el artículo 112 de la LGSM, mismo que señala que las acciones serán de igual valor y conferirán iguales derechos, el último párrafo del artículo 43 de la LACP, expresa que las acciones que constituyan el capital social de las sociedades financieras populares, serán de igual valor, conferirán a sus tenedores los mismos derechos y obligaciones, y deberán pagarse íntegramente en

¹²⁹ Athie Gutiérrez, Amado, *ob. cit.*, nota 286, p. 450.

¹³⁰ Castrillón y Luna, Víctor M., *ob. cit.*, nota 257, p. 226.

¹³¹ *Idem.*

¹³² Athie Gutiérrez, Amado, *ob. cit.*, nota 286, p. 546.

efectivo en el acto de ser suscritas, advirtiéndose que en tratándose de las sociedades en comento, el legislador limita el pago de las acciones únicamente a efectivo, sin la posibilidad de que se acepten bienes distintos al mismo.

Las acciones representativas del capital social de las sociedades financieras populares podrán ser adquiridas por cualquier persona, con excepción de las instituciones financieras a que se refiere la fracción IV del artículo 2º de la LPDUSF,¹³³ salvo las uniones de crédito, sin embargo, ninguna persona física o moral podrá adquirir, directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de acciones por más del diez por ciento del capital social de una sociedad financiera popular, excepto las personas morales no lucrativas, que podrán adquirir hasta el 30% del capital social.

Las personas físicas y morales podrán adquirir o transmitir la propiedad de acciones de una sociedad financiera popular hasta por un monto equivalente al diez por ciento del capital social; en caso de que una persona pretenda adquirir o transmitir más del porcentaje dispuesto, deberá solicitar la autorización de la CNBV, previo dictamen favorable de la Federación que la supervise de manera auxiliar.

Respecto de los procedimientos de constitución de las sociedades anónimas, cabe precisar, que no obstante que el artículo 5º de la LGSM, precisa que las sociedades mercantiles se constituirán ante notario y en la misma forma se harán constar con sus modificaciones, el artículo 90 de la citada Ley, dispone que la sociedad anónima puede constituirse por la comparecencia ante notario, de las personas que otorguen la escritura social, o por suscripción pública, en razón de lo anterior, se advierten dos procedimientos para proceder a la constitución de los tipos sociales señalados, denominados simultáneo y otro sucesivo, respectivamente.

No obstante que el artículo 90 de la LGSM se establece que la sociedad anónima puede constituirse por la comparecencia ante notario o por suscripción pública, “cabe recordar que la constitución de la sociedad se puede también realizar con la intervención de corredores públicos”,¹³⁴ toda vez que entre otras facultades conferidas, los corredores públicos, por virtud de su marco legal aplicable, pueden actuar como fedatarios en la constitución de las sociedades mercantiles.

¹³³ Se refiere a las instituciones financieras y a cualquiera otra sociedad que requiera de la autorización de la SHCP o de cualesquiera de las Comisiones Nacionales (CNBV, CNSF, CONSAR) para constituirse y funcionar como tales y ofrecer un producto o servicio financiero a los usuarios (por ejemplo, sociedades controladoras, sociedades de información crediticia, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro).

¹³⁴ Castrillón y Luna, Víctor M., *ob. cit.*, nota 257, p. 107.

En este sentido, la constitución simultánea, que es la más habitual en nuestro derecho, “se hace mediante la intervención de un notario, quien será quien formalice mediante un acto de protocolización, el acuerdo respectivo, y naturalmente los estatutos sociales”,¹³⁵ aunque tomando en cuenta lo expuesto en el párrafo anterior, también se considera a este procedimiento como aquel en el que los socios “solemnizan su obligación y realizan aportaciones en un solo acto, por comparecencia ante notario o corredor público y que se trata de un modo de fundación que requiere la presencia personal de los socios”,¹³⁶ en todo caso, tal y como se advierte, es necesario que el capital quede íntegramente suscrito entre los organizadores de la misma así como que se dé cabal cumplimiento a resto de los requisitos legales.

Del contenido del artículo 101 de la LGSM, se desprende que una vez aprobada por la asamblea general la constitución de la sociedad, se procederá a la protocolización y registro del acta, de la junta y de los estatutos, que como ya dijimos puede ser por comparecencia ante notario o corredor público, una vez acontecido lo anterior, con el primer testimonio de la misma, se deberá tramitar su inscripción en el RPC, “en donde sellan al final de la escritura con un número llamado folio mercantil, así queda consumado el registro del acta, de la junta y de los estatutos”.¹³⁷

La formación sucesiva en la LGSM, se da cuando la sociedad haya de constituirse por suscripción pública, en este caso los fundadores redactan y depositan en el RPC, un programa que debe integrar el proyecto de los estatutos, que contienen las características de las llamadas cláusulas esenciales de constitución; el suscriptor interesado, recogerá el ejemplar del programa en donde existe diversa información, relativa a lo que será la sociedad a integrarse; estos suscriptores depositan en una institución de crédito, las cantidades que se hubieran obligado a exhibir como parte de lo que serán sus futuras acciones, y a partir de ese momento, si se integra el capital que se piensa reunir, se procederá a seguir los procedimientos de la constitución simultánea, y si no, los suscriptores quedarán desligados y podrán retirar las cantidades que hubieran depositado. Antes de acudir ante el notario, en dado caso de que se haya suscrito el capital y hechas las exhibiciones legales, los fundadores de la sociedad, publicarán una convocatoria para la celebración de una asamblea general constitutiva, que será el contrato social.¹³⁸

¹³⁵ García Velasco, Gonzalo, *Las minorías en las sociedades anónimas*, México, Porrúa, 2005, p. 46.

¹³⁶ Castrillón y Luna, Víctor M., *ob. cit.*, nota 257, p. 107.

¹³⁷ Athie Gutiérrez, Amado, *ob. cit.*, nota 286, p. 537.

¹³⁸ García Velasco, Gonzalo, *ob. cit.*, nota 298, p. 47.

En opinión del autor José García Domínguez:

la mayor parte de los autores de derecho mercantil, por no decir la totalidad, están de acuerdo en que resulta raro encontrar casos en que las sociedades anónimas hayan recurrido al procedimiento de constitución sucesiva, ya que es mucho más simple acudir al expediente de constitución simultánea que [...] no tiene ni presenta dificultad alguna para llevarla a cabo [...].¹³⁹

Según lo expuesto por el autor Amado Athie Gutiérrez,¹⁴⁰ se recurre a la suscripción pública, en los casos de grandes empresas económicas, con capital considerable y difícil de reunir entre pocas personas, cuando la aportación individual de escasas personas no es suficiente para alcanzar la cifra pretendida para organizar una sociedad con grandes capitales para la organización de un objeto social de gran importancia, tales como la edificación de un rascacielos en el corazón de una gran capital o la creación de una gran fábrica de automóviles, por ejemplo, haciéndose preciso interesar al público.

Sobre el contenido de la escritura constitutiva,¹⁴¹ debemos tomar en cuenta que el artículo 6º de la LGSM, enumera los requisitos que deberá contener la escritura constitutiva de cualquier sociedad mercantil, a saber:

Artículo 6o.- La escritura constitutiva de una sociedad deberá contener:

I.- Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad;

II.- El objeto de la sociedad;

III.- Su razón social o denominación;

IV.- Su duración;

V.- El importe del capital social;

VI.- La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes; el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valorización.

Cuando el capital sea variable, así se expresará indicándose el mínimo que se fije;

¹³⁹ García Domínguez, José, *Sociedades mercantiles*, 3ª. ed., México, Popocatépetl Editores S.A de C.V., 2004, p. 103.

¹⁴⁰ Athie Gutiérrez, Amado, *ob. cit.*, nota 286, p. 538.

¹⁴¹ Entendida como el instrumento notarialmente otorgado al constituirse la sociedad, en el cual el fedatario, que también lo puede ser un corredor público, hace constar la voluntad de los socios. Díaz Bravo, Arturo, *ob. cit.*, t. I, nota 193, p. 74.

VII.- El domicilio de la sociedad;

VIII.- La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores;

IX.- El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social;

X.- La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad;

XI.- El importe del fondo de reserva;

XII.- Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente, y

XIII.- Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.

Todos los requisitos a que se refiere este artículo y las demás reglas que se establezcan en la escritura sobre organización y funcionamiento de la sociedad constituirán los estatutos de la misma.

Sobre los requisitos previstos por el precepto legal transcrito, el distinguido catedrático Joaquín Rodríguez Rodríguez,¹⁴² comenta que se trata de requisitos generales, ya que las diversas formas de sociedades mercantiles exigen ciertas y peculiares circunstancias como se desprende de su estudio; en relación con la anterior, el artículo 91 de la LGSM, establece que además de los datos requeridos por el citado artículo 6º, la escritura constitutiva de la sociedad anónima deberá contener lo relativo a la parte exhibida del capital social; el número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social, salvo en el caso de que se omita el valor nominal de las acciones, de conformidad con el contrato social; la forma y términos en que deba pagarse la parte insoluta de las acciones; la participación en las utilidades concedidas a los fundadores; el nombramiento de uno o varios comisarios y las facultades de la asamblea general y las condiciones para la validez de sus deliberaciones.

Finalmente, es de señalar que “la sociedad anónima funciona con tres órganos que son la asamblea de accionistas, la administración y la vigilancia, ésta última que está a cargo de uno o varios comisarios”.¹⁴³

¹⁴² Rodríguez Rodríguez, Joaquín, *ob. cit.*, nota 246, p. 53.

¹⁴³ García Domínguez, José, *ob. cit.*, nota 302, pp. 99-100.

VII.- Situación actual de las entidades de ahorro y crédito popular

En la actualidad, las entidades de ahorro y crédito popular autorizadas por la CNBV, para operar en los términos previstos por la LACP, son las siguientes:¹⁴⁴

| Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo | | | |
|---|--------------------|------------|------------------|
| Razón Social | Fecha Autorización | Nivel Ops. | Federación |
| Caja Inmaculada, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 22-Mar-2006 | III | FMEAC |
| Caja Popular Cristóbal Colón, S.C. de R.L. de C.V. | 22-Mar-2006 | III | FMEAC |
| Coopdesarrollo, S.C.L. de C.V. | 22-Mar-2006 | III | FMEAC |
| Cooperativa de Ahorro y Préstamo Caja Cihualpilli de Tonalá, S.C.L. de C.V. | 5-Abr-2006 | III | UNISAP |
| Caja Popular la Providencia, S.C.L. de C.V. | 5-Abr-2006 | III | UNISAP |
| Caja Popular Oblatos, S.C. de R.L. de C.V. | 23-Nov-2006 | III | UNISAP |
| Caja Popular 15 de Mayo, S.C.L. de C.V. | 23-Nov-2006 | II | UNISAP |
| Caja Popular Apaseo el Alto, S.C.L. de C.V. | 15-Mar-2007 | III | Alianza |
| Caja Popular Cerano, S.C.L. | 15-Mar-2007 | III | Alianza |
| Caja Popular Cortazar, S.C.L. de C.V. | 15-Mar-2007 | III | Alianza |
| Caja Popular Los Reyes, S.C.L. de C.V. | 15-Mar-2007 | III | Alianza |
| Caja Popular de Ahorros Yanga, S.C. de R.L. de C.V. | 15-Mar-2007 | III | UNISAP |
| Caja Hipódromo, S.C. de R.L. de C.V. | 10-May-2007 | III | UNISAP |
| Cosechando Juntos lo Sembrado, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 10-May-2007 | I | FEDRURAL |
| Caja Popular Purépero S.C. de A.P. de R.L. | 5-Jul-2007 | II | Alianza |
| Caja SMG, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 5-Jul-2007 | III | UNISAP |
| Cooperativa Acreimex, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 4-Sep-2007 | III | Victoria Popular |
| Caja Popular San Pablo, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 4-Sep-2007 | III | UNISAP |
| Caja Solidaria San Gabriel, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 4-Sep-2007 | I | Solidarias |
| Caja Solidaria San Miguel Huimilpan, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 4-Sep-2007 | I | Solidarias |
| Caja Popular Juventino Rosas, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 4-Sep-2007 | III | Alianza |
| Caja Popular Manzanillo, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 1-Nov-2007 | II | UNISAP |
| Caja San Nicolás, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 1-Nov-2007 | III | Noreste |
| Caja Solidaria Ejidos de Xalisco, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 1-Nov-2007 | I | Solidarias |
| Caja Solidaria Epitacio Huerta, S.C. de A.P. de | 1-Nov-2007 | I | Solidarias |

¹⁴⁴ Se autorizan nuevas entidades del sector de ahorro y crédito popular, Boletín de Prensa, 17 de junio de 2008, en www.cnbv.gob.mx (junio 2008).

| | | | |
|---|-------------|-----|------------------|
| R.L. de C.V. | | | |
| Caja Solidaria Campesinos Unidos de Culiacán, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 1-Nov-2007 | I | Solidarias |
| Caja Morelia Valladolid, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 10-Dic-2007 | III | Alianza |
| Caja Popular Mexicana, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 10-Dic-2007 | III | FMEAC |
| Cooperativa San Juan Bautista de San Juan del Río Qro, S.C. de A.P. de C.V. | 7-Feb-2008 | II | Fortaleza Social |
| Caja Popular Fray Juan Calero, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 7-Feb-2008 | III | UNISAP |
| Caja Mitras, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 7-Feb-2008 | III | Noreste |
| Caja Solidaria Chiquiliztli, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 7-Feb-2008 | I | Solidarias |
| Caja Solidaria Tecuala, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 7-Feb-2008 | I | Solidarias |
| Caja Popular Río Presidio, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 7-Mar-2008 | II | UNISAP |
| Caja Solidaria Valle de Guadalupe, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 7-Mar-2008 | I | Solidarias |
| Caja Solidaria Huejuquilla, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 29-Abr-2008 | I | Solidarias |
| Jesús María Montaña, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 29-Abr-2008 | II | Alianza |
| Caja Cristo Rey, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 29-Abr-2008 | II | Coopera |
| Caja Solidaria Bahía, S.C. de A.P. de R.L. de C.V. | 17-Jun-2008 | I | Solidarias |

| Sociedades Financieras Populares | | | |
|---|--------------------|------------|------------|
| Razón Social | Fecha Autorización | Nivel Ops. | Federación |
| Fincomún, Servicios Financieros Comunitarios, S.A. de C.V., S.F.P. | 12-Oct-2005 | III | FINE |
| Batoamigo, S.A. de C.V., S.F.P. | 12-Oct-2005 | I | FINE |
| UNAGRA, S.A. de C.V., S.F.P. | 16-Dic-2005 | III | FINE |
| Financiera Mexicana para el Desarrollo Rural, S.A. de C.V., S.F.P. | 5-Abr-2006 | I | UNISAP |
| Financiera Tamazula, S.A. de C.V., S.F.P. | 29-May-2006 | I | FINE |
| Sociedad Financiera de Crédito Popular Nacional, S.A. de C.V., S.F.P. | 29-May-2006 | I | FINE |
| Sociedad de Ahorro y Crédito La Paz, S.A. de C.V., S.F.P. | 20-Jul-2006 | I | FMEAC |
| Financiera Popular Finsol, S.A. de C.V., S.F.P. | 20-Jul-2006 | I | FINE |
| Servicios Financieros Alternativos, S.A. de C.V., S.F.P. | 29-Sep-2006 | I | FEDRURAL |
| Proyecto Coincidir, S.A. de C.V., S.F.P. | 23-Nov-2006 | I | FINE |
| Te Creemos, S.A. de C.V., S.F.P. | 23-Nov-2006 | I | Atlántico |

| | | | |
|--|-------------|-----|-----------------------|
| | | | Pacífico |
| Tepadi, S.A. de C.V., S.F.P. | 15-Mar-2007 | I | FINE |
| Solución ASEA, S.A. de C.V., S.F.P. | 10-May-2007 | I | Atlántico Pacífico |
| Akala, S.A. de C.V., S.F.P. | 5-Jul-2007 | I | FINE |
| Operaciones de Tu Lado, S.A. de C.V., S.F.P. | 5-Jul-2007 | I | Fortaleza Social |
| Financiera Auxi, S.A. de C.V., S.F.P. | 5-Jul-2007 | I | FMEAC |
| Caja Invercrece, S.A. de C.V., S.F.P. | 1-Nov-2007 | I | Centro Sur |
| Únete Financiera de Allende, S.A. de C.V., S.F.P. | 1-Nov-2007 | I | Fortaleza Social |
| Operadora de Recursos Reforma, S.A. de C.V., S.F.P. | 10-Dic-2007 | III | Victoria Popular |
| Su Crédito y Ahorro, S.A. de C.V., S.F.P. | 10-Dic-2007 | I | Fortaleza Social |
| Sociedad de Alternativas Económicas, S.A. de C.V., S.F.P. | 7-Feb-2008 | I | Fortaleza Social |
| Multiplica México, S.A. de C.V., S.F.P. | 7-Feb-2008 | I | FMEAC |
| La Perseverancia del Valle de Tehuacán, S.A. de C.V., S.F.P. | 7-Feb-2008 | I | FMEAC |
| Caja de la Sierra Gorda, S.A. de C.V., S.F.P. | 7-Mar-2008 | II | Victoria Popular |
| Financiera del Sector Social, S.A. de C.V., S.F.P. | 29-Abr-2008 | I | Centro Sur |
| Administradora de Caja Bienestar, S.A. de C.V., S.F.P. | 29-Abr-2008 | III | Victoria Popular |
| Financiera Sofitab, S.A. de C.V., S.F.P. | 17-Jun-2008 | I | FMEAC |
| Acción y Evolución, S.A. de C.V., S.F.P. | 17-Jun-2008 | I | Atlántico Pacífico |
| Ficrea, S.A. de C.V., S.F.P. | 17-Jun-2008 | I | Atlántico Pacífico |
| Opciones Empresariales del Noreste, S.A. de C.V., S.F.P. | 17-Jun-2008 | I | Atlántico Pacífico |

Derivado de lo anterior, se advierte que el sistema de ahorro y crédito popular esta integrado por treinta y nueve sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y treinta sociedades financieras populares.

Asimismo, esta conformado con entidades con prórroga condicionada, mismas que se encuentran en evaluación o con prórroga condicionada para adecuarse a la normatividad, es decir, que aprobaron una evaluación practicada por la Federación y los consultores que las apoyan en su transformación para cumplir con la LACP; y se han

comprometido a seguir trabajando en su transformación a sociedad regulada, para lo cual siguen un plan de trabajo y están siendo evaluadas tanto por la Federación como por los consultores contratados para ese fin.

En términos de las reformas realizadas, podrán continuar operando siempre y cuando el trámite esté concluido antes del 31 de diciembre de 2012, cabe indicar que, a pesar del esfuerzo de muchas cajas por ajustarse a la Ley en la materia, así como de los avances observados, el plazo establecido resultaba insuficiente para lograr la autorización de una parte de estas cajas, de ahí la conveniencia de extender dicho plazo por 4 años más.

Entre los años de 2008 y 2010, las cajas que cuenten con prórroga condicionada deberán establecer su programa de asesoría, capacitación y seguimiento con alguna de las Federaciones autorizadas y sólo podrán funcionar con operaciones limitadas y restricciones en su crecimiento, es decir, límite de crecimiento de la cartera hasta 20% anual de la cartera vigente al 31 de diciembre de 2008; no podrán abrir nuevas sucursales, y tendrán prohibido realizar operaciones distintas a las que les asigne la CNBV, según su nivel de operación.

A partir del año 2011 y si no han alcanzado su autorización, las entidades tendrán dos años más de operación con restricciones operativas adicionales: se limitará su operación como las cajas que se ubiquen por debajo del umbral de regulación (activos de hasta 5 millones de udis), no podrán recibir préstamos de la banca de desarrollo o de las Federaciones, no podrán operar remesas; descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito; tampoco podrán emitir títulos de crédito ni expedir tarjetas de crédito o débito; realizar operaciones con divisas ni emitir obligaciones subordinadas; no podrán invertir en afores, ni distribuir programas gubernamentales.

Si no son autorizadas al término del plazo, tendrán que dejar de captar recursos del público.

Este tipo de sociedades, en cada una de sus oficinas deberá contar con un “sello de garantía”, que deberá ser colocado en lugar visible, con la leyenda: “nos estamos regularizando por ley” e invitando a verificar lo anterior al teléfono de la CONDUSEF, por lo que si la caja con la que se busca operar no tiene este sello, no puede seguir captando ahorro desde el 31 de diciembre de 2005 y en caso de hacerlo estaría cometiendo un delito afectando al ahorrador que asumirá los riesgos de invertir en esta caja.

CAPÍTULO CUARTO

ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN

I. Concepto

Los integrantes del sistema de ahorro y crédito popular¹ están estrechamente vinculados, y es que para operar requieren unos de otros, como acontece en el caso de las entidades de ahorro y crédito popular, toda vez que tal y como lo hemos señalado en párrafos precedentes, para efectos de obtener la autorización respectiva por parte de la CNBV, se requiere dictamen favorable de una Federación, asimismo, en términos de las fracciones VIII y IX del artículo 10 de la LACP, las solicitantes deberán acompañar a su solicitud de autorización, entre otra documentación, el proyecto de contrato de afiliación o de supervisión auxiliar, que en su caso, celebrará la sociedad con una Federación, incluyendo la aceptación por parte de ésta para celebrarlo, así como la aceptación de una Confederación para que la entidad de ahorro y crédito popular participe en el fondo de protección administrado por aquélla.

De igual forma que sucede con las entidades de ahorro y crédito popular, para constituirse tanto las Federaciones como las Confederaciones requerirán de un determinado número de entidades de ahorro y crédito popular y Federaciones, respectivamente, como veremos a continuación.

De lo anterior, se desprende la importancia del estudio de todos los integrantes del referido sistema de ahorro y crédito popular, debido a la interrelación entre ellos, en tal virtud, habiendo expuesto lo relativo a las entidades de ahorro y crédito popular previamente, en este capítulo abordaremos lo relativo a la organización y funcionamiento

¹ De conformidad con el artículo 2º de la LACP, 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; por las Federaciones que estén autorizadas por la CNBV 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.

de los organismos de integración en que aquéllas y las Federaciones voluntariamente se agrupen.

En esta tesitura, de conformidad con la fracción VII del artículo 3º de la LACP, para efectos de dicho ordenamiento legal, por organismos de integración se entenderá,

en singular o plural, a las Federaciones y Confederaciones autorizadas por la Comisión, para ejercer de manera auxiliar la supervisión de las Entidades y para administrar el Fondo de Protección a que se refiere esta Ley, respectivamente;

Por su parte, el Dr. De la Fuente, al respecto precisa:

Los organismos de integración son las Federaciones y Confederaciones, instituciones de interés público, autorizadas por la CNBV, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sin fines de lucro y cuyo objeto es ejercer de manera auxiliar a la CNBV, la supervisión de las entidades, administrar el Fondo de Protección de Ahorradores y colaborar con el Gobierno Federal para el diseño y ejecución de los programas que faciliten la actividad de ahorro y crédito popular, (Confederaciones).²

Antes de continuar con el desarrollo del tema, considero pertinente aludir a los motivos que determinaron la inclusión de las federaciones y confederaciones en el recientemente regulado sistema de ahorro y crédito popular por la LACP, situación básicamente derivada de la gestión por parte de las organizaciones de ahorro popular que intervinieron en la creación de la citada ley, y es que como veremos a continuación, en el pasado dichos organismos formaban parte de las organizaciones que integraban las finanzas populares.

En este tenor de ideas, no debemos perder de vista que las diversas organizaciones que antecedieron a las entidades de ahorro y crédito popular, generalmente conocidas como cajas o cooperativas de ahorro popular, durante años habían venido operando con pleno apego a los principios cooperativistas, teniendo como base de su funcionamiento y fines los mismos principios y objetivos que rigen a las sociedades cooperativas, siendo su estructura básica de organización integrada por las cajas, federaciones y confederaciones; las cuales a su vez se integraban por las cajas, en el caso de las federaciones, y por éstas últimas, en tratándose de las confederaciones.

Al respecto, cabe mencionar que “las cajas populares de México aún sin contar con un marco jurídico, fueron ejemplo internacional de integración y auto control, ya que

² Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1169-1170.

ofrecían mecanismos de supervisión y de apoyo, a través de las Federaciones y Confederaciones,³ de ahí la importancia que revistieran las instituciones en comento para las organizaciones de ahorro popular, toda vez que les proporcionaban mecanismos de supervisión y de apoyo.

Es de hacer mención que dicha forma de organización integrada por las cajas, federaciones y confederaciones, prevaleció para las sociedades cooperativas, ya que hasta la fecha, en términos de la LGSC, las cooperativas pueden agruparse en federaciones y confederaciones, y tienen entre otras funciones, la representación y defensa de los intereses de sus afiliados.⁴

Sin embargo, en las sociedades de ahorro y préstamo, reguladas por la LGOAAC, no se contempló dicha forma de organización, motivo por el cual, más tarde dicho sector propuso la incorporación de tales organismos a la LACP, al considerarse que la LGOAAC era violatoria del derecho constitucional a la libre asociación de los ciudadanos mexicanos al no permitir que las sociedades de ahorro y préstamo, pudieran organizarse en federaciones y confederaciones para la defensa y representación de sus intereses gremiales,⁵ como lo habían venido haciendo en el pasado, antes de adoptar dicha forma legal regulada por la LGOAAC, lo cual me parece ilógico, toda vez que para la defensa de sus intereses gremiales, al igual que el resto de las entidades financieras, contaban con una agrupación gremial denominada Confederación Mexicana de Cajas Populares, y en la actualidad, con el Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito Popular (COMACREP).⁶

Siendo esta situación a su vez causa de que diversas organizaciones siguieran operando al margen de la ley, toda vez que el nuevo marco legal no reconocía la forma de organización con la que tradicionalmente habían venido funcionando, y con la cual habían tenido resultados favorables.

En este sentido, la LACP, misma que derivó de un proceso de consulta y consenso con las organizaciones representativas del sector de las finanzas populares en México,

³ Imperial Zúñiga, Ramón, *El ahorro popular: la experiencia mexicana*, en <http://www.condusef.gob.mx/> (enero 2008).

⁴ Athié Gutiérrez, Amado, *ob. cit.*, nota 286, pp. 604-605.

⁵ Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la LACP, publicado en el DOF el 4 de junio de 2001.

⁶ El COMACREP se constituyó formalmente en febrero de 2001, aunque sus antecedentes se remontan a 1998, cuando numerosas organizaciones de ahorro y crédito popular realizaron una reunión sobre financiamiento cooperativo y solidario; es una organización constituida para defender los intereses del sector de ahorro y crédito popular, y gradualmente se ha convertido en el principal interlocutor de dicho sector ante el gobierno federal, pues ha desempeñado un papel fundamental en el proceso de transición, de ahí que resulte muy positivo que exista un organismo que represente y defienda los intereses de las organizaciones financieras populares. *Papel del COMACREP en el proceso de transición de la LACP*, en <http://www.condusef.gob.mx/> (junio 2008).

tuvo entre otros, el propósito fundamental de promover mecanismos efectivos de protección y seguridad de los ahorradores, no sólo mediante la autorización expresa para operar como entidad de ahorro y crédito popular, sino también mediante la supervisión auxiliar a través de las federaciones y el establecimiento del fondo de protección de los ahorros y depósitos mediante las confederaciones.⁷

De ese modo las federaciones y confederaciones nuevamente pasan a formar parte del sistema de ahorro y crédito popular, ahora por virtud de la LACP, con la denominación de organismos de integración, jugando papeles de gran relevancia como la supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular y la administración del fondo de protección de los depósitos de los ahorradores, respectivamente, actividades que en párrafos subsecuentes abordaremos; en este caso, “las Federaciones se constituirán con la agrupación voluntaria de entidades y las Confederaciones con la agrupación voluntaria de Federaciones”.⁸

En relación con lo anterior, es de señalarse que dentro de los requisitos mínimos que deberá cumplir un organismo de integración para ser autorizado, se establece que las Federaciones deberán tener cuando menos la solicitud de ocho sociedades, asociaciones o entidades de ahorro y crédito popular que deseen afiliarse, y para constituir una Confederación se requerirá la solicitud de cuando menos cinco Federaciones; en cualquier caso, al término de dos años contados a partir de la fecha en que sean autorizadas, las Federaciones y las Confederaciones deberán tener afiliadas, respectivamente, al número mínimo de entidades y Federaciones, es decir ocho y cinco, respectivamente, lo anterior de conformidad con la fracción I del artículo 53 de la LACP.

Finalmente, no debemos pasar desapercibido, que de conformidad con el artículo 50 de la LACP, “los Organismos de Integración serán instituciones de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, podrán adoptar cualquier naturaleza jurídica, siempre que no tenga fines lucrativos”.

Al respecto, el distinguido Dr. Acosta Romero, comenta:

Este artículo es un monumento a la vaguedad, pues dice que son personas jurídicas colectivas con patrimonio propio y que podrán adoptar cualquier naturaleza jurídica sin fines lucrativos, lo que resulta contradictorio, puesto que si no tienen fines lucrativos como van a sostener y pagar la enorme burocracia que aplica su actividad.⁹

⁷ Exposición de motivos del Decreto por el que se reforma LACP, publicado en el DOF el 23 de febrero de 2005.

⁸ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1170.

⁹ Acosta Romero, Miguel, *Nuevo derecho bancario*, 9ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 1056.

Sobre lo expuesto, es pertinente comentar que resultan evidentes los elevados montos que implicara costear las actividades propias de tales instituciones, sin tomar en cuenta las demás que por virtud del artículo 52 podrán llevar a cabo, mismas que serán tratadas posteriormente,¹⁰ sin embargo cabe mencionar que dentro de las obligaciones que tendrán las entidades de ahorro y crédito popular en su relación con los organismos de integración, se encuentra precisamente la de aportar las cuotas periódicas que fije la asamblea general de afiliados de la Federación para su sostenimiento, cubrir el costo de supervisión auxiliar, y las aportaciones para la constitución del Fondo de Protección, en los términos de la LACP y de las disposiciones que de ella emanen; en tal virtud cada organismo de integración formulará su reglamento interior, que deberá contener, entre otras, las normas aplicables a la forma de determinar las cuotas que le deberán aportar las entidades de ahorro y crédito popular, constituyendo esta la principal fuente de ingresos de los organismos de integración.

Con lo anterior pretendo resaltar que el hecho de que los organismos de integración deban constituirse sin perseguir fines lucrativos, de ningún modo es obstáculo para que se alleguen de recursos para cumplir con su objeto, pues en realidad serán las propias entidades de ahorro y crédito popular quienes cubran tales costos a través de sus cuotas, derivados principalmente de la supervisión auxiliar y de la administración del fondo de protección a los depósitos de los ahorradores, y de otros servicios, como lo veremos más adelante, máxime que el hecho de que no deban perseguir fines lucrativos, es decir, que su finalidad no sea la de obtener y repartir ganancias entre los integrantes, no obsta para que les puedan prestar servicios y recibir una contraprestación por tales servicios, ya que no debe confundirse el ánimo de lucro con la persecución de una finalidad económica,¹¹ pues en las instituciones sin fines lucrativos puede darse el caso de que se empleen los recursos económicos obtenidos “pero los beneficios únicamente van a ser para sus integrantes y sin ánimos de lucro”,¹² ya que en última instancia, que su finalidad no sea lucrativa no quiere decir que su actividad no produzca o refleje beneficios a sus integrantes.¹³

En el caso de organizaciones que tienen por objeto social la realización de fines comunes de naturaleza no lucrativa, como lo son las asociaciones civiles,

¹⁰ Véase abajo, apartado II, número 5, de este capítulo.

¹¹ Acosta Romero, Miguel y otros, *Tratado de Sociedades Mercantiles...*, p. 811.

¹² Galindo Sienfuentes, Ernesto, *ob. cit.*, nota 203, p. 170.

¹³ Mantilla Molina, Roberto L., *Derecho Mercantil*, 13ª. ed, México, Porrúa, 2006, p. 262.

podrán requerir de recursos económicos para la realización de sus fines, por lo que deben recurrir en algunos casos a la realización de las actividades necesarias para generarlos, pero ello no debe significar una alteración en sus objetivos sociales.

No obstante lo anterior, consideramos que dicha circunstancia más que limitar su financiamiento, implicara finalmente elevadas cuotas a cargo de las entidades de ahorro y crédito popular tendientes a cubrir el sostenimiento de los organismos de integración y el costo de supervisión auxiliar, toda vez que debiendo constituirse como instituciones sin fines de lucro por disposición legal, se desprende que los organismos de integración no deben de tender a la obtención de ganancias ni realizar actividades de especulación comercial, “esto es cuando los socios reúnen sus esfuerzos y capitales para obtener provecho o ganancia con los fines de la sociedad”,¹⁴ sino a las actividades propias de su objeto, y los recursos que en su caso lleguen a obtener, incluso con la prestación de servicios adicionales, en todo caso deberán ser a favor de los fines que persigue, sin perder de vista que en el caso de los organismos de integración, sus integrantes de ningún modo se reúnen para obtener ganancias por no ser este el fin propio de su objeto, sino para supervisar de manera auxiliar a las entidades de ahorro y crédito popular y administrar el fondo de protección de los depósitos de los ahorradores.

Es de hacer notar que en la actualidad, los diversos organismos de integración autorizados por la CNBV, han adoptado diversas formas legales para su constitución, tales como sociedades cooperativas, asociaciones y sociedades civiles; asimismo, cabe señalar que las dos últimas figuras están previstas en los artículos 2670 y 2688 del Código Civil Federal, y son considerados entes jurídicos sin fines de lucro.

En la sociedad civil la finalidad es de carácter preponderantemente económico, pero sin constituir una especulación comercial. En cambio en la asociación civil la finalidad no debe ser preponderantemente económica, sino de carácter político, deportivo, artístico, cultural, profesional, etc., o sea una finalidad leal o desinteresada.¹⁵

Advirtiéndose que tales personas morales,¹⁶ a las cuales se les reconoce plena y absoluta personalidad jurídica, se encuentran reguladas por normas de mercantil y

¹⁴ Galindo Sienfuentes, Ernesto, *ob. cit.*, nota 203, p. 170.

¹⁵ Acosta Romero, Miguel y otros, *Tratado de Sociedades Mercantiles...*, p. 41.

¹⁶ En términos del artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal, las sociedades mercantiles, asociaciones y sociedades civiles son personas morales o jurídicas, definidas como “un grupo de personas físicas que reúnen sus esfuerzos y capitales para realizar un fin común conforme a derecho, a las cuales la Ley les

derecho civil, que constituyen las ramas de derecho privado, en tal virtud, conforme al criterio que atiende a su origen, podemos considerar que la naturaleza jurídica adoptada actualmente por los organismos de integración es la de personas morales de derecho privado.¹⁷

En cuanto a la finalidad que persiguen, se considera que a diferencia de lo que acontece con las cooperativas, pues se trata de una sociedad mercantil, las asociaciones y sociedades civiles no persiguen fines de lucro, ya que las primeras “tienen una finalidad eminentemente lucrativa”.¹⁸

En tal virtud, atendiendo el anterior criterio doctrinal, los organismos de integración que en la actualidad se hayan constituido como sociedades cooperativas estarían contraviniendo lo dispuesto por el artículo 50 de la LACP, que dispone que los organismos de integración “podrán adoptar cualquier naturaleza jurídica, siempre que no tenga fines lucrativos”.

II. Disposiciones generales

1. Autorización

Para organizarse y operar como organismo de integración en términos de la LACP, es decir como Federaciones y Confederaciones, y estar en posibilidad de llevar a cabo la supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular y la administración del fondo de protección de los depósitos de los ahorradores, respectivamente, se deberá contar con la autorización de la CNBV.

Para tal efecto, se deberán contemplar dos aspectos, mismos que serán abordados a continuación, pues en términos de los artículos 53 y 51 de la LACP, por un lado, se deberán reunir los requisitos mínimos que deberá cumplir un organismo de integración para ser autorizado, y por otro, la solicitud de autorización para operar como Federación y Confederación, deberá presentarse ante la CNBV, acompañando la documentación e información que dicha autoridad financiera establezca mediante disposiciones de carácter general, es decir, de conformidad con lo establecido en las Disposiciones de carácter general aplicables a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular

reconoce personalidad jurídica propia, que es distinta de la personalidad de los individuos que la forman”. Orizaba Monroy Salvador, *Nociones de Derecho Civil*, 2ª. ed., México, Sista, 2007, p. 39.

¹⁷ Sepúlveda Sandoval, Carlos, *La empresa y sus actividades*, México, Porrúa, 2006, pp. 76-77.

¹⁸ *Ibidem*, p. 77.

y Organismos de Integración a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular, contenidas en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2006; asimismo, es de advertirse, que en términos del primer párrafo del artículo 51 de la LACP, “Las autorizaciones que, en su caso, otorgue la Comisión serán por su propia naturaleza intransmisibles”.

Una vez precisado lo anterior, es de resaltarse que a diferencia de lo que sucede para el caso de las entidades de ahorro y crédito popular, en el que la CNBV cuenta con un plazo de ciento veinte días naturales para emitir resolución respecto de las solicitudes de autorización presentadas, en tratándose de los organismos de integración, la CNBV contará con un plazo de noventa días naturales para emitir resolución respecto de las solicitudes de autorización que para operar como organismos de integración le sean presentadas.

Cabe hacer mención que a pesar de que la LACP no precisa el momento a partir del cual empezará a correr el plazo aludido, podemos considerar que al igual que fue establecido para el caso de las entidades de ahorro y crédito popular en el artículo 10 de la LACP, dicho plazo comenzará a correr a partir de la fecha en que sean recibidas las solicitudes por la CNBV con toda la información y documentación establecida por la LACP, es decir, aquella a la que se refieren los artículos 51 y 53 de la LACP, y se suspenderá con cualquier requerimiento de información o documentación que realice la CNBV a la Federación o Confederación, asimismo, dicho plazo comenzará a computarse nuevamente a partir de que se reciba la información o documentación requerida.

Por otro lado, en términos del párrafo segundo del artículo 51 de la LACP, “Se entenderá que la Comisión resuelve en sentido negativo la solicitud de autorización, si no comunica lo contrario dentro del periodo mencionado”, esto es, que si la CNBV no comunica la resolución sobre la solicitud de autorización para operar como organismo de integración dentro del plazo de noventa días, se deberá entender que resuelve en sentido negativo, es decir, que no otorga dicha autorización.

En este sentido, se advierte que de materializarse dicho supuesto normativo contenido en el párrafo segundo del artículo 51 de la LACP, estaríamos en presencia de una abstención por parte de la CNBV para dictar un acto previsto por la LACP dentro del plazo legal para ello, esto es dentro de los noventa días naturales, consistente en la resolución mediante la cual resuelve la solicitud de autorización para operar como organismo de integración, abstención que como referimos en párrafos precedentes al hablar de la autorización de las entidades de ahorro y crédito popular, es conocida como

silencio administrativo, toda vez que en opinión del distinguido administrativista, Dr. Jorge Fernández Ruíz,¹⁹ se esta en presencia de dicha figura cuando el órgano administrativo, en este caso la CNBV, se abstiene durante largo tiempo de manifestar su voluntad, pese a ser requerido para tal efecto por algún particular y a estar obligado a contestarle.

Sobre el tema, es de señalarse que,

tanto la doctrina como la legislación, contemplan dos posibles consecuencias del silencio de la administración: la negativa y la positiva. Es decir que ante la falta de respuesta a los planteamientos de los gobernados se puede suponer que han sido resueltos de manera negativa o afirmativa.²⁰

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el caso de las entidades de ahorro y crédito popular, en el que se contempla tanto la negativa como la positiva ficta respecto de la resolución sobre las solicitudes de autorización respectivas que le sean presentadas a la CNBV, en tratándose de los organismos de integración, dicho silencio administrativo previsto por el artículo 51 de la LACP, de darse, contempla sólo un efecto, la negativa ficta, misma que consiste en suponer que la instancia o petición formulada por el particular al órgano administrativo, es decir la solicitud de autorización para operar como organismo de integración presentada a la CNBV, ha sido resuelta en sentido negativo, es decir, en forma adversa al interés del solicitante por negar lo solicitado;²¹ lo anterior es así toda vez que la LACP precisa que se deberá entender que la CNBV resuelve en sentido negativo la solicitud de autorización para operar como organismo de integración, si no comunica lo contrario a los solicitantes dentro del plazo lega señalado.

De lo anterior podemos advertir que para que opere la negativa ficta en el presente caso, es necesario que el órgano administrativo, que en la especie lo es la CNBV, tenga obligación de manifestar su voluntad o resolución respecto de lo solicitado, y que haya transcurrido el plazo fijado por la ley para resolver dicha instancia o petición, tal y como lo precisa la LACP por virtud del párrafo segundo de su artículo 51, del cual se desprende que en caso de que haya transcurrido el plazo legal para que la CNBV emita su resolución respecto de las solicitudes presentadas para operar como organismo de integración, sin que la haya comunicado, se entenderá que la citada autoridad financiera resuelve en sentido negativo, es decir que no concede la autorización referida.

¹⁹ Fernández Ruíz, Jorge, *ob. cit.*, nota 188, p. 132.

²⁰ Martínez Morales, Rafael I., *Derecho administrativo. Primer curso*, México, Harla, 1999, p. 237.

²¹ Fernández Ruíz, Jorge, *ob. cit.*, nota 188, p. 133.

Al respecto consideramos, tal y como lo manifestamos anteriormente para el caso de las entidades de ahorro y crédito popular, que de actualizarse tales hipótesis normativas, se estaría dejando en estado de indefensión a los solicitantes toda vez que no tendrían la certeza jurídica en cuanto al alcance de dicha resolución, máxime que los actos de los órganos administrativos del Estado, dirigidos a los particulares deben ser por escrito, por así desprenderse del artículo 16 constitucional, del cual se advierte que nadie puede ser molestado en la esfera jurídica de sus derechos, “sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”, al respecto, el catedrático Rafael I. Martínez Morales opina que “el mandato constitucional es claro en el sentido de que los actos de autoridad han de ser por escrito. Esto constituye una garantía de certeza jurídica”.²²

A. Requisitos mínimos que deberá cumplir un organismo de integración para ser autorizado

Los requisitos mínimos que deberá cumplir un organismo de integración para ser autorizado se encuentran contemplados en el artículo 53 de LACP, y son los siguientes:

- Para constituir una Federación, se requerirá tener cuando menos la solicitud de ocho sociedades, asociaciones o entidades de ahorro y crédito popular que deseen afiliarse.
- Para constituir una Confederación se requerirá la solicitud de cuando menos cinco Federaciones.

Además de lo anterior, dicho precepto legal precisa información y documentación que deberá acompañarse a la solicitud de autorización, misma que se cita a continuación:

- El proyecto de estatutos, en el que deberá indicarse su objeto y organización interna, entre otros. Los estatutos deberán ser acordes con los principios de la LACP y demás disposiciones aplicables;
- El ámbito geográfico en el que operará;
- El programa general de operación, que permita a la CNBV evaluar si el organismo de integración podrá cumplir adecuadamente con su objeto. Dicho

²² Martínez Morales, Rafael I., *ob. cit.*, nota 327, p. 233.

- programa deberá contener, por lo menos: los planes de trabajo; las políticas de afiliación; la información y documentación que acredite que cuenta con la infraestructura necesaria para llevar a cabo su objeto; la relación de sus principales administradores y directivos, incluyendo al contralor normativo, debiendo acompañar el curriculum vitae de los mismos;
- El proyecto de reglamento interior, conforme al cual ejercerá sus facultades de conformidad con esta la LACP y las reglas que al efecto haya emitido la CNBV;
 - Para las Federaciones que no pretendan afiliarse a una Confederación, la aprobación de alguna Confederación para que sus entidades afiliadas participen en el fondo de protección administrado por aquélla, y
 - La demás documentación que la CNBV considere necesaria para otorgar su autorización.

Del citado numeral se advierte que tales requisitos, así como la información y documentación establecida, constituyen los lineamientos mínimos que se deberán cumplir para efecto de obtener la autorización para operar como organismo de integración en términos de la LACP, sin embargo, como señalamos anteriormente, los solicitantes también deberán presentar la demás documentación que la CNBV considere necesaria para otorgar su autorización, la cual en la especie es determinada mediante disposiciones de carácter general, contenidas actualmente en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2006.

Cabe señalar que en caso de que el número de entidades o Federaciones no sea el mínimo señalado para constituir Federaciones o Confederaciones, es decir, de 8 y 5 integrantes respectivamente, la CNBV evaluando el caso, podrá otorgar la autorización sin cumplir con el número de afiliados requerido; en cualquier caso, la LACP dispone que al término de dos años contados a partir de la fecha en que sean autorizadas, las Federaciones y las Confederaciones deberán tener afiliadas, respectivamente, al número mínimo de entidades y Federaciones.

Sobre lo anteriormente expuesto es de hacer mención, que será causal de revocación el hecho de que los organismos de integración no cumplan con el número mínimo de entidades o Federaciones afiliadas, o si el número de entidades o Federaciones afiliadas fuera menor a aquél que la CNBV autorizó; en términos de la misma, lo anterior de conformidad con la fracción III del artículo 60 de la LACP.

Para el caso en que la CNBV revoque la autorización otorgada a una entidad de ahorro y crédito popular 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, plazo que podrá prorrogarse a juicio de la CNBV.

Por otro lado, las modificaciones que se pretendan efectuar a los estatutos, así como al reglamento interior del organismo de integración, deberán someterse a la previa aprobación de la CNBV, la cual contará con un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para emitir su resolución, dicho plazo comenzará a contar a partir de la fecha en que sean presentados los documentos a la aludida autoridad financiera.

Al respecto es de señalarse que nuevamente la LACP contempla el supuesto de que la CNBV no emita su resolución correspondiente dentro del plazo legal previsto, dándole a dicha abstención una significación determinada, que se traduce en efectos negativos, es decir, que otra vez se prevé el silencio administrativo del órgano financiero, el cual puede ser entendido como “la ausencia de acto de un ente de la administración pública y la consecuencia (negativa o positiva) que la ley le da,”²³ lo anterior se desprende del último párrafo del artículo 53 de la LACP, al precisar, “Se entenderá que la Comisión resuelve en sentido negativo si no comunica lo contrario a (sic) Organismos de Integración correspondiente (sic), dentro del periodo mencionado”, es decir que si la CNBV no emite resolución dentro del plazo legal previsto, sobre la aprobación de las modificaciones que se pretendan efectuar a los estatutos, así como al reglamento interior del organismo de integración, se deberá entender que la CNBV resuelve en sentido negativo, es decir que no las aprueba, situación que indudablemente pone en riesgo la seguridad jurídica de los solicitantes, toda vez que al ser la citada Comisión una autoridad administrativa, esta obligada a fundar y motivar sus actos, mismos que deberán ser emitidos por escrito.

B. Documentación e información que deberá acompañarse a la solicitud de autorización

Atendiendo al contenido del primer párrafo del artículo 51 de la LACP, mismo que señala que “La solicitud de autorización para operar como Federación y Confederación,

²³ *Ibíd.*, p. 238.

deberá presentarse ante la Comisión, acompañando la documentación e información que dicha Comisión establezca mediante disposiciones de carácter general”, se desprende que para efectos de obtener la autorización para operar como organismo de integración, los solicitantes deberán atender las disposiciones de carácter general que al efecto sean emitidas por la aludida autoridad financiera.

Sobre el tema cabe señalar, que anteriormente las disposiciones emitidas por la CNBV respecto del sistema de ahorro y crédito popular, mismas que también deberán ser consultadas antes de acudir a las fuentes supletorias, según lo dispuesto por el distinguido catedrático Dr. Jesús De la Fuente Rodríguez,²⁴ se encontraban dispersas, sin embargo, tal y como lo hemos referido precisado en párrafos precedentes, con fecha 11 de octubre de 2006, la CNBV expidió la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, identificada bajo el tema “Disposiciones de carácter general aplicables a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y Organismos de Integración a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular”, misma que fue publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2006, y por virtud de la cual a partir del 1º de enero de 2007, quedaron abrogadas las circulares anteriormente emitidas.

En esta tesitura, por virtud del artículo 3º de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, las solicitudes de autorización para operar como organismos de integración deberán presentarse ante la CNBV, por escrito y en duplicado, acompañadas además de la documentación e información que señala el artículo 53 de la LACP, de lo siguiente:

I. Tratándose de Federaciones:

- a) La documentación que acredite la personalidad y facultades de quien promueve la solicitud, otorgadas por las Entidades correspondientes, señalando un domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones, así como el nombre de la o de las personas autorizadas para tales efectos;
- b) La denominación propuesta para la Federación;
- c) Curriculum vitae de las personas propuestas como Miembros del Consejo de Administración, Miembros del Consejo de Vigilancia o Comisario, incluyendo a los suplentes, e integrantes del Comité de Supervisión;
- d) Relación de las personas propuestas como directivos, hasta los dos primeros niveles, acompañando su curriculum vitae;
- e) Reportes emitidos por al menos dos Sociedades de Información Crediticia autorizadas conforme a la Ley para Regular las Sociedades de

²⁴ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 12.

Información Crediticia, que contengan antecedentes de por lo menos cinco años anteriores a la fecha en que se pretenda inicie el ejercicio del cargo, o del periodo que comprenda la información con la que, en su caso, cuenten dichas Sociedades de Información Crediticia de las personas señaladas en los dos incisos anteriores y cuya fecha de emisión no exceda de 180 días naturales con relación a la fecha de presentación de los mismos ante la Comisión;

f) Certificación expedida a los integrantes del Comité de Supervisión, por una institución especializada reconocida por la Comisión;

g) Nombre del Auditor Legal;

h) Descripción de las características del sistema que les permita integrar sus bases de datos para dar seguimiento al comportamiento crediticio de los acreditados de las Entidades, la calificación de los riesgos y, en general, el funcionamiento de las Entidades;

i) El nombre de la Confederación a la que pretenda afiliarse, o la indicación de pretender constituirse como no afiliada;

j) Descripción de los servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación y, en general, sobre otros servicios que ofrecerán a sus afiliadas, y

k) Descripción de la forma y medios a través de los cuales proporcionarán a sus afiliadas, en términos del Artículo 56 de la Ley, la información sobre los servicios que ofrecen.

II. Tratándose de Confederaciones:

a) La documentación que acredite la personalidad y facultades de quien promueve la solicitud, otorgadas por las Federaciones correspondientes, señalando un domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones, así como el nombre de la o de las personas autorizadas para tales efectos;

b) La denominación propuesta para la Confederación;

c) Curriculum vitae de las personas propuestas como Miembros del Consejo de Administración y Miembros del Consejo de Vigilancia o Comisario incluyendo a los suplentes;

d) Relación de las personas propuestas como directivos, hasta los dos primeros niveles, acompañando su curriculum vitae;

e) Reportes emitidos por al menos dos Sociedades de Información Crediticia autorizadas conforme a la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, que contengan antecedentes de por lo menos cinco años anteriores a la fecha en que se pretenda inicie el ejercicio del cargo, o del periodo que comprenda la información con la que, en su caso, cuenten

dichas Sociedades de Información Crediticia de las personas señaladas en los dos incisos anteriores y cuya fecha de emisión no exceda de 180 días naturales con relación a la fecha de presentación de los mismos ante la Comisión;

- f) Nombre del Auditor Interno;
- g) Proyecto del contrato de fideicomiso de administración y garantía, mediante el cual se administrará el Fondo de Protección, y
- h) Descripción de la información a que se refieren los incisos j) y k) de la fracción I anterior.

De lo anterior, podemos concluir que para operar como organismo de integración se requiere autorización de la CNBV, para cuyo efecto los solicitantes deberán satisfacer los requisitos legales previstos tanto en el artículo 53 como en el 51 de la LACP, consistentes en reunir los requisitos mínimos que deberá cumplir un organismo de integración para ser autorizado, asimismo, la solicitud de autorización respectiva, deberá presentarse ante la CNBV, acompañando la documentación e información que dicha autoridad financiera establezca mediante la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular,; finalmente, las autorizaciones que en su caso otorgue la aludida autoridad financiera, serán por su propia naturaleza intransmisibles.

2. Otros trámites

De igual forma como acontece en el caso de las entidades de ahorro y crédito popular, una vez que se ha obtenido la autorización por parte de la CNBV, en este caso para organizarse y operar como organismo de integración, deberán llevarse a cabo otros trámites indispensables relacionados con la publicidad del inicio de operaciones, toda vez que de conformidad con el último párrafo del artículo 51 de la LACP, las autorizaciones de Federaciones y Confederaciones deberán publicarse en el DOF y en dos periódicos de amplia circulación en el ámbito geográfico en el que operará el organismo de integración de que se trate.

Tal disposición indudablemente contribuye a anunciar su calidad de organismo de integración como integrante del sistema de ahorro y crédito popular a través de un medio oficial, cuestión que contribuye a garantizar la transparencia y seguridad jurídica en el otorgamiento de autorizaciones por parte de la CNBV.

3. Causas de revocación de la autorización

Sobre las autorizaciones para operar como organismos de integración otorgadas por la CNBV, es de señalarse que de igual forma como acontece con las autorizaciones para operar como entidades de ahorro y crédito popular, por ministerio de la LACP pueden extinguirse, lo anterior toda vez que dicho ordenamiento legal también admite la posibilidad de dejar sin efectos dichos actos mediante la revocación, la citada figura debe entenderse como una atribución del órgano administrativo que previamente otorgó la autorización referida y “se realiza por medio de un acto administrativo que debe llenar los requisitos del acto administrativo en general”.²⁵

Se considera que la revocación,

constituye una declaración unilateral de voluntad de un órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa, cuyo efecto jurídico consiste en desaparecer los efectos jurídicos de un acto administrativo anterior, por motivos de legalidad, o de interés público.²⁶

En esta tesitura, por virtud del artículo 60 de la LACP, se establecen diversos supuestos que de actualizarse, la CNBV deberá proceder a revocar la autorización otorgada para operar como organismo de integración; al respecto se señala que la CNBV, previa audiencia del organismo de integración de que se trate, podrá revocar, a su juicio, la autorización otorgada a las Federaciones para ejercer la función de supervisión auxiliar, y a las Confederaciones para manejar el fondo de protección, en los casos siguientes:

- Si no inician operaciones dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha del otorgamiento de la autorización;
- Si no cumplen, tratándose de Federaciones, diligentemente la labor de supervisión auxiliar que les fue encomendada;
- Si conforme a lo señalado en la fracción I del artículo 53 de la LACP, no cumplen con el número mínimo de entidades de ahorro y crédito popular o Federaciones afiliadas, o si el número de entidades o Federaciones afiliadas fuera menor a aquél que la CNBV autorizó; en términos de la misma;

²⁵ Gabino Fraga, *ob. cit.*, nota 207, p. 196.

²⁶ Fernández Ruíz, Jorge, *ob. cit.*, nota 188, p. 127.

- Si efectúan operaciones en contravención a lo dispuesto por la LACP o por las disposiciones que de ella emanen, o si sus actividades se apartan de las sanas prácticas, o si abandona o suspende sus actividades;
- Si a pesar de las observaciones de la CNBV, reiteradamente incumplen con las actividades objeto de la autorización;
- Si no proporcionan a la CNBV la información requerida, o bien presentan de manera dolosa, información falsa o incompleta, que no permita conocer la situación real de las entidades de ahorro y crédito popular;
- Si se manejan de manera irregular los recursos que integran el fondo de protección;
- Si obran sin autorización de la CNBV, en los casos en que la LACP así lo exija;
- Si la Federación no acredita a la CNBV, que sus entidades afiliadas, así como aquéllas no afiliadas que supervise auxiliariamente, participan en el fondo de protección administrado por alguna Confederación, y
- Si se disuelve, liquida o quiebra.

Del precepto legal aludido se advierte que las declaraciones de revocación se inscribirán en el RPC, previa orden de la CNBV, y se publicarán en el DOF y en dos periódicos de amplia circulación en el ámbito geográfico en el que operaba el organismo de integración de que se trate.

Asimismo, respecto de las consecuencias jurídicas de la revocación de la autorización para operar como organismo de integración, no debemos perder de vista que dicha figura elimina a partir de ella los efectos del acto revocado,²⁷ es decir, hace cesar los efectos jurídicos de la autorización otorgada, en tal virtud, al declararse la revocación, el organismo de integración quedará incapacitado para realizar sus operaciones a partir de la fecha en que se notifique la misma, y se pondrá en estado de disolución y liquidación.

Finalmente, en términos del artículo 61 de la LACP, las entidades de ahorro y crédito popular afiliadas y no afiliadas supervisadas auxiliariamente por una Federación cuya autorización hubiere sido revocada por la CNBV, 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.

²⁷ Gabino Fraga, *ob. cit.*, nota 196, p. 310.

4. Órganos corporativos

Anteriormente señalamos que los organismos de integración “pueden adoptar cualquier naturaleza jurídica, siempre que no tenga fines lucrativos”,²⁸ en tal virtud, independientemente de la forma legal que revistan, son consideradas personas morales, mismas que son entendidas como “un ente colectivo, reconocido por el derecho, para ser sujeto de derechos y obligaciones”,²⁹ por lo que se debe tener presente que “son personas aparentes y que son sujetos de derechos y obligaciones, deberán valerse de sus órganos representativos o de las personas físicas que tengan la representación para ejercer derechos y cumplir obligaciones”.³⁰

Lo anterior es así ya que como toda persona jurídica, los organismos de integración, requieren imperiosamente de órganos que expresen su voluntad o que la representen, dicho de otra manera, sólo pueden actuar a través de las personas físicas que integran sus órganos sociales.³¹

En tal virtud, del artículo 53 de la LACP, mismo que determina los requisitos mínimos que deberá cumplir un organismo de integración para ser autorizado, se advierte la obligación a cargo de los solicitantes de acompañar a la respectiva solicitud, el proyecto de estatutos, en el que entre otros aspectos deberá indicarse su organización interna; así como el programa general de operación, que dentro de la información mínima que deberá contener, se encuentra la relación de sus principales administradores y directivos, incluyendo al contralor normativo, debiendo acompañar el curriculum vitae de los mismos.

Es decir, que desde la presentación de la solicitud para operar como organismo de integración, los solicitantes deberán dar a conocer su organización interna adoptada desde su constitución, para lo cual deberán tomar en cuenta los órganos sociales que para cada caso determina la LACP.

En relación con lo anterior, es de señalarse que los artículos 63 y 99 de la LACP, precisa los órganos sociales con los que deberán contar las Federaciones y Confederaciones:

Artículo 63.- Las Federaciones deberán contar con una asamblea general de afiliados que será el órgano supremo de la Federación y estará integrado por

²⁸ Guzmán Holguín, Rogelio, *ob. cit.*, nota 16, p. 263.

²⁹ Sánchez Marquez, Ricardo, nota 267, p. 205.

³⁰ Orizaba Monroy, Salvador, *ob. cit.*, nota 323, p. 339.

³¹ Ruíz de Chávez Ochoa, Salvador y Salvador, Ruíz de Chávez Salazar, *Las sociedades civiles en el derecho mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2000, p. 142.

los representantes de las Entidades afiliadas. Además contarán con un consejo de administración, un gerente general, un consejo de vigilancia o un contralor normativo, un Comité de Supervisión y un auditor legal.

Artículo 99.- Las Confederaciones deberán contar con una asamblea general que será el órgano supremo de la Confederación, y estará integrada por los representantes de las Federaciones afiliadas. Las Confederaciones contarán además con los órganos señalados en el artículo 63, salvo por lo que se refiere al Comité de Supervisión, los cuales se regirán conforme a lo previsto en el mismo.

De los preceptos citados se advierte que las Confederaciones al igual que las Federaciones, deberán contar con una asamblea general de afiliados que será el órgano supremo del organismo de integración de que se trate, y estará integrado por los representantes de las entidades de ahorro y crédito popular afiliadas o por los representantes de las Federaciones afiliadas, según corresponda; además contarán con un consejo de administración, un gerente general, un consejo de vigilancia del que se designará un contralor normativo, quien será elegido por el consejo de administración y aprobado por la asamblea general, y será el responsable de vigilar que los funcionarios y empleados del organismo de integración respectivo, cumplan con la normatividad aplicable, además de un auditor legal y un comité de supervisión, siendo éste último órgano únicamente previsto para las Federaciones, toda vez que a través del mismo será ejercida la supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular.

Derivado de los artículos 71 y 104 de la LACP, se advierte que las Federaciones y las Confederaciones deberán verificar el cumplimiento de los requisitos legales, por parte de las personas que sean designadas como representantes de su órganos corporativos con anterioridad al inicio de sus gestiones, respecto de los cuales la CNBV podrá establecer, mediante disposiciones de carácter general, criterios relativos a los requisitos que las citadas personas estén obligadas a cumplir y lineamientos para su debido acreditamiento, así como para la integración de la documentación comprobatoria relativa, mismos que en la especie se encuentran contenidos en el artículo 4º de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, tal y como lo señalamos en párrafos precedentes.

Tal disposición legal establece que los órganos de gobierno de las entidades de ahorro y crédito popular así como de los organismos de integración, deberán evaluar y verificar en forma previa a la designación de sus miembros, según corresponda, que la persona de que se trate, cumpla con los requisitos establecidos por la LACP, para lo cual deberán requerirle la información y documentación relativa a sus datos generales y, en su

caso, de su cónyuge e hijos, debiendo proporcionar documentación con la que acrediten su personalidad, nacionalidad y domicilio; reportes emitidos por al menos dos sociedades de información crediticia, declaración por escrito y bajo protesta de decir verdad dirigida a la CNBV, en la que se manifieste contar con solvencia moral, asimismo, dos referencias personales expedidas por personas físicas o morales con las que el interesado haya tenido relaciones laborales o comerciales, que lo recomienden por su buena fama pública; cartas de recomendación expedidas por personas morales en las que la persona haya prestado servicios profesionales cuyo desempeño requiera conocimientos en materia financiera y administrativa; declaración por escrito y bajo protesta de decir verdad, en la que manifieste que no mantiene nexos patrimoniales, de responsabilidad o de parentesco, con socios o accionistas o representantes de los órganos corporativos.

En todo caso, las personas que integren su órganos societarios deberán manifestar por escrito al organismo de integración de que se trate y bajo protesta de decir verdad que no se ubican en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 21 de la LACP, mismo que señala:

Artículo 21.- 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 de dirigencia partidista.

Los mismos impedimentos se aplicarán, cuando corresponda, a los casos de Federaciones y Confederaciones.

Los organismos de integración deberán informar a la CNBV, la designación de nuevos representantes de sus órganos, dentro de los cinco días hábiles posteriores a su designación.

Tratándose de consejeros, gerente general y miembros del comité de supervisión y del consejo de vigilancia, incluyendo al contralor normativo, auditor interno o su equivalente, la CNBV tendrá la facultad de veto.

Finalmente, el párrafo último del artículo 63 de la LACP, dispone que los órganos citados, el gerente general y el contralor normativo, así como el auditor legal, tendrán las atribuciones que se señalen en Ley, en los estatutos sociales, en las reglas que emita la CNBV y demás disposiciones aplicables.

A. Asamblea general de afiliados

La asamblea general de afiliados será el órgano supremo del organismo de integración de que se trate, tomando en cuenta que la asamblea general es “la reunión de socios en número suficiente para decidir sobre todos los asuntos y problemas que conciernen e interesan a la corporación”³².

En tratándose de las Federaciones, estará integrada por los representantes de las entidades de ahorro y crédito popular afiliadas, y en el caso de las Confederaciones, por los representantes de las Federaciones afiliadas.

Atento a lo dispuesto por los artículos 64 de la LACP, la asamblea general de afiliados de la Federación podrá estar integrada, a elección de las entidades, por un representante de cada entidad afiliada, o 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, sin embargo, en ningún caso, una entidad podrá representar más del veinte por ciento del total de votos.

De igual forma acontecerá en el caso de asamblea general de afiliados de la Confederación, ya que de conformidad con el artículo 100 de la LACP, la asamblea

³² *Ibíd*em, p. 144.

general podrá estar integrada, a elección de las Federaciones afiliadas, 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; asimismo, en ningún caso, una Federación podrá representar más del veinte por ciento del total de votos.

B. Consejo de administración

El consejo de administración es de suma importancia, ya que a dicho órgano se le encomienda básicamente el logro del objeto que persigue toda sociedad, asimismo se considera que “los administradores tienen a su cargo la gestión de la empresa social y la representación de la sociedad”.³³

Al respecto, se comenta que no obstante que se considere órgano supremo a la asamblea general,

por su naturaleza misma, es un órgano discontinuo, que sólo excepcionalmente puede congregarse para actuar. Por ende, es forzosa la existencia de otros órganos a los que permanentemente se les encomiende la atención del logro de las finalidades de la sociedad. Ésta es precisamente la función del órgano administrativo”.³⁴

De lo anterior se advierte que en el caso que nos ocupa, la atención del logro de las finalidades de los organismos de integración, es precisamente la función del consejo de administración.

En términos de los artículos 65 y 101 de la LACP, el consejo de administración de las Federaciones y de las Confederaciones estará integrado por consejeros electos por su asamblea general de afiliados, cuyo número no será menor de cinco ni mayor de quince, quienes deberán cumplir con los requisitos que para ser consejero de una entidad de ahorro y crédito popular señala el artículo 20 de la LACP, relativos a acreditar conocimientos y experiencia en materia financiera y administrativa; no tener alguno de los impedimentos señalados en el artículo 21 de la LACP, mismo al que hicimos alusión en el proemio de este apartado, y los demás que dicho ordenamiento legal, la asamblea o los estatutos o bases constitutivas determinen.

³³ Ruíz de Chávez Ochoa, Salvador y Salvador, Ruíz de Chávez Salazar, *ob. cit.*, nota 338, pp.156-157.

³⁴ *Ídem.*

En ambos casos, los consejeros fungirán por un periodo máximo de hasta cinco años con posibilidad de una sola reelección, y tendrán la obligación de comunicar al presidente del consejo sobre cualquier situación en la que se pueda derivar un conflicto de interés y abstenerse de participar en la deliberación y resolución correspondiente.

En tratándose de las Federaciones, dicho consejo de administración podrá estar conformado hasta en un treinta por ciento del total de sus miembros, por consejeros o funcionarios de una entidad de ahorro y crédito popular o Confederación.

Respecto de las Confederaciones, el consejo de administración podrá estar conformado hasta en un treinta por ciento del total de sus miembros, por consejeros o funcionarios de una entidad de ahorro y crédito popular o Federación.

C. Gerente general

El gerente general será nombrado por el consejo de administración del organismo de integración de que se trate, siempre y cuando reúna los requisitos previstos en el artículo 66 de la LACP, que en todo caso consisten en haber prestado por lo menos cinco años sus servicios en puestos cuyo desempeño requiera conocimientos y experiencia en materias financiera y administrativa, y no tener alguno de los impedimentos que para ser consejero de una entidad de ahorro y crédito popular señala el artículo 21 de la LACP.

Finalmente, cabe señalar que los organismos de integración a través de su asamblea, podrán designar consejeros independientes para que participen en los trabajos del consejo de administración, en igualdad de circunstancias que el resto de los consejeros, entendiéndose por tal a la persona que sea ajena a la administración de la entidad, y que reúna los requisitos y condiciones que determine la CNBV, mediante disposiciones de carácter general.

D. Consejo de vigilancia

Tal y como se advierte de artículo 70 de la LACP, la vigilancia interna de la Federación estará a cargo de un consejo de vigilancia, o su equivalente, o del contralor normativo, quien asistirá con voz pero sin voto a las sesiones del consejo de administración de la Federación, cuyas responsabilidades y obligaciones deberán determinarse en los estatutos de citado organismo de integración.

En dicho caso, el consejo de vigilancia o el contralor normativo serán elegidos por la asamblea general de la Federación, serán los responsables de vigilar que los funcionarios y empleados de la misma cumplan con la normatividad aplicable, y realizarán las siguientes funciones:

- Verificar que las Federaciones cumplan con la regulación aplicable;
- Recibir los informes del comité de supervisión y los dictámenes de los auditores externos para su conocimiento y análisis;
- Informar a la CNBV, al consejo de administración y a la asamblea general del cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades, así como en cualquier momento de los hallazgos e irregularidades de que tenga conocimiento en el ejercicio de sus funciones, y
- Proponer al consejo de administración el programa de control y corrección interno de la Federación y sus modificaciones, a efecto de prevenir conflictos de interés y el uso indebido de la información.

En términos del artículo 103 de la LACP, la vigilancia interna de la Confederación estará a cargo de un consejo de vigilancia y un contralor normativo, de un auditor interno o su equivalente, mismo que deberá determinarse en los estatutos de la Confederación correspondiente.

En ambos casos, los miembros del consejo de vigilancia, el contralor normativo, el auditor interno o su equivalente, deberán cumplir con los requisitos que para ser consejero de una entidad de ahorro y crédito popular señala el artículo 20 de la LACP, mismo al que hicimos alusión previamente.

E. Comité de supervisión

El comité de supervisión será el encargado de ejercer la supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular afiliadas y de las no afiliadas que hayan celebrado el contrato respectivo, lo anterior se desprende del artículo 67 de la LACP y 275 de la

Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, en virtud de lo anterior, dicho órgano corporativo únicamente estará previsto para las Federaciones.

Estará formado por un número impar de personas que no será menor a tres y que serán designadas por el consejo de administración de la Federación respectiva, de entre los cuales se elegirá un presidente, el que deberá reportar los resultados de su gestión al consejo de administración y a la CNBV, sus miembros únicamente podrán ser removidos de su cargo, contando con la aprobación de la citada autoridad financiera, quien escuchará al interesado.

Del citado artículo 67 de la LACP, se desprenden los requisitos que deberán cubrirse para ser miembro del comité de supervisión:

- Tener reconocida experiencia en materias financiera y administrativa;
- No ser asesor o consultor de alguna entidad de ahorro y crédito popular;
- No tener litigio pendiente o adeudos vencidos con alguna entidad de ahorro y crédito popular u organismo de integración;
- No ser empleado, funcionario o miembro del consejo de administración o de vigilancia de alguna entidad de ahorro y crédito popular, o funcionario o miembro del consejo de administración de la Federación;
- No haber sido sentenciado por delitos intencionales patrimoniales o inhabilitado para ejercer el comercio, o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el sector público Federal, Estatal o Municipal, en el sistema financiero mexicano o en el sistema de ahorro y crédito popular;
- No estar sujeto a concurso o declarado en quiebra, o encontrarse inhabilitado para ejercer el comercio;
- No tener parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado o civil con algún miembro del consejo de administración, consejo de vigilancia o comisario o con el director o gerente general de alguna entidad de ahorro y crédito popular;
- No ejercer algún cargo público, de elección popular o de dirigencia partidista, y
- Contar con una certificación expedida por una institución especializada reconocida por la CNBV.

Las Federaciones, contando con la autorización de la CNBV, podrán acordar entre ellas el establecimiento de comités de supervisión comunes, misma que estará sujeta, a la

capacidad de dicho comité para llevar a cabo sus funciones, y al crecimiento de las Federaciones que acuerden su establecimiento.

Las facultades conferidas al aludido comité de supervisión, se encuentran previstas en el artículo 68 de la LACP:

Artículo 68.- Son facultades del Comité de Supervisión, además de las conferidas en esta Ley y en las reglas que al efecto establezca la Comisión, las siguientes:

- I. Solicitar a los órganos de la Entidad, la información necesaria para la supervisión auxiliar;
- II. Proponer las políticas y los lineamientos respecto a la supervisión auxiliar, contando con la aprobación del consejo de administración, y
- III. Las demás que la asamblea general o los estatutos de la Federación determinen.

Asimismo, del artículo 69 de la LACP, se desprenden las obligaciones a cargo del comité de supervisión, de las cuales destacan las relativas a expedir a las sociedades, un dictamen respecto del cumplimiento de los requisitos para constituirse como entidades de ahorro y crédito popular, llevar a cabo las tareas de supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular afiliadas a la Federación que corresponda, así como de las entidades no afiliadas sobre las cuales se les hubiere encomendado su supervisión auxiliar, y emitir los reportes que correspondan, evaluar y vigilar el cumplimiento de la regulación prudencial y realizar visitas de inspección a las entidades.

F. Auditor legal

Cabe señalar que aún cuando la LACP prevé que el aludido órgano tendrá las atribuciones que se señalen en dicha Ley, en los estatutos sociales, en las reglas que emita la CNBV y demás disposiciones aplicables, ni la LACP ni la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, precisan sus atribuciones; en tal virtud, se puede considerar que sus actividades a desarrollar serán las que se determinen en los estatutos sociales del organismo de integración correspondiente, en las reglas que emita la CNBV y demás disposiciones aplicables.

Finalmente, cabe mencionar que salvo los representantes de la asamblea general de afiliados, la LACP no precisa si para el resto de las personas que constituyan sus

órganos de gobierno, es decir, consejo de administración y vigilancia, gerente general, auditor legal y comité de supervisión, serán asumidos por socios o personas ajenas a las entidades de ahorro y crédito popular.

5. Otras actividades autorizadas a los organismos de integración

A efecto de determinar las facultades de los organismos de integración, debemos estar atentos a lo dispuesto por el artículo 50 de la LACP, que precisa que “las actividades de las Federaciones y las Confederaciones serán las propias de su objeto y se abstendrán de realizar actividades políticas partidistas”, en tal virtud, “las Federaciones tendrán las facultades de supervisión auxiliar de las entidades y las Confederaciones las de administrar el Fondo de Protección”,³⁵ constituyendo lo anterior su objeto, máxime que la autorización que obtienen por parte de la CNBV, es para el desempeño de las facultades de supervisión auxiliar, así como para el desempeño de las facultades de administración del fondo de protección, respectivamente, además las Confederaciones serán el órgano de colaboración del Gobierno Federal para el diseño y ejecución de los programas que faciliten la actividad de ahorro y crédito popular.

No obstante lo anterior, conforme al artículo 52 de la LACP, los organismos de integración podrán realizar además las siguientes actividades:

- Fungir como representantes legales de sus afiliadas ante personas, organismos, autoridades e instituciones tanto nacionales como extranjeras;
- Prestar entre otros, los servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación;
- Contratar créditos con el objeto de canalizarlos a las Federaciones y entidades de ahorro y crédito popular afiliadas que lo requieran;
- Promover la superación y capacidad técnica y operativa de sus afiliadas, así como de sus empleados, y
- Homologar, en lo procedente, reglamentos, trámites y mecanismos operativos, así como sistemas contables e informáticos.
- Integrar bases de datos para dar seguimiento al comportamiento crediticio de los acreditados de las entidades de ahorro y crédito popular, la calificación de riesgos, y en general el funcionamiento de las entidades. Las

³⁵ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1170.

Confederaciones y Federaciones únicamente utilizarán dicha información para el cumplimiento de su objeto, debiendo abstenerse de proporcionar información, cuando a su juicio ésta pueda ser usada para fines distintos de los antes mencionados.

– Las Federaciones podrán Invertir en el capital social de Bansefi, en el de una Confederación, y, previa autorización de la CNBV, en el de administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro y sociedades operadoras de sociedades de inversión.

De lo anterior se advierte con claridad que las actividades fundamentales de los organismos de integración se hacen consistir en la supervisión auxiliar a la CNBV de las entidades de ahorro y crédito popular, en tratándose de las Federaciones, y respecto de las Confederaciones, administrar el fondo de protección instaurado para proteger los depósitos de los ahorradores, siendo dichas actividades el objeto de los organismos de integración, mismos que deberán abstenerse de efectuar actos políticos partidistas; sin embargo, por virtud de su marco legal primario, se les autoriza la celebración de diversas actividades diferentes a las señaladas, tendientes básicamente a proporcionar asistencia a sus integrantes en distintas áreas.

Es decir, que los organismos de integración únicamente podrán llevar a cabo las actividades propias de su objeto así como aquellas que les sean autorizadas, tal y como acontece en la especie por virtud del referido artículo 52 de la LACP, en caso contrario se harán acreedoras a la sanción contenida en la fracción X del artículo 130 de la citada Ley:

Artículo 130.- El incumplimiento a las disposiciones de la presente Ley, se sancionará con la imposición de las multas a que se refiere este Capítulo conforme a lo siguiente:

X. De 500 a 4,000 días de salario a las Federaciones o Confederaciones que realicen actividades distintas a las de su objeto;

Es de señalarse que de conformidad con el artículo 3º de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, entre otra información, las solicitudes de autorización para operar como organismos de integración deberán acompañarse de la descripción de los servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación y, en general, sobre otros servicios que ofrecerán a sus afiliadas.

Respecto de las actividades previstas en el citado artículo 52 de la LACP, el reconocido catedrático Dr. Acosta Romero comenta:

De las actividades descritas se desprende que es muy amplia la actividad de las Federaciones y Confederaciones y se supone que serán expertos en materia contable, jurídica, administrativa, de capacitación, de asesoría, financiera, etc., para lo cual deben contar con personal especializado en actividades pluridisciplinarias como Contabilidad, Derecho Economía, Administración y Capacitación, además deberán contar con los ingresos y presupuesto necesarios para prestar eficientemente esa labor y son Instituciones de lucro, por lo que no sé de donde obtendrán los ingresos necesarios para cumplir con tan ambiciosas finalidades.³⁶

En relación con lo anterior, tal y como lo señalamos en párrafos precedentes al inicio de este apartado, el hecho de que los organismos de integración deban constituirse sin perseguir fines lucrativos, no obsta para que se alleguen de recursos para cumplir con su objeto, pues en realidad serán las propias entidades de ahorro y crédito popular quienes cubran tales costos a través de sus cuotas, derivados principalmente de la supervisión auxiliar y de la administración del fondo de protección a los depósitos de los ahorradores, y de otros servicios, como los establecidos en el artículo comentado, asimismo no debemos perder de vista que las Federaciones podrán invertir en el capital social de Bansefi, en el de una Confederación, y, previa autorización de la CNBV, en el de administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro y sociedades operadoras de sociedades de inversión.

Es importante resaltar que los organismos de integración están impedidos para afiliarse a personas físicas, así como realizar operaciones con el público directamente o por interpósita persona, asimismo, se encuentran obligados a detallar los servicios complementarios que pueden prestar y sus costos, además tendrán prohibido condicionar la prestación de sus servicios ordinarios a la contratación de servicios complementarios.

Finalmente, considero que la actividad relacionada con la integración de bases de datos, permitida a los organismos de integración, en que las Confederaciones y Federaciones únicamente utilizarán dicha información para el cumplimiento de su objeto, es una actividad propia de las sociedades de información crediticia, mismas que por virtud de su marco legal primario, la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, publicada en el DOF el 15 de enero de 2002, están autorizadas para llevar a cabo la prestación de servicios consistentes en la recopilación, manejo, entrega o envío de

³⁶ Acosta Romero, Miguel, *Nuevo derecho ...*, pp. 1056 y 1057.

información relativa al historial crediticio de personas físicas y morales, que estas manejan con entidades financieras y empresas comerciales.

Además, sin negar que la información derivada de la citada base de datos pudiera ser necesaria para el cumplimiento del objeto de los organismos de integración, es evidente que su integración le representa mayor utilidad a las entidades de ahorro y crédito popular, sobretodo considerando que uno de los fines es precisamente dar seguimiento al comportamiento crediticio de los acreditados de tales entidades financieras, sin embargo la actividad relacionada con la recopilación de información relativa al historial crediticio de personas físicas y morales que éstas mantengan con instituciones financieras, en la actualidad está encomendada a las sociedades de información crediticia,

ya que a través de estas entidades, quien otorga cualquier clase de financiamiento tiene a acceso a bases de información crediticia que le permiten conocer el comportamiento que en el pasado reciente ha observado el futuro acreditado en lo que al cumplimiento de sus obligaciones crediticias se refiere, reduciéndose de esta manera la exposición a riesgo de crédito del acreditante.³⁷

Motivo por el cual las Federaciones y Confederaciones no deberían estar autorizadas para llevar a cabo la integración de tales bases de datos, máxime que la recopilación de información para el seguimiento al comportamiento crediticio de los acreditados de las instituciones financieras, entre otras las entidades de ahorro y crédito popular, es una actividad reservada a las sociedades de información crediticia.

6. Registro que deberán llevar los organismos de integración

Los organismos de integración tienen la obligación de crear un registro de sus integrantes, información que deberán proporcionar a la CNBV, para que ésta a su vez lo haga del conocimiento del público, lo anterior se desprende del artículo 57 de la LACP, mismo que dispone:

Artículo 57.- Los Organismos de Integración autorizados llevarán un registro de Entidades o Federaciones afiliadas o, en su caso, de aquéllas sobre las que ejerzan funciones de supervisión auxiliar, el cual deberá proporcionarse a la Comisión mediante los medios que ésta señale en disposiciones de carácter

³⁷ Mendoza Martell, Pablo E. y Eduardo, Preciado Briseño, *ob.cit.*, nota 23, p. 50.

general, a efecto de que ésta determine los medios para hacerlo del conocimiento público.

Cabe señalar que la Ley no especifica cuál será el objeto o las funciones del citado registro, aunque se desprende que su finalidad principal será la de crear una base de datos que permita saber cual de las Federaciones autorizadas ejerce las facultades de supervisión auxiliar de las diversas entidades de ahorro y crédito popular, así como cual Confederación administra su fondo de protección; asimismo, tampoco se contempla en la LACP, sanción alguna en caso de que los organismos de integración no proporcionen a la CNBV la información relativa a fin de constituir el registro referido, por otro lado, podemos considerar que dicho registro no será privado, toda vez que se establece que la CNBV lo hará del conocimiento del público.

La Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2006, en su Capítulo III, artículos 270 a 274, establece lo relativo a los lineamientos a los que deberán sujetarse los organismos de integración para efecto de proporcionar a la CNBV el registro de las entidades de ahorro y crédito popular respecto de las que ejerzan facultades de supervisión auxiliar, en tratándose de las Federaciones, y en caso de las Confederaciones, el registro de sus Federaciones afiliadas, en los términos siguientes:

Artículo 270.- Las Federaciones deberán proporcionar a la Comisión, el Registro de las Entidades respecto de las que ejerzan facultades de supervisión auxiliar, en los términos siguientes:

- I. Por única vez y respecto de cada Entidad sobre la que ejerzan facultades de supervisión auxiliar, en un plazo de 30 días contado (sic) a partir de la fecha en que la Comisión autorice a dichas Entidades a operar conforme a la Ley, y
- II. Deberán actualizar dicho Registro dentro de los 15 días siguientes al último día de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, indicando, en su caso, las modificaciones correspondientes.

Artículo 271.- Las Confederaciones deberán proporcionar a la Comisión el Registro de sus Federaciones afiliadas en los términos siguientes:

- I. Por única vez y respecto de cada Federación afiliada, en un plazo de 30 días contado (sic) a partir de la fecha en que se celebre el contrato de afiliación respectivo, y
- II. Deberán actualizar dicho Registro dentro de los 15 días siguientes al último día de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, indicando, en su caso, las modificaciones correspondientes.

En ambos casos, los organismos de integración deberán tener permanentemente actualizada la información del registro, la cual deberá estar a disposición de la CNBV, además deberán entregarle a la citada autoridad financiera dicho registro por escrito y en papel membretado, el cual deberá estar firmado por el responsable de su elaboración, así como por el gerente general del organismo de integración correspondiente.

7. Información sobre los servicios que ofrecen

Con el objeto de fortalecer la cultura financiera en general y del ahorro popular en particular, el conocimiento y desarrollo de sus intermediarios, y el fortalecimiento de esquemas de financiamiento para individuos y micro, pequeñas y medianas empresas, el artículo 56 de la LACP, establece la obligación de que los organismos de integración proporcionen a sus afiliadas, la información sobre los servicios que ofrecen, y sobre el fondo de protección.

Asimismo, se establece la obligación a cargo de las Federaciones de agrupar el costo vigente de los servicios que presten en los conceptos siguientes:

- Cuotas de afiliación,
- Cuotas de supervisión auxiliar,
- Cuotas por el servicio de asistencia técnica, y
- Cuotas por servicios complementarios.

Debiendo las Federaciones, notificar a la CNBV el costo desglosado de cada uno de los conceptos referidos, así como sus modificaciones, dentro de los treinta días posteriores a cada modificación, con el fin de que ésta publique dicha información a través de su página electrónica de la red mundial "Internet".

De igual forma, las Federaciones deberán poner a disposición del público en general de manera permanente y a través de medios electrónicos, el costo desglosado de cada uno de los conceptos antes referidos que se encuentren vigentes, debiendo actualizar esta información a más tardar treinta días después de cada modificación, en cuyo caso, de considerarlo necesario, la CNBV podrá solicitar a las Federaciones que efectúen aclaraciones a la información que pongan a disposición del público, así como que proporcionen información más detallada respecto de cada concepto de cobro.

Debemos hacer incapié en el hecho de que el precepto legal aludido, solamente determina la obligación a cargo de las Federaciones de proporcionar información sobre sus servicios a la CNBV a efecto de que ésta la haga del conocimiento del público, y de que éstas a su vez lo publiquen a través de medios electrónicos, sin embargo, respecto de la información sobre el fondo de protección, las Confederaciones solamente deberán proporcionar tal información a sus afiliadas.

Por otro lado, a efecto de asegurar el cumplimiento a dicha disposición, la fracción VI Bis del artículo 130 de LACP, dispone lo siguiente:

Artículo 130.- El incumplimiento a las disposiciones de la presente Ley, se sancionará con la imposición de las multas a que se refiere este Capítulo conforme a lo siguiente:

VI Bis. De 500 a 2,000 días de salario a las Federaciones que no lleven a cabo la notificación a la Comisión el costo desglosado de cada uno de los conceptos agrupados del costo vigente de los servicios que presten en términos de lo dispuesto por el artículo 56 de esta Ley, no difundan dicha información o no la actualicen de conformidad con el referido artículo, o bien no atiendan las aclaraciones que solicite la Comisión de acuerdo con el citado precepto;

Es de señalarse que de conformidad con el artículo 3º de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, entre otra información, las solicitudes de autorización para operar como organismos de integración deberán acompañarse de la descripción de la forma y medios a través de los cuales proporcionarán a sus afiliadas, la información sobre los servicios que ofrecen.

Sobre lo anteriormente expuesto, considero que es acertado que se obligue a las Federaciones a que informen a la CNBV el costo desglosado vigente de los servicios que presten con sus modificaciones, con el fin de que ésta publique dicha información a través de su página electrónica, así como que se obligue a las Federaciones a poner a disposición del público a través de medios electrónicos dicha información, pues la conveniencia de que se haga del conocimiento del público en general, es precisamente por los objetivos que se fijan, entre otros, fortalecer la cultura financiera y el conocimiento y desarrollo de sus intermediarios, pues lo anterior contribuye a reforzar la transparencia en su funcionamiento, máxime que el sistema de ahorro y crédito popular es un sector muy deteriorado en su imagen pública, por lo mismo requiere generar confianza entre los usuarios.

8. Supervisión

En términos de la fracción I del artículo 4º de la Ley de la CNBV, corresponde a la citada Comisión, realizar la supervisión de los organismos de integración, además de las entidades financieras, las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.

Conforme al artículo 59 de la LACP, los organismos de integración estarán sujetos a la supervisión de la CNBV, la que tendrá en lo que no se oponga a la LACP, todas las facultades que en materia de inspección y vigilancia le confiere su propia Ley y la LIC, “las que consisten en la imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión”.³⁸

En este sentido, la supervisión que realice la CNBV, tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetos, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar de que los mismos mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables, y en general se ajusten a las disposiciones que los norman; la inspección, se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registro y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados, para comprobar el estado en que se encuentran; la vigilancia se realizará por medio del análisis de la información económica y financiera.³⁹

III. Federaciones

Tal y como señalamos al inicio de este capítulo, las Federaciones como organismos de integración, serán instituciones de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismas que podrán adoptar cualquier naturaleza jurídica, siempre que no tenga fines lucrativos, siendo sus actividades las propias de su objeto, debiendo abstenerse de realizar actividades políticas partidistas, “se constituyen con la agrupación voluntaria de entidades, desempeñan funciones de supervisión, como auxiliares de las CNBV, y deberán estar autorizadas por esta última”,⁴⁰ lo anterior en términos de la LACP.

En esta tesitura, su principal intervención dentro del sistema de ahorro y crédito popular es precisamente el desempeño de las facultades de supervisión auxiliar de las

³⁸ *Ibidem*, p. 34.

³⁹ Acosta Romero, Miguel, *Nuevo derecho ...*, p 228.

⁴⁰ Guzmán Holguín, Rogelio, *ob. cit.*, nota 16, p. 264.

entidades de ahorro y crédito popular, las cuales a continuación trataremos, mismas que de conformidad con el artículo 48 de la LACP, serán indelegables, para lo cual deberán estar autorizadas por la CNBV; decimos la principal toda vez que como lo señalamos en el apartado anterior, del artículo 52 de la LACP, se desprenden otras actividades que pueden llevar a cabo, asimismo no debemos perder de vista que dichos organismos deberán emitir dictamen respecto de las solicitudes que para operar como entidades de ahorro y crédito popular les sean presentadas, en cuyo caso deberá ser favorable, el cual independientemente del sentido en que sea emitido deberá ser enviado a la CNBV junto con la referida solicitud.

Es de señalarse que las entidades de ahorro y crédito popular que obstaculicen las facultades de supervisión que la LACP y otras disposiciones aplicables le confieren a la CNBV, serán sancionadas con la imposición de la multa consistente en 500 a 3,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, prevista en la fracción VII del artículo 130 de la LACP. Asimismo, de la fracción XIII del citado numeral se advierte que a las entidades de ahorro y crédito popular, Federaciones y Confederaciones que no permitan las visitas de inspección de las Federaciones o de la CNBV, según se trate, o bien que obstruyan las labores de supervisión, se les aplicará la multa consistente en 1,000 a 3,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

1. Supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular

A. Concepto

Por virtud de la supervisión auxiliar otorgada a las Federaciones mediante la LACP, las entidades de ahorro y crédito popular están sujetas a las facultades conferidas a la CNBV en materia de inspección y vigilancia, mismas que podrán ser ejercidas directamente por la CNBV y de manera auxiliar por las Federaciones autorizadas, en la forma que al efecto establezca la citada autoridad mediante disposiciones de carácter general, teniendo por finalidad revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio de las entidades de ahorro y crédito popular, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y, en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y situación legal de las citadas entidades, conste o deba constar en sus registros, a fin de que se ajusten a las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas financieras.

B. Fundamento legal

El fundamento legal de las facultades consistentes en la supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular a cargo de las Federaciones, lo es el artículo 47 de la LACP, mismo que dispone:

Artículo 47.- 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.

Del precepto legal en cita se deduce el motivo por el cual la supervisión de las Federaciones se denomina auxiliar al establecer que las facultades de supervisión podrán ser ejercidas directamente por la CNBV y de manera auxiliar por las Federaciones, y es que no debemos olvidar que la tarea esencial de la CNBV “consiste en supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a los intermediarios financieros y a las personas físicas y morales que realicen actividades propias de esos intermediarios”,⁴¹ en tal razón, la supervisión de las entidades financieras establecidas en la fracción IV del artículo 3º de la Ley de la citada autoridad financiera,⁴² entre otras las entidades de ahorro y crédito popular, así como de los organismos de integración, de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero, es una facultad conferida a la CNBV, tal y como se desprende de la fracción I del artículo 4º de su ley, precepto legal en donde se encuentran detalladas ampliamente

⁴¹ Ruíz Torres, Humberto Enrique, *ob. cit.*, nota 67, p. 103.

⁴² Dicho numeral y fracción citados establecen que por entidades del sector financiero o entidades financieras, se deberá entender a las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales, instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia, personas que operen con el carácter de entidad de ahorro y crédito popular, así como otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión.

sus facultades, además de que también en la LIC se establece una amplia gama de facultades relacionados con los intermediarios financieros bancarios.

En este sentido, la supervisión que realiza la CNBV, de conformidad a la ley que la rige, tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas las citadas entidades financieras, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las norman, tal y como señalamos en el apartado conducente del presente trabajo de investigación.

Dicha supervisión en la actualidad se lleva a cabo principalmente a través del ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia, conferidas por virtud de su Ley, así como otras leyes y disposiciones aplicables, tales como la LIC.

Se entiende por vigilancia, “el monitoreo de las operaciones de las instituciones financieras efectuado desde las oficinas de la CNBV, así como su seguimiento y análisis”⁴³ y por inspección,

las actividades desempeñadas a través de la presencia física del inspector en la institución, para verificar su situación financiera, sus operaciones, procedimientos, controles internos, administración y cumplimiento de las disposiciones correspondientes.⁴⁴

En tal virtud, el citado artículo 47 de la LACP, establece que las entidades de ahorro y crédito popular estarán sujetas a la supervisión de la CNBV, la que tendrá en lo que no se oponga a dicho ordenamiento legal, todas las facultades que en materia de inspección y vigilancia le confiere su Ley, así como la LIC, mismas que podrán ser ejercidas directamente por la CNBV y de manera auxiliar por las Federaciones autorizadas.⁴⁵

Asimismo, el último párrafo del multicitado numeral, dispone que la CNBV establecerá mediante disposiciones de carácter general la forma en que las Federaciones ejercerán las facultades de supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular, lo cual en la actualidad acontece por virtud de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, a través del Capítulo Único “De la supervisión auxiliar”, de su Título

⁴³ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p.167.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 169.

⁴⁵ Cabe señalar que en los artículos 16 y 17 del Reglamento Interior de la CNBV, están ampliamente detalladas las facultades de inspección y vigilancia conferidas a la CNBV respecto de las entidades de ahorro y crédito popular, mismas que se encuentran delegadas a la Dirección General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular.

Sexto "De las Federaciones", misma que en su artículo 275 precisa que "la supervisión auxiliar de las Entidades a que se refiere el Artículo 47 de la Ley, será ejercida por el Comité de Supervisión de cada Federación", estableciéndose la obligación a cargo de dicho órgano corporativo de elaborar y someter a la aprobación del consejo de administración de la Federación respectiva, un manual de supervisión auxiliar que contendrá las políticas y lineamientos para llevar a cabo el proceso de dicha supervisión, el cual deberá ajustarse a los estándares establecidos en la guía de supervisión auxiliar expedida por la CNBV, misma que contiene los aspectos mínimos que deberán observar los comités de supervisión de las Federaciones en la elaboración de los manuales de supervisión auxiliar conducentes.

C. Objeto

En términos del artículo 62 de la LACP, la supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular 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 de ahorro y crédito popular, 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 CNBV en disposiciones de carácter general, lo cual en la especie acontece por virtud de las disposiciones contenidas en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, expedida por la citada autoridad financiera.

Asimismo, del numeral citado se desprende que dicha facultad consistirá en verificar que las entidades de ahorro y crédito popular cumplan con las disposiciones de la LACP, con las reglas prudenciales emitidas por la CNBV, cuyo propósito es "brindar seguridad jurídica a los participantes, corregir fallas del mercado y limitar la toma excesiva de riesgos, a fin de garantizar estabilidad y solvencia del sistema",⁴⁶ con los contratos de afiliación o de supervisión auxiliar, según se trate y con las demás disposiciones aplicables, tales como las "Disposiciones de carácter general aplicables a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y Organismos de Integración a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular", contenidas en la multicitada Circular Única de Ahorro y Crédito Popular.

⁴⁶ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob.cit.*, t. I, nota 4, p. 215.

En relación con lo anterior, el artículo 276 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular alude a la finalidad de la supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular a cargo de las Federaciones, sin embargo, dicho numeral reproduce fielmente lo dispuesto por el artículo 62 de la LACP, sobre del objeto de la facultad en comento.

D. Objetivos generales

Los objetivos generales de la supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular a cargo de las Federaciones, de conformidad con el artículo 276 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, serán los que se enuncian a continuación:

- Verificar el grado de cumplimiento de la Entidad, respecto de la normatividad vigente emitida por las autoridades y por los Organismos de Integración;
- Evaluar la condición financiera de la Entidad;
- Evaluar el grado y perfil de riesgo de las operaciones que realiza la Entidad, incluyendo las políticas de administración integral de riesgos;
- Evaluar los procesos, sistemas y controles internos de la Entidad, verificando el cumplimiento de las políticas establecidas por los órganos de gobierno de la misma, incluyendo el proceso crediticio y las medidas para evitar operaciones de lavado de dinero, y
- Detectar posibles irregularidades en la operación de la Entidad, incluyendo la detección de posibles operaciones de lavado de dinero.

En síntesis podemos advertir que los objetivos generales de la supervisión auxiliar a cargo de las Federaciones consisten principalmente en la detección y prevención de irregularidades en el funcionamiento de las entidades de ahorro y crédito popular que pongan en riesgo su solvencia económica, incluyendo la detección de posibles operaciones de lavado de dinero así como las medidas para evitarlo, haciendo mención que dicha actividad constituye un delito, previsto en el artículo 400 bis del Código Penal Federal, el cual es entendido como:

El proceso desplegado por el lavador mediante el cual sus ingresos en general de origen ilícito, son convertidos en activos que aparecen como legítimos, para ocultar su procedencia.
Estos recursos ilegales pueden ser provenientes de: tráfico de drogas, evasión de impuestos, robo de vehículos, tráfico de obras de arte, secuestro,

terrorismo, defraudación fiscal o cualquier otra conducta delictiva que produzca bienes que requieran ser lavados.⁴⁷

Cabe señalar que la fracción IV del artículo 58 de la LACP, dispone que las entidades de ahorro y crédito popular, en su relación con los organismos de integración, tendrán la obligación de informar tanto a la CNBV 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 dicho numeral del Código Penal Federal, relativas al lavado de dinero.

Asimismo, el artículo 124 de la LACP, contempla la obligación a cargo de las entidades de ahorro y crédito popular de establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión del delito previsto en el aludido artículo 400 Bis del mismo Código Penal Federal.

Finalmente podemos advertir que dichos objetivos generales se traducen en una continua evaluación de la condición financiera de la entidad de ahorro y crédito popular, del grado y perfil de riesgo de las operaciones que realiza así como de los procesos, sistemas y controles internos.

E. Fases

Tal y como acontece con la facultad de supervisión conferida a la CNBV, por virtud de la ley que la rige, misma que en la actualidad se da principalmente a través de los procedimientos de vigilancia o supervisión extra-situ e inspección o supervisión in-situ, la supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular a cargo de las Federaciones se dividirá en las dos fases siguientes: supervisión extra-situ y supervisión in-situ.

Lo anterior se desprende del artículo 277 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, mismo que señala que para el cumplimiento de los objetivos generales de la supervisión auxiliar aludidos en el apartado anterior, el proceso de supervisión auxiliar se realizará de conformidad con las políticas y lineamientos establecidos por el comité de supervisión, cumpliendo como mínimo con lo establecido en la guía de supervisión auxiliar, emitida por la CNBV.

⁴⁷ *Ibíd.*, t. II, p. 1384.

En su desarrollo, esas fases deberán encontrarse estrechamente vinculadas para coadyuvar a que el proceso de supervisión auxiliar se lleve a cabo con continuidad y eficiencia, por lo que los documentos elaborados como parte de la supervisión extra-situ deberán hacerse del conocimiento de los supervisores auxiliares encargados de la supervisión in-situ y viceversa, pues la “vigilancia constituye una herramienta fundamental en la supervisión, siendo complementaria de la información in situ”.⁴⁸

Asimismo, todos los documentos y materiales de soporte derivados tanto de la supervisión extra-situ como de la supervisión in-situ que realicen los supervisores auxiliares, así como los sistemas automatizados, registros, técnicas, herramientas y demás elementos pertinentes para su realización, deberán encontrarse disponibles para la consulta o revisión por parte de la CNBV, lo cual es entendible toda vez que dicha autoridad financiera es la encargada de llevar a cabo la supervisión del sistema de ahorro y crédito popular.

a. Supervisión extra-situ

De igual forma en que es entendida la vigilancia o supervisión extra-situ llevada a cabo por la CNBV, es decir, como “el monitoreo de las operaciones de las instituciones financieras efectuado desde las oficinas de la CNBV, así como su seguimiento y análisis”,⁴⁹ podemos concebir a la supervisión extra-situ a cargo de las Federaciones, ya que la misma se desarrolla desde sus propias oficinas, tal y como se desprende del artículo 278 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, al establecer que los supervisores auxiliares llevarán a cabo las funciones de supervisión extra-situ utilizando la información enviada por las entidades de ahorro y crédito popular a solicitud de la CNBV y del comité de supervisión de la Federación correspondiente, es decir que dicha fase se desenvuelve con la información que al efecto les sea proporcionada, sin la presencia física de los supervisores auxiliares en las entidades.

Asimismo, de conformidad con la fracción XXXIV del artículo 1º de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, por supervisión extra-situ se deberá entender,

a la fase permanente del proceso de supervisión auxiliar que será realizada por los Supervisores Auxiliares en las instalaciones de la Federación

⁴⁸ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Análisis y jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito, exposición de motivos, disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV y ABM*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2003, t. II, p. 1231.

⁴⁹ Idem.

correspondiente y que estará compuesta por actividades de análisis y seguimiento;

La supervisión extra-situ se lleva a cabo a través de labores de seguimiento y de análisis; las primeras consistirán en mantener una vigilancia continua de los aspectos más relevantes del desempeño de las entidades de ahorro y crédito popular, con la finalidad de que los supervisores auxiliares puedan determinar con oportunidad la existencia de incumplimientos a la regulación aplicable, o bien, la presencia de inconsistencias o dificultades financieras. Las segundas, consistirán en examinar y comparar periódicamente los principales indicadores financieros de las entidades de ahorro y crédito popular, así como en realizar estudios más detallados de la situación financiera de la institución, con el fin de que los supervisores auxiliares cuenten con una evaluación objetiva de la condición financiera que mantienen las mencionadas entidades bajo supervisión auxiliar.

En el artículo 279 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, son establecidas de manera enunciativa y no limitativa, las principales tareas que llevarán a cabo los supervisores auxiliares dentro de la fase extra-situ del proceso de supervisión auxiliar, entre otras destacan las relativas a verificar que las entidades de ahorro y crédito popular entreguen en tiempo y forma, de acuerdo con la normatividad aplicable, la información requerida por las autoridades, así como por la Federación y/o Confederación respectiva, realizando todas las acciones necesarias para coadyuvar a dicho cumplimiento; revisar mensualmente el cumplimiento de los límites legales contenidos en la LACP, la regulación prudencial y las demás disposiciones aplicables; examinar en forma permanente el desempeño y evolución de la entidad, a fin de conocer la situación de la misma y detectar con oportunidad posibles anomalías, incumplimientos tanto legales como administrativos o situaciones problemáticas o riesgosas; dar seguimiento a todas las observaciones derivadas tanto de las actividades de supervisión in-situ como de las actividades de la supervisión extra-situ y realizar un análisis financiero mensual de la situación de la entidad de ahorro y crédito popular

Asimismo, en particular y de manera no limitativa, los supervisores auxiliares deberán elaborar un informe que contenga el análisis financiero mensual de cada entidad de ahorro y crédito popular sujeta a supervisión auxiliar, observando como mínimo los estándares fijados por la CNBV en la guía de supervisión auxiliar, así como un informe trimestral de supervisión extra-situ de cada entidad sujeta a supervisión auxiliar, el cual deberá incluir el análisis financiero del trimestre respectivo y un reporte del seguimiento

de las observaciones derivadas de todo el proceso de supervisión auxiliar, tanto extra-situ como in-situ.

En síntesis, las tareas de la supervisión extra-situ tendrán como objetivo principal verificar que las entidades de ahorro y crédito popular cumplan cabalmente con las obligaciones legales derivadas de las disposiciones que rigen su actuar desde las oficinas de las Federaciones.

b. Supervisión in-situ

La inspección o supervisión in-situ puede ser entendida como:

las actividades desempeñadas a través de la presencia física del inspector en la institución, para verificar su situación financiera, sus operaciones, procedimientos, controles internos, administración y cumplimiento de las disposiciones correspondientes.⁵⁰

Lo anterior en concordancia con lo dispuesto por el artículo 280 de la Circular Única de Ahorro y Crédito, mismo que dispone que dicha fase se llevara a cabo con la presencia física de los supervisores auxiliares, directamente en las instalaciones de la entidad de ahorro y crédito popular, mediante la realización de visitas de inspección en las oficinas, sucursales y demás establecimientos de la misma, asimismo se establece que se llevarán a cabo las funciones de supervisión in-situ utilizando la información enviada por las entidades de ahorro y crédito popular a solicitud de la CNBV y del comité de supervisión de la Federación correspondiente y toda aquella información adicional que se considere necesario requerir específicamente para realizar la visita de inspección.

Asimismo, de conformidad con la fracción XXXV del artículo 1º de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, por supervisión in-situ se deberá entender,

a la fase de inspección del proceso de supervisión auxiliar que será realizada con la presencia física de los Supervisores Auxiliares directamente en las instalaciones de la Entidad, mediante la realización de visitas de inspección en las oficinas, sucursales y demás establecimientos de la misma;

La supervisión extra-situ estará compuesta por dos etapas sucesivas, la planeación de la visita y la visita de inspección; la finalidad de la etapa de planeación será que los supervisores auxiliares determinen, antes de iniciar la inspección, cuáles serán la

⁵⁰ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *Análisis...*, p. 1215.

estrategia, alcance, duración, organización y control de la visita. En esta etapa los supervisores auxiliares incorporarán los resultados proporcionados por la supervisión extra-situ y, en su caso, detectarán posibles puntos específicos de preocupación con base en la información disponible sobre la entidad de ahorro y crédito popular y los resultados de visitas previas.

La etapa de la visita de inspección tendrá por objeto que los supervisores auxiliares obtengan un conocimiento detallado y objetivo de las actividades de administración, operación y comercialización de la entidad de ahorro y crédito popular, así como de sus operaciones, procedimientos, sistemas, controles internos y grado de cumplimiento de la regulación vigente.

En el artículo 281 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, son establecidas de manera enunciativa y no limitativa, las principales tareas que llevarán a cabo los supervisores auxiliares dentro de la fase in-situ del proceso de supervisión auxiliar, entre otras destacan las relativas a corroborar la existencia de una adecuada documentación que respalde las operaciones activas y pasivas de la entidad; verificar el cumplimiento de la regulación prudencial y otras disposiciones legales aplicables en cuanto a operaciones, límites, procedimientos y tenencia accionaria, entre otros; revisar la estructura organizacional de la entidad, verificando que ésta se apegue a la normatividad aplicable y a sus políticas internas, y corroborar que los funcionarios de la misma se encuentren debidamente acreditados y cumplan los requisitos establecidos en las normas aplicables, así como comprobar que las observaciones realizadas y las anomalías detectadas ya sea por la supervisión extra-situ o por anteriores visitas de inspección, hayan sido debidamente atendidas o corregidas.

En particular y de manera no limitativa, los supervisores auxiliares deberán elaborar un reporte de avance mensual del programa anual de visitas que incluya, en su caso, las desviaciones respecto del programa y las causas que originaron dichas desviaciones, así como un informe de inspección de cada visita realizada a una entidad sujeta a supervisión auxiliar, observando los estándares mínimos fijados por la CNBV en la guía de supervisión auxiliar.

Por último, resulta conveniente advertir que para estar en posibilidad de cumplir con las tareas previstas en la diversas fases de supervisión anteriormente señaladas, se faculta al comité de supervisión para programar y realizar visitas de inspección de distinta naturaleza o tipo, mismas que son clasificadas en ordinaria integral, ordinaria específica y extraordinaria; en cualquier caso los resultados correspondientes a

cada una de las visitas deberán registrarse en un informe, siendo responsabilidad del comité de supervisión presentar ante la CNBV los informes de inspección, asimismo en la realización de las visitas de inspección, los supervisores auxiliares que el comité de supervisión designe al efecto, deberán cumplir, como mínimo, con las reglas de protocolo de conducta establecidas en la guía de supervisión auxiliar.

La visita de inspección ordinaria integral es aquella durante la cual se revisen, cuando menos, todos los aspectos señalados por la CNBV en la guía de supervisión auxiliar y los asuntos específicos detectados durante la supervisión extra-situ y la planeación de la visita, o bien, derivados de visitas anteriores.

La visita de inspección ordinaria específica es aquella durante la cual la revisión se limita al examen exhaustivo y la comprobación detallada de algunos aspectos particulares.

La visita de inspección extraordinaria es aquella realizada fuera del programa regular de visitas con la finalidad de revisar situaciones problemáticas determinadas, verificar el cumplimiento de instrucciones emitidas por la CNBV o la Federación respectiva, estas visitas serán motivadas cuando durante la supervisión auxiliar de las Federaciones o durante la supervisión directa de la CNBV se detecte algún riesgo excepcional que afecte o pueda afectar de manera significativa la estructura financiera de dicha entidad y la atención de quejas o denuncias provenientes de la administración de la misma o las autoridades competentes.

En concordancia con lo anterior, el comité de supervisión tienen la obligación de elaborar un programa anual de visitas de inspección ordinarias (integrales y/o específicas), mismo que deberá enviarse a la CNBV en el mes de enero de cada año, dicho programa también deberá hacerse del conocimiento del consejo de administración de la Federación de que se trate; en tal virtud, anualmente dicho comité realizara, cuando menos, una visita ordinaria específica, así como las visitas extraordinarias que juzgue necesarias; no obstante lo anterior, cada 2 años deberá realizarse una visita ordinaria integral a cada una de las entidades de ahorro y crédito popular sobre las que ejerza las facultades de supervisión auxiliar, no resultando obligatoria la realización de una visita ordinaria específica durante el año en que se efectúe dicha visita.

Tratándose de entidades de reciente creación será obligatorio para el comité de supervisión realizar una visita ordinaria integral en el primer año de operaciones.

Es preciso resaltar el hecho de que se concede a la CNBV la posibilidad de participar en las visitas de inspección previstas para las Federaciones derivadas de la

supervisión in-situ, lo cual acontece a través del segundo párrafo del artículo 284 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular:

La Comisión, en ejercicio de sus facultades de supervisión, podrá participar cuando lo considere oportuno o conveniente en la realización de las visitas de inspección a que se refieren los Artículos 280 y 281 de las presentes disposiciones, informando tal determinación a la Federación correspondiente, y designando a los funcionarios que se integrarán con los Supervisores Auxiliares de dicha Federación.

Situación que es del todo ilógica y por demás ilegal, como veremos posteriormente, toda vez que las facultades encomendadas a la CNBV, tales como la supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular, que en la actualidad se desarrollan principalmente a través de la inspección o vigilancia, solamente podrán ser ejercidas por el Presidente de la citada autoridad financiera, quien “ejerce sus funciones de manera directa o por medio de los servidores públicos de la misma”,⁵¹ en tal virtud, dicho funcionario las podrá llevar a cabo de manera directa o mediante acuerdo delegatorio, pero sólo a través de los servidores públicos de la propia Comisión, lo anterior con fundamento en el artículo 16 de la LCNBV.

F. De la afiliación y de las entidades no afiliadas

De las consideraciones anteriormente expuestas, se desprende que la supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular será ejercida por el comité de supervisión de cada Federación, para cuyo efecto se hace una distinción entre las mismas, diferenciando las entidades afiliadas a ésta de las entidades no afiliadas, lo anterior es así toda vez que por virtud de la LACP, “las entidades podrán estar afiliadas o no a una Federación, autorizada por la Comisión para supervisarlas de manera auxiliar”⁵² lo cual en todo caso se hará mediante la celebración de un contrato de afiliación o supervisión auxiliar.⁵³

Tal distinción en los contratos, obedece a la posibilidad con la que cuentan las entidades de ahorro y crédito popular de optar por el régimen de afiliadas y no afiliadas a

⁵¹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 198.

⁵² *Ibíd.*, 1166.

⁵³ En términos de la fracción II del artículo 37 de la LACP, será causa de revocación de la autorización respectiva, el hecho de que las entidades de ahorro y crédito popular no acrediten a la CNBV, la celebración de un contrato de afiliación o de supervisión auxiliar con una Federación, así como si no mantienen vigentes dichos contratos.

una Federación, siendo estas últimas entendidas como aquellas “que habiéndose organizado como entidades, no han celebrado un contrato de afiliación a una Federación para que las supervise de manera auxiliar”⁵⁴, mismas que tendrán todas las obligaciones de las entidades afiliadas inherentes a la supervisión auxiliar, incluyendo la de cubrir el costo de la supervisión auxiliar, asimismo, para obtener el dictamen a efecto de obtener la autorización por parte de la CNBV, deberán solicitar a alguna Confederación participar en su fondo de protección, y en caso de que ésta acepte, la sociedad deberá acudir con alguna Federación miembro de la Confederación respectiva para que emita el dictamen correspondiente, en caso de ser favorable el dictamen, la Federación de que se trate se encargará de su supervisión auxiliar.

En caso de que ninguna Confederación acepte administrar el fondo de protección de dicha sociedad, “la Comisión asignará a estas entidades una Federación para que las supervise de manera auxiliar, debiendo celebrarse al efecto, un contrato de supervisión auxiliar entre ambas instancias”.⁵⁵

En cualquiera de los supuestos, en términos del artículo 58 de la LACP, tanto las entidades afiliadas como las no afiliadas, en su relación con las Federaciones, tendrán las obligaciones de aportar las cuotas periódicas que fije la asamblea general de afiliados para su sostenimiento así como cubrir el costo de supervisión auxiliar; proporcionar a la Federación la información y documentación que le requiera para efectos de la supervisión auxiliar; en general cumplir con las estipulaciones contenidas en el contrato de afiliación o de supervisión auxiliar, según se trate, así como con la regulación prudencial que establezca la CNBV y, en su caso, la Confederación o la Federación, y, cumplir con las resoluciones adoptadas por la asamblea general de afiliados del aludido organismo de integración, entre otras.

Asimismo, las entidades no afiliadas de igual forma que las afiliadas estarán sujetas a participar en un fondo de protección o en su caso, a constituir un sistema de protección a ahorradores, además la Federación que las supervise de manera auxiliar podrá prestarles servicios complementarios a un costo que no podrá ser inferior al que corresponda a una entidad afiliada.

Es pertinente hacer notar que el proyecto de contrato de afiliación o de supervisión auxiliar que en su caso celebrará la sociedad solicitante con una Federación, incluyendo la aceptación por parte de ésta para celebrarlo, forma parte de la documentación que

⁵⁴ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. II, nota 4, p. 1166.

⁵⁵ *Ídem.*

deberá acompañarse a la solicitud de autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular, cuya formalización deberá efectuarse a más tardar dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que haya quedado inscrito en el RPC, el acta constitutiva de la entidad de ahorro y crédito popular, debiendo enviar un ejemplar del mismo a la CNBV a través de la Federación respectiva.

Tales contratos, en términos de los artículos 81 y 88 de la LACP, de igual forma contendrán la conformidad por parte de la entidad con los términos y condiciones en que se ejercerá la facultad de supervisión auxiliar, previstos en la LACP, en las disposiciones que de ella emanen, así como en el reglamento interior de la Federación, y, el reconocimiento de la entidad de ahorro y crédito popular para sujetarse a las medidas correctivas y mecanismos que instrumente la Federación.

Sobre las medidas correctivas y mecanismos anteriormente referidas, es de hacer mención que son medios de protección a los usuarios del sistema de ahorro y crédito popular, que se instrumentan en caso de que peligre la situación financiera de la entidad de ahorro y crédito popular y ponga en riesgo a los ahorradores; la diferencia entre uno y otro es que mientras las primeras tienen un fin preventivo, los segundos tratan de reparar el daño causado.

Las primeras, tendrán por objeto prevenir, y en su caso, normalizar oportunamente las anomalías financieras o de cualquier otra índole, que las entidades presenten, derivadas de las operaciones que realicen y que puedan afectar su estabilidad o solvencia, o pongan en riesgo los intereses de los ahorradores; en tal virtud, el comité de supervisión ordenará a la entidad la aplicación de aquellas que considere necesarias, previa audiencia, cuando de sus dictámenes se desprenda alguna operación que se considere irregular, serán determinadas por la CNBV, mediante disposiciones de carácter general, así como sus características y plazos para su cumplimiento de acuerdo con la categoría en que hubiesen sido clasificadas.

Los mecanismos previstos por la LACP, son la escisión, fusión, venta y disolución y liquidación de la entidad de ahorro y crédito popular, así como el consecuente pago de los depósitos de dinero a sus ahorradores, tienen lugar cuando se presenten causas graves, que afecten la estabilidad o la solvencia de la entidad y pongan en riesgo los intereses de los ahorradores; el comité de supervisión, previa audiencia de la entidad de que se trate y de conformidad con el contrato de afiliación o de supervisión auxiliar celebrado, solicitará la remoción del director o gerente general y del consejo de administración, informando esta situación al comité técnico, quien de conformidad con los

contratos de referencia, designará a las personas que se encargarán de la administración de la entidad de ahorro y crédito popular, y procederá a la selección de alguno de los aludidos mecanismos, el cual en todo caso, deberá ser aquél que resulte en un menor costo para el fondo de protección, su selección deberá realizarse con base en un estudio técnico, elaborado por un auditor externo y aprobado por el comité técnico, que justifique su idoneidad.

Sobre el tema considero que no es clara la intención del legislador de hacer tal distinción entre las entidades de ahorro y crédito popular, es decir entre afiliadas y no afiliadas, toda vez que en términos de la LACP, en ambos casos estarán sujetas a la supervisión directa de la CNBV y a la supervisión auxiliar de las Federaciones autorizadas, con quien tengan celebrado el contrato respectivo, y tal supervisión auxiliar será ejercida por el comité de supervisión de cada Federación.

G. Ilegalidad de la supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular conferida a las Federaciones

La facultad de supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular, auxiliar a la de la CNBV, conferida a las Federaciones, es considerada de dudosa constitucionalidad, al respecto comenta el distinguido catedrático Humberto Enrique Ruiz Torres:

Hay que considerar que las federaciones no son parte de la administración pública, sino simples particulares y que el principio constitucional de la autoridad competente implica que sólo las autoridades pueden realizar actos de afectación unilaterales, siempre que funden y motiven su proceder y otorguen garantía de audiencia a los gobernados.⁵⁶

En opinión del autor citado, en el marco de la LACP, las Federaciones tienen encomendadas una serie de atribuciones de dudosa constitucionalidad, como lo es la supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular, cuyo fundamento legal lo es el artículo 47 de la LACP, por virtud del cual, dichos organismos de integración pueden requerir información a las entidades, vigilar el cumplimiento de la regulación prudencial, realizar visitas de inspección, ordenar que las mismas adopten medidas correctivas o solicitar la remoción de personal de las entidades, lo cual es del todo ilegal, toda vez que las federaciones no son parte de la administración pública, sino simples particulares.

⁵⁶ Ruiz Torres, Humberto Enrique, *ob. cit.*, nota 67, p. 81.

En esta tesitura y de la simple lectura que del artículo 47 de la LACP se haga, se advierte con claridad que las Federaciones cuentan con competencia en ley para llevar a cabo la supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular de manera auxiliar a la CNBV, sin embargo, del propio precepto legal citado se desprende que tales facultades están conferidas a la CNBV, cuya naturaleza jurídica es la de un órgano desconcentrado de la SHCP y se ubica “dentro de la administración pública centralizada, como un órgano subordinado a la Presidencia de la República por conducto de la SHCP”,⁵⁷ lo anterior con fundamento en los artículos 90 constitucional, 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 98-B y 98-C del Reglamento Interior de la SHCP y 2º y 4º, fracción I de la Ley de la CNBV.

En virtud de lo anterior, resulta evidente que el legislador mediante la LACP pretende delegar funciones que son propias de la función pública, al facultar a las Federaciones a llevar a cabo actividades de un órgano de la administración pública federal centralizada, como lo es la supervisión de entidades financieras, lo cual es del todo ilegal, máxime que contraviene flagrantemente el artículo 90 constitucional, pues lleva a cabo actividades de la esfera de competencia de la SHCP, mismas que en la actualidad son despachadas por la CNBV, lo anterior aunado al hecho de que las Federaciones no forman parte de administración pública.

En este sentido, “mediante la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (DOF 28 abril de 1995) se crea esta Comisión como un órgano desconcentrado de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas”,⁵⁸ teniendo por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras,⁵⁹ 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.

⁵⁷ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 213.

⁵⁸ Mendoza Martell, Pablo E. y Eduardo, Preciado Briseño, *ob. cit.*, nota 23, p. 26.

⁵⁹ De conformidad con la fracción IV del artículo 3º de la Ley de la CNBV, por entidades del sector financiero o entidades financieras, se deberá entender a las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales, instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia, personas que operen con el carácter de entidad de ahorro y crédito popular, así como otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión.

En consecuencia, la facultad de supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular, instituciones integrantes del sistema financiero mexicano, es despachada actualmente por la CNBV a través de su Presidente, ya que dicho funcionario tiene entre otras atribuciones “la inspección y vigilancia de las entidades financieras”,⁶⁰ tal y como se desprende del artículo 16 de LCNBV, al señalar que corresponde al Presidente el ejercicio de las facultades de la mencionada autoridad financiera, el cual ejercerá sus funciones directamente o, mediante acuerdo delegatorio que deberá ser publicado en el DOF, a través de los vicepresidentes, directores generales y demás servidores públicos de la citada Comisión, ya que el “Presidente es la máxima autoridad administrativa de la Comisión y ejerce sus funciones de manera directa o por medio de los servidores públicos de la misma”.⁶¹

Es decir, que por disposición legal, el ejercicio de las facultades del citado organismo desconcentrado corresponden a su Presidente, quien podrá ejercerlas directamente o delegarlas, pero sólo a través de servidores públicos de la CNBV; en razón de lo anterior se advierte con claridad que la facultad de supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular, conferida a las Federaciones es ilegal, no obstante que dicha competencia pretenda sustentarse en ley, pues la LCNBV es precisa al señalar quienes ejercitaran tales facultades.

En este sentido, no consideramos apropiado que en clara contravención a la LCNBV, se faculte a personas morales llevar a cabo la supervisión de entidades financieras, sobretodo si tales entidades captan recursos del público provenientes de sus socios o clientes, además de que la propia CNBV cuenta unidades administrativas que a través de sus titulares ejercen dicha facultad.

En concordancia con lo anterior, el artículo 4º del Reglamento Interior de la CNBV, precisa los servidores públicos y unidades administrativas de los cuales se auxiliará el Presidente de la Comisión para el desempeño de sus facultades y funciones (que entre otras atribuciones tiene la supervisión de las entidades financieras en comento), dentro de las cuales se ubica la unidad administrativa denominada “Dirección General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular”, misma que de conformidad con el artículo 24 del citado Reglamento cuenta con las siguientes facultades:

⁶⁰ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob. cit.*, t. I, nota 4, p. 198.

⁶¹ Ídem.

Artículo 24.- A la Dirección General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, a través de su titular, le corresponderán las facultades siguientes:

I. Realizar la supervisión de:

a) Entidades de ahorro y crédito popular.

b) Federaciones y confederaciones de entidades de ahorro y crédito popular.

c) Las demás personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas en la LACP.

d) Empresas que presten servicios complementarios o auxiliares en la administración de las entidades citadas, así como de las sociedades inmobiliarias de estas últimas.

II. Ejercer las atribuciones señaladas en los artículos 16 y 17 de este Reglamento, respecto de las entidades a que se refiere la fracción anterior.

III. Autorizar y, en su caso, aprobar los actos que de conformidad con la LACP y las disposiciones de carácter general que de esta ley emanen, corresponda otorgar a la Comisión, siempre que el ejercicio de esta atribución no se encuentre expresamente reservada a su Junta de Gobierno. Dicha facultad se ejercerá analizando y dictaminando los aspectos operativo, económico, financiero y administrativo, de los actos objeto de su competencia.

IV. Emitir las opiniones que las autoridades competentes soliciten a la Comisión, en los procedimientos administrativos de autorización y, en su caso, aprobación, que se sigan de conformidad con la LACP y las disposiciones de carácter general que de esta ley emanen. Dicha facultad se ejercerá analizando y dictaminando los aspectos operativo, económico, financiero y administrativo, de los actos objeto de su competencia.

Las facultades a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo, deberán ejercerse en coordinación con la Vicepresidencia de Normatividad o las Direcciones Generales que le estén adscritas que al efecto resulten competentes.

El titular de la Dirección General a que se refiere este artículo, podrá ejercer facultades de supervisión sobre las entidades financieras a que se refieren los artículos 21 y 22 de este Reglamento, cuando así lo determine el Presidente de la Comisión mediante acuerdo delegatorio, supuesto en el cual contará con las facultades contenidas en los citados artículos.

Asimismo, dicha unidad administrativa de conformidad con los artículos 16 y 17 del referido Reglamento, en el ámbito de su respectiva competencia ejercerá, a través de sus titulares, las facultades de supervisión que de conformidad con la legislación y reglamentos aplicables correspondan a la CNBV, procurando en todo momento el

mejoramiento constante de la supervisión, mediante el desarrollo, actualización y homologación de las metodologías de supervisión.

Por lo consiguiente, consideramos que ninguna manera está apegada a derecho la designación de las facultades de supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular, a cargo de las Federaciones, toda vez que dicha facultad en la actualidad esta atribuida a la CNBV, como órgano desconcentrado de la SHCP, y como tal, sólo puede ser ejercida directamente por el Presidente de la propia Comisión o mediante acuerdo delegatorio por medio de sus servidores públicos, y las Federaciones tampoco son servidores públicos de la CNBV, máxime que la facultad de supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular está delegada a la unidad administrativa de la CNBV, denominada "Dirección General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular".

En este orden de ideas, el artículo 16 del Reglamento Interior de la CNBV determina que al ejercer las facultades de supervisión, el Director General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, podrá:

I. Ordenar la realización de visitas de inspección, efectuar la vigilancia y determinar o proponer las medidas de prevención y corrección que correspondan, según el ámbito de su competencia, conforme a las leyes, disposiciones aplicables y el presente Reglamento.

II. Autorizar al personal que tengan adscrito, para que durante la práctica de una visita de inspección, éstos puedan solicitar la información que estimen necesaria para su adecuada ejecución, quedando comprendida la relativa al titular o beneficiario que corresponda a las operaciones y servicios que realicen dichas entidades y que en términos de las leyes relativas al sistema financiero se encuentren protegidas por algún tipo de secreto.

III. Evaluar los riesgos a que están sujetas las entidades y personas que supervisen, así como los sistemas de control y la calidad en la administración, lo que efectuarán de manera consolidada en el caso de entidades financieras agrupadas.

IV. Practicar visitas de inspección de entidades financieras ya sean ordinarias, especiales y de investigación, para lo cual podrán efectuar la revisión, verificación, comprobación y evaluación de operaciones y auditoría de registros y sistemas informáticos, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas y se ajusten al cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas que las rijan así como a los sanos usos y prácticas de los mercados financieros.

V. Vigilar, por medio del análisis de información económica y financiera, a las entidades y personas que supervisen el cumplimiento de las leyes y disposiciones aplicables.

VI. Desempeñar las atribuciones señaladas en el artículo 17 y demás del presente Reglamento, según corresponda al ámbito de su competencia.

Por su parte el artículo 17 del citado Reglamento establece que la Dirección General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, a través de su titular, sin perjuicio de las facultades de supervisión a que se refiere el artículo 16 anterior, también podrá:

I. Elaborar y, en su caso proponer a la aprobación de la Vicepresidencia a la que se encuentren adscritos, el programa anual de supervisión de las entidades financieras sujetas al ámbito de su competencia.

II. Coordinar las visitas de inspección ordinarias que hayan sido proyectadas conforme al programa anual de supervisión, así como ordenar la realización de visitas especiales o de investigación a las entidades financieras sujetas a su ámbito de competencia de conformidad con lo previsto en el presente Reglamento Interior, dándoles a conocer los actos de autoridad que correspondan y registrando tanto los resultados como la evaluación de los mismos a través de los informes que se formulen al respecto.

III. Evaluar la liquidez, solvencia y estabilidad financiera de las entidades que supervisen, la adecuación del capital a los riesgos a que se encuentran expuestas, la calidad de los activos, de los sistemas de control interno, de administración de riesgos y de información, así como la organización y rentabilidad de las entidades, para lo cual contarán con facultades para solicitar reportes de índole económico, contable, administrativo y jurídico que para tal efecto requieran, así como para realizar todo tipo de visitas.

IV. Hacer del conocimiento de su superior jerárquico los resultados de la supervisión.

V. Dictar las medidas necesarias para que las entidades financieras sujetas al ámbito de su competencia, de conformidad con lo previsto en este Reglamento, ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables, a las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, a los usos mercantiles, bursátiles y bancarios y a las sanas prácticas de los mercados financieros, para lo cual contarán, entre otras facultades, con las siguientes:

a) Ordenar correcciones o modificaciones a los estados financieros de las entidades, que se consideren pertinentes conforme a las normas de registro contable aplicables a dichas entidades, así como instruir la publicación de aquéllas.

b) Requerir la información que se estime necesaria para verificar el apego a las normas y procedimientos de auditoría externa contable, relacionado con el dictamen del auditor externo que corresponda a la entidad.

c) Exigir requerimientos de capitalización adicionales a los señalados en las disposiciones aplicables cuando a juicio de esta Comisión así se justifique, a fin de preservar la estabilidad financiera de las entidades estableciendo el plazo para su cumplimiento.

d) Proponer al Presidente la suspensión de operaciones cuando la situación financiera de la entidad presente graves deficiencias.

e) Proporcionar, en coordinación con la Vicepresidencia de Asuntos Internacionales y Difusión, la asistencia que en materia de supervisión soliciten las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países, de conformidad con las leyes y los acuerdos o convenios que al efecto tenga celebrados la Comisión con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a los de ésta.

f) Establecer la estimación máxima de activos de las entidades financieras y mínima de sus obligaciones.

g) Dictar las medidas preventivas necesarias para evitar el deterioro de la solvencia de la entidad.

h) Proponer al Presidente la celebración de programas de cumplimiento forzoso en términos de lo establecido en el artículo 5 de la LCNBV.

i) Instruir el establecimiento de medidas de control interno y de administración de riesgos.

j) Dictar las demás medidas que resulten pertinentes de conformidad con las leyes y disposiciones aplicables.

VI. Supervisar y evaluar los sistemas e instalaciones y equipos automatizados de las entidades financieras sujetas a su supervisión.

VII. Establecer y verificar el cumplimiento, cuando así corresponda, de programas de prevención y . corrección de cumplimiento forzoso para las entidades financieras que supervisen, tendientes a eliminar irregularidades y riesgos cuando las mismas presenten desequilibrios que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad financiera. Al efecto, podrán celebrar o suscribir acuerdos o programas de cumplimiento forzoso.

VIII. Proponer, a la Vicepresidencia de Normatividad y a la Dirección General de Desarrollo de Proyectos, la elaboración de regulación aplicable a las entidades sujetas a su supervisión.

IX. Proponer, a la Vicepresidencia Jurídica, la aplicación de sanciones y, en su caso, la imposición de las medidas precautorias que con motivo de las

sanciones correspondientes resulten procedentes en el ámbito de sus atribuciones.

X. Señalar la forma y términos en que las entidades estarán obligadas a proporcionar a la Comisión, los datos, informes, registros, libros de actas, auxiliares, documentos, correspondencia y en general, la información que estimen necesaria para el ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia, quedando comprendida la información y documentación relativa al titular o beneficiario que corresponda a las operaciones y servicios que realicen dichas entidades y que en términos de las leyes relativas al sistema financiero se encuentren protegidas por algún tipo de secreto.

En los actos administrativos a través de los cuales se ejercite esta facultad, no podrá establecerse la obligación de proporcionar la información que corresponda en forma periódica, continua o permanentemente.

XI. Actuar, en su caso, como enlace con los interventores designados por el Presidente, a fin de proporcionarles apoyo en materia contable y financiera de las entidades financieras intervenidas, cuando éstos así lo soliciten.

XII. Desempeñar las atribuciones que les sean delegadas por el Presidente de la Comisión, mediante acuerdo delegatorio de facultades publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En síntesis, el ejercicio de las facultades de supervisión encomendadas a la CNBV, corresponde a su Presidente, quien podrá ejercerlas directamente o delegarlas pero únicamente a otros servidores públicos de la propia autoridad financiera.

2. Reglamento interior

Independientemente de la forma legal que adopten los organismos de integración, tomando en cuenta que de conformidad con el artículo 50 de la LACP, tendrán “personalidad jurídica y patrimonio propios, podrán adoptar cualquier naturaleza jurídica, siempre que no tenga fines lucrativos”, se considera que en todo caso serán personas morales o jurídicas, mismas que son entendidas como “un ente colectivo, reconocido por el derecho, para ser sujeto de derechos y obligaciones”.⁶²

Al respecto, es de hacer mención que anteriormente señalamos que en la actualidad los diversos organismos de integración que a la fecha han obtenido autorización para operar, han adoptado la forma legal de sociedades cooperativas, sociedades y asociaciones civiles, todas ellas consideradas personas morales, en términos del artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal.

⁶² Sánchez Márquez, Ricardo, *ob. cit.*, nota 267, p. 205.

En esta tesitura, no debemos perder de vista que “el funcionamiento de las personas morales se rige por la ley correspondiente a la clase de persona de que se trate”,⁶³ siendo en el caso concreto aplicable la legislación mercantil o civil, respectivamente, “además rigen su funcionamiento la escritura constitutiva, los estatutos o sus reglas que las normen”.⁶⁴

En virtud de lo expuesto, se advierte que el ordenamiento legal que rija su actuar dependerá de la forma legal que adopten para su constitución los organismos de integración, además de las disposiciones contenidas en su escritura constitutiva o estatutos, sin embargo, sea cual fuere la naturaleza jurídica que revistan, estarán sujetas al reglamento interior que deberán formular en términos del artículo 55 de la LACP, mismo que respecto de las Federaciones dispone:

Artículo 55.- Cada Organismo de Integración formulará su reglamento interior, que deberá contener, entre otras, las normas aplicables a:

I.- Tratándose de una Federación:

- a) La admisión, suspensión y exclusión de los afiliados;
- b) La forma y metodología en que ejercerá las funciones de supervisión auxiliar sujetándose a las reglas de carácter general que emita la Comisión;
- c) Las reglas prudenciales que en adición a las emitidas por la Comisión deberán observar sus Entidades afiliadas, y en su caso, las Entidades no afiliadas que supervise;
- d) Los derechos y obligaciones de los afiliados, así como de las Entidades no afiliadas sobre las que se ejerzan las funciones de supervisión auxiliar;
- e) La forma de determinar las cuotas que le deberán aportar las Entidades;
- f) Las aportaciones que las Entidades deberán cubrir para el Fondo de Protección, o bien, para el sistema de protección de ahorradores a que se refiere el último párrafo del artículo 105;
- g) Las medidas correctivas mínimas a las que deberán sujetarse las Entidades, incluyendo la facultad de nombrar a personas que se encarguen de la administración de la Entidad en sustitución de su consejo de administración y director o gerente general, o de quienes ejerzan tales funciones;
- h) Los mecanismos voluntarios de solución de controversias entre las Entidades y sus Socios o Clientes;

⁶³ Ramírez Valenzuela, Alejandro, *Elementos de Derecho Civil*, México, Limusa, 1995, p. 46.

⁶⁴ Orizaba Monroy Salvador, *ob. cit.*, nota 323, p. 39.

- i) El programa de control y corrección interno para prevenir conflictos de interés y uso indebido de la información.
- j) Los procedimientos aplicables para el caso de que las Entidades incumplan sus obligaciones, incluyendo penas convencionales a su cargo y a favor de la Federación, y
- k) Los préstamos que podrán otorgarse entre sí las Entidades afiliadas conforme a lo señalado en el artículo 36, fracción III.

Cabe mencionar, que para efectos de obtener la autorización para organizarse y operar como organismo de integración, las Federaciones se encuentran obligadas a acompañar a la solicitud respectiva, el proyecto de reglamento interior conforme al cual ejercerá sus facultades de supervisión auxiliar, al ser éste, uno de los requisitos mínimos que deberá cumplir un organismo de integración para ser autorizado, según lo dispuesto por la fracción V del artículo. 53 de la LACP.

Las modificaciones que se pretendan efectuar a los estatutos, así como al reglamento interior del organismo de integración, deberán someterse a la previa aprobación de la CNBV; en este sentido, dicha autoridad podrá, en todo momento, ordenar adecuaciones al reglamento interior.

Derivado del artículo 125 de la LACP, las Federaciones en su reglamento interior deberán establecer penas convencionales a aplicarse a las entidades afiliadas o sobre las que se ejerzan la función de supervisión auxiliar, en los términos estipulados con tales entidades en el contrato respectivo; pero, a un solo acto u omisión de una entidad no podrá aplicarse pena convencional y además las multas a que se refieren el citado ordenamiento legal, por lo que las Federaciones y la CNBV estarán coordinadas para el ejercicio de sus facultades.

En todo caso, para la aplicación de las penas convencionales por parte de las Federaciones, así como de las multas previstas en la citada ley, la Federación o, en su caso la CNBV, según se trate, deberán oír previamente al interesado y tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de la misma.

Asimismo, en términos de la fracción I del artículo 131 de la LACP, a las Federaciones que omitan aplicar a las entidades de ahorro y crédito popular las penas convencionales que correspondan en los términos del contrato respectivo, se les

impondrá multa consistente en 1,000 a 5,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

IV. Confederaciones

Según lo expuesto con anterioridad, las Confederaciones, cuya autorización deberá ser otorgada por la CNBV, “son organismos de integración que agrupan federaciones⁶⁵ (al menos cinco). Su función esencial es administrar el Fondo de Protección a los ahorradores”,⁶⁶ serán instituciones de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios y podrán adoptar cualquier naturaleza jurídica, siempre que no tenga fines lucrativos.

Fungirán como “órgano de colaboración con el Gobierno Federal para el diseño y ejecución de los programas que faciliten la actividad de ahorro y crédito popular”,⁶⁷ además tendrán las facultades de homologar las políticas de supervisión auxiliar de sus Federaciones afiliadas; dar seguimiento al cumplimiento de tales políticas, y supervisarlas en la prestación de servicios distintos a la supervisión auxiliar.

Dichos organismos de integración, tienen el deber de informar mensualmente a la CNBV y a los ahorradores mediante avisos colocados en un lugar visible de las sucursales de las entidades de ahorro y crédito popular, sobre el estado que guarde el fondo de protección cuya vigilancia les haya sido encomendada, así como de los pagos que se hayan tenido que efectuar, lo cual me parece muy acertado, toda vez que dichas acciones contribuyen a garantizar la transparencia en la administración del fondo que protegerá los recursos de los ahorradores, asimismo, coadyuvarán a la formación de usuarios informados, brindándoles la posibilidad de elegir la mejor opción en el mercado.

Por regla general, cada Confederación deberá constituir un fondo de protección, asimismo, todas las entidades de ahorro y crédito popular autorizadas deberán contar con un sistema de protección de los depósitos de sus socios o clientes, en tal virtud, para efectos de obtener la respectiva autorización, las solicitantes deberán acompañar a su solicitud de autorización, entre otra documentación, la aceptación de una Confederación para que la entidad participe en el fondo de protección administrado por aquélla, constituyendo causa de revocación de la autorización correspondiente, el hecho de que

⁶⁵ Es de señalarse que de conformidad con la fracción III del artículo 131 de la LACP, a las Confederaciones que afilien a Federaciones no autorizadas por la CNBV, se les impondrá multa consistente en 5,000 a 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

⁶⁶ Ruíz Torres, Humberto Enrique, *ob. cit.*, nota 67, p. 180.

⁶⁷ Guzmán Holguín, Rogelio, *ob. cit.*, nota 16, p. 264.

las entidades de ahorro y crédito popular no acrediten a la CNBV, la adhesión al fondo de protección respectivo, o bien, la constitución del sistema de protección a que se refiere el último párrafo del artículo 105 de la LACP, relacionado con el establecimiento de un fondo de protección especial por parte de las entidades no afiliadas. Del mismo modo, será causa de revocación de la autorización respectiva, si la Federación no acredita a la CNBV, que sus entidades de ahorro y crédito popular afiliadas, así como aquéllas no afiliadas que supervise auxiliariamente, participan en el fondo de protección administrado por alguna Confederación.

En virtud de lo anterior, resulta indudable la importancia de la labor encomendada a los organismos de integración en comento, ya que su participación en el sistema de ahorro y crédito popular consiste fundamentalmente en administrar el fondo creado por virtud de la LACP, para la protección de los depósitos de los usuarios de las entidades de ahorro y crédito popular, a través del cual se pretende restaurar la confianza del público ahorrador, no obstante que, como veremos más adelante, al abordar lo relativo a la forma jurídica que deberá revestir el fondo de protección para su constitución, nos daremos cuenta que en realidad la función de las Confederaciones no es la de administrar directamente el fondo de protección sino la de fungir como fideicomitente del fideicomiso de administración y pago que se deberá constituir a efecto de administrar el citado fondo de protección integrado por las aportaciones de las entidades de ahorro y crédito popular, de las cuales será receptora y finalmente destinataria.

Sobre el fondo de protección, es de señalarse que dicho mecanismo que no fue previsto en su momento para ninguna de las organizaciones del sector de las finanzas populares, así como tampoco para las sociedades de ahorro y préstamo, en tal virtud, podemos afirmar que,

Antes de la expedición de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, no existía ningún mecanismo para garantizar los depósitos de los socios y clientes de las Cajas Populares ni de las Cooperativas, hecho que constituía un problema ante la percepción de los ahorradores de que las autoridades financieras deben responder en caso de quiebra de alguna de esas entidades.⁶⁸

Al respecto, el artículo 5º de la LACP, es claro al establecer que las operaciones que realicen las entidades de ahorro y crédito popular, únicamente estarán respaldadas por los fondos de protección con los límites y en los términos legales previstos, por lo que el Gobierno Federal y las entidades de la Administración Pública Paraestatal no podrán

⁶⁸ Figueredo Díaz, Pilar María, *ob. cit.*, nota 8, p. 65.

responsabilizarse ni garantizar el resultado de las operaciones que realicen las citadas entidades ni los organismos de integración, así como tampoco asumir responsabilidad alguna respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas con sus socios o clientes.

En relación con lo anterior, la Lic. Pilar Figueredo Díaz comenta:

Es importante la restricción que se establece para que el Gobierno Federal o las Secretarías de Estado, no se vean nuevamente en los problemas en que estuvieron cuando sucedió la quiebra y consecuente respuesta a los ahorradores, por ello el artículo 5º de la Ley acota la responsabilidad del Gobierno Federal y de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.⁶⁹

Es decir, que en la actualidad, la protección de los depósitos de dinero de los usuarios de las entidades de ahorro y crédito popular, únicamente estarán respaldados por los fondos de protección que al efecto se instauren, en los términos y límites legales previstos, mismos que serán administrados por las Confederaciones, por lo que el Gobierno Federal así como sus entidades paraestatales, no tendrán responsabilidad alguna en caso de que sobrevenga alguna situación que ponga en riesgo la liquidez y solvencia de la institución financiera que dificulte el cumplimiento de sus obligaciones contraídas.

Sobretudo considerando la solución que se le dio al difícil problema económico social que se derivó de la quiebra y el fraude realizado por varias cajas de ahorros en diversos estados de la República, consistente en la creación de un fideicomiso que administrara el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades Cooperativas de Ahorro y de Apoyo a sus Ahorradores,⁷⁰ destinado a desaparecer en un máximo de dos años, en el que el Gobierno Federal a través de la SHCP, fungiría como fideicomitente, Nacional Financiera, S.N.C., como fiduciaria y los ahorradores afectados pertenecientes a las sociedades de ahorro y préstamo y de las cooperativas de ahorro y préstamo que se encontrarán en estado de insolvencia comprobada, como fideicomisarios, dejando fuera a ahorradores de otros tipos de entidades.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 76.

⁷⁰ Decreto por el que se expide la Ley que crea el Fideicomiso de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Apoyo a sus Ahorradores, publicado en el DOF el 29 de diciembre de 2000.

1.- Fondo de Protección

A. Concepto

En términos de la fracción VI del artículo 3º de la LACP, por fondo de protección se entenderá, a los sistemas de protección que se constituyan en términos de tal ordenamiento legal, “con el propósito de procurar cubrir a los ahorradores sus depósitos de dinero en los términos y con las limitaciones señalados en el mismo”.

En opinión del Dr. Jesús de la Fuente, el fondo de protección:

Es un sistema de protección a ahorradores, en el que participan las entidades que deberá constituirse por cada Confederación y que tienen los propósitos de procurar, cubrirles a los ahorradores cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y 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 a cargo de una misma entidad, en caso de que se declare su disolución y liquidación, o se decrete su concurso mercantil.

Asimismo, tendrá como fin otorgar apoyo financiero a las entidades que se ubiquen en los supuestos de escisión, fusión o venta de la entidad, para cubrir los costos derivados de la aplicación de mecanismos adoptados.⁷¹

En virtud de lo anterior, el fondo de protección propuesto para las entidades de ahorro y crédito popular, mismo que deberá constituirse por cada Confederación, constituye es un sistema de protección a los ahorros limitado, ya que la cobertura no es total, pues como se observa el monto garantizado a pagar varía en función del nivel de operaciones asignado a las entidades, a diferencia de lo que acontece en otros países, ya que la protección a los ahorros de los usuarios de las cajas de ahorros van desde la protección por completo por el banco central en España, hasta la creación por las propias entidades de fondos que protejan éstos ahorros de manera limitada en Canadá, lo anterior de conformidad con lo asentado por la Lic. Pilar Figueredo Díaz, misma que señala:

En la Ley de Ahorro y Crédito Popular se optó por la creación de un Fondo de Protección, siguiendo el modelo canadiense, teniendo como fin el proteger a los trabajadores en caso de que la Entidad declare su disolución o liquidación. Además, se estable (sic) la obligación de las Confederaciones de constituirlo y en el cual participan las entidades afiliadas a las Federaciones que integren a la Confederación.⁷²

⁷¹ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob.cit.*, t. II, nota 4, p. 1594.

⁷² Figueredo Díaz, Pilar María, *ob. cit.*, nota 8, pp. 75-76.

En este sentido, tal y como acontece en el caso del sistema de cajas de ahorro en Canadá, mismo que se encuentra estructurado en tres niveles (cajas, Federaciones y una Confederación, que constituye el órgano de integración), son las propias entidades las que componen dicho fondo, a través de sus aportaciones fijadas en función de sus activos y del nivel de operaciones, asumiendo el riesgo en conjunto, siendo administrado también por las Confederaciones, constituyendo un sistema de protección en el que cada entidad tiene el mayor interés de que las demás estén bien administradas, porque son sus recursos, motivo por el cual se considera que el esquema adoptado en el sistema de protección creado por la LACP, “permite que las pérdidas de una Entidad sean absorbidas por las demás entidades que aportan al mismo Fondo, por lo que se incentiva la vigilancia recíproca”.⁷³

En esencia, podemos señalar que el fondo de protección creado para el sector de ahorro y crédito popular, se instaure con el propósito fundamental de cubrir a los ahorradores sus depósitos de dinero así como sus accesorios, con las limitaciones legales previstas, en caso de que se declare la disolución y liquidación de la entidad de ahorro y crédito popular respectiva, o se decrete su concurso mercantil.

Es de resaltar que aún cuando tales supuestos no forman parte del tema central de este trabajo de investigación, consideramos pertinente aludir de manera sintetizada a ellos, a efecto de tener una noción de dichas figuras jurídicas, asimismo, remitimos al lector a los diversos textos que de la materia existen, a efecto de profundizar en los temas.

En este contexto, el artículo 96 de la LACP, precisa que la disolución, liquidación y en su caso concurso mercantil de las entidades de ahorro y crédito popular, se regirán por lo dispuesto en la legislación aplicable, según corresponda a su naturaleza jurídica, en lo que no se oponga a lo establecido por la misma, y por el Título Octavo, Capítulo II de la Ley de Concursos Mercantiles.

Asimismo, considerando que el estado de disolución de una sociedad mercantil, entendida, como la situación de la sociedad “que pierde su capacidad jurídica para el cumplimiento del fin para el que se creó y que sólo subsiste para la resolución de los vínculos establecidos por la sociedad con terceros, por aquélla con los socios y por éstos entre sí,⁷⁴ acontece cuando se esté en presencia de alguna de las causas legales

⁷³ *Ibidem*, p. 78.

⁷⁴ Galindo Sifuentes, Ernesto, *ob. cit.*, nota 203, p. 347.

previstas, momento en el cual “inicia un proceso que culmina con sus extinción como ente jurídico, previa liquidación que de la misma se realice”,⁷⁵ serán causas de disolución de las entidades de ahorro y crédito popular, la actualización de los supuestos previstos por el artículo 95 de la LACP, mismo que establece que las entidades se disolverán por el consentimiento de la asamblea de socios; porque el número de socios llegue a ser inferior al mínimo que establece la ley aplicable; por imposibilidad de seguir realizando el objeto de la entidad; porque se le revoque la autorización para operar; por resolución del comité técnico y por resolución judicial.

Lo que acontece al sobrevenir una causa de disolución, es que la sociedad aún cuando mantiene su personalidad jurídica, ya no podrá realizar el fin para el que fue constituida, porque sólo subsiste para efectos de su liquidación,

que inicia con la modificación de los órganos sociales, de modo que los administradores cesan en sus funciones y facultades y su lugar, con evidentes funciones diversas es tomada por liquidadores, que con facultades plenas de representación deben llevar a buen término la existencia de la sociedad y el fin social se transforma también ya que la sociedad subsiste sólo para la liquidación, de modo que no podrá continuar explotando el objeto para el cual fue creada, sino que continuará para el exclusivo fin de liquidar los pendientes y cobrar lo que a la sociedad corresponda, en un proceso que culmina con la repartición del remanente a los socios y la cancelación de su inscripción ante el Registro Público del Comercio.⁷⁶

Podemos advertir que una vez que se materialice alguna causa por la que deba ser disuelta la sociedad, se deberá poner en liquidación, a efecto de concluir los negocios pendientes de la sociedad, tales como cobrar lo que se le adeuda, pagar lo que deba, transformar el activo en dinero y dividir entre los socios el patrimonio resultante, dicha liquidación estará a cargo de los liquidadores, “quienes serán representantes legales de la sociedad y responderán por los actos que ejecuten excediéndose de los límites de su encargo”;⁷⁷ en el caso de las entidades de ahorro y crédito popular, el comité técnico, será el encargado de adoptar las decisiones relativas a las facultades del liquidador.

Por otro lado, es de advertirse que un comerciante será declarado en concurso mercantil cuando habiendo suspendido o terminado la operación de su empresa, incumpla generalizadamente en el pago de sus obligaciones contraídas, lo anterior de conformidad

⁷⁵ Castrillón y Luna, Víctor M., *ob. cit.*, nota 257, p. 175.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 189.

⁷⁷ Castrillón y Luna, Víctor M., *ob. cit.*, nota 257, p. 193.

con el artículo 9º de la Ley de Concursos Mercantiles, tal condición relativa a la “falta de liquidez, que impide el cumplimiento cabal y puntual de las obligaciones”.⁷⁸.

El concurso mercantil, entendido como el “comerciante que ha suspendido o terminado la operación de su empresa al incumplir en el pago de las obligaciones contraídas debido a la operación de su empresa”,⁷⁹ consta de dos etapas sucesivas, denominadas conciliación y quiebra.

La finalidad de la primera es lograr la conservación de la empresa del comerciante mediante convenio suscrito con sus acreedores, por otro lado, la finalidad de la segunda es la venta de la empresa del comerciante, de sus unidades productivas o de los bienes que la integran para el pago de los acreedores reconocidos.

En términos de la fracción III del artículo 96 de la LACP, podrán demandar la declaración de concurso mercantil de una entidad de ahorro y crédito popular, solicitando que inicie en la etapa de quiebra, el comité técnico o la CNBV en términos de las disposiciones aplicables.

En síntesis, podemos señalar que la esencia del fondo de protección de los depósitos de los ahorradores del sector de ahorro y crédito popular, es garantizar al público usuario que sus recursos les serán devueltos aún cuando sobrevenga alguna causa que ponga fin a la entidad de ahorro y crédito popular.

B. Fundamento legal

El fundamento legal de la administración del fondo de protección de los depósitos de los ahorradores a cargo de las Confederaciones lo constituye el artículo 105, al señalar que “Las Entidades deberán participar en el sistema de protección a ahorradores denominado Fondo de Protección, que deberá constituirse por cada Confederación de conformidad con lo señalado en el artículo 107”, mismo que precisa que el sistema de protección administrado por los organismos de integración de referencia, estará constituido mediante un fideicomiso, como veremos en líneas subsecuentes.

Asimismo, el citado artículo 105 de la LACP, precisa que las entidades de ahorro y crédito popular podrán utilizar los recursos del fondo de protección siempre y cuando hayan realizado aportaciones de carácter continuo durante un plazo mínimo de dos años, por lo que en caso contrario, los depósitos de los ahorradores no tendrán ningún respaldo.

⁷⁸ Zamanillo Cervantes, Francisco, *Los presupuestos del concurso mercantil: una perspectiva crítica*, México, Porrúa, 2003, p.31

⁷⁹ Athie Gutiérrez, Amado, *ob.cit*, nota 286, p. 267.

En tal virtud, se advierte la obligación a cargo de las entidades de informar a sus socios o clientes la fecha a partir de la cual iniciará la vigencia del sistema del fondo de protección respectivo, estableciendo de forma clara y visible en sus sucursales, oficinas, en su publicidad y en toda la documentación que utilicen para instrumentar operaciones, que no contarán con la protección de dicho fondo, hasta en tanto no hayan realizado las aportaciones al mismo durante el plazo aludido; sin embargo, cabe señalar que el incumplimiento a tal obligación no se encuentra sancionado en la LACP, lo cual debería acontecer, sobretodo considerando que mientras transcurra el plazo citado, los depósitos que reciban las entidades de ahorro y crédito popular no estarán respaldados por el sistema de protección señalado, información de la cual necesariamente deberán tener conocimiento los ahorradores, a fin de que asuman el riesgo conducente, máxime que no se advierte con claridad si alguna entidad de ahorro y crédito popular a la fecha cuenta con la protección de dicho fondo, ya que aunque a partir del año 2005 fueron autorizadas las primeras entidades, no fue sino hasta el año 2007, cuando se autoriza a la única Confederación hasta ahora existente en el sistema de ahorro y crédito popular, sin embargo, el artículo 9º transitorio del Decreto por el que se expide la Ley de Ahorro y Crédito Popular, publicada en el DOF el 4 de junio de 2001, establece que las Federaciones autorizadas serán las encargadas de administrar de forma provisional los fondos de protección, hasta que dichas Federaciones formen parte de alguna Confederación autorizada, de ahí la importancia de señalar la fecha a partir de la cual iniciará la vigencia del sistema del fondo de protección respectivo.

C. Finalidad

Según lo comentado por el Lic. Humberto Enrique Ruiz Torres, en los seguros de depósitos de los ahorradores instaurados como mecanismos de protección de los mismos, también previstos en los principales socios comerciales de nuestro país, tales como Canadá y Estados Unidos de América, se observa el mismo propósito:

En esencia, los seguros de depósito buscan conservar la confianza de los ahorradores en que sus recursos les serán restituidos oportunamente, junto con sus accesorios; en algunos casos en su totalidad; en otros, hasta por el monto establecido en la ley.⁸⁰

⁸⁰ Ruiz Torres, Humberto Enrique, *ob. cit.*, nota 67, p. 108.

De lo anterior, podemos señalar que con la creación del fondo de protección previsto para el sistema de ahorro y crédito popular, se pretende fundamentalmente restaurar la confianza del público ahorrador garantizándole que sus depósitos así como sus accesorios estarán protegidos, y dado el momento, les serán devueltos.

En tal virtud, la finalidad primordial del sistema de protección instaurado por virtud de la LACP, es la de cubrir los depósitos de dinero de los ahorradores, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatro, seis, ocho y diez mil unidades de inversión (udis) para los niveles de operaciones I, II, III y IV, respectivamente, por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de depósitos a su favor y a cargo de una misma entidad de ahorro y crédito popular, en caso de que se declare su disolución y liquidación, o se decrete su concurso mercantil, de conformidad con lo establecido por el artículo 106 del ordenamiento legal previsto.

Podemos observar, que tal y como lo prevé el legislador en la exposición de motivos de ley, el fondo de protección creado, administra el seguro de depósitos de las entidades de ahorro y crédito popular “conforme a criterios y proyectos similares a los que ahora existen para el ahorro bancario”,⁸¹ tal consideración, en razón de que el esquema de cobertura previsto, al igual que el establecido para las instituciones de banca múltiple es limitado, en cuanto al monto protegido y a las operaciones garantizadas, puesto que no se protegen todas las operaciones celebradas por la entidad de ahorro y crédito popular, ni la totalidad del monto del tipo de operación garantizada, lo cual obliga a que las entidades financieras tomen sus precauciones y evita que se confíen, asimismo se observa que la determinación del monto a pagar a cada persona se calcula en udis y se paga en moneda nacional.

Es menester comentar que a pesar de las similitudes, existe una diferencia marcada entre ambos sistemas de protección, y es que en tratándose del sector bancario, el monto a pagar es mucho mayor que el previsto para las entidades de ahorro y crédito popular.

Al respecto, la Lic. Pilar Figueredo Díaz, comenta:

Esta limitación al monto a cubrir es espejo de lo establecido en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, la cual fija como monto máximo a cubrir el equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión, cantidad mucho mayor al monto más alto fijado para las entidades de ahorro y crédito popular, en el

⁸¹ Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la LACP, publicado en el DOF el 4 de junio de 2001.

tenor de que los ahorros que pueden captar éstas entidades son mucho menores que los captados por una Institución de Crédito, debido al sector de la población al que están dirigidos sus servicios, sin embargo, es de hacer notar la gran diferencia.⁸²

Desprendiéndose de lo anterior, que tal diferencia en las coberturas, se debe al sector al que se dirigen sus servicios, ya que los ahorros captados por el sector bancario son mayores a los captados por el de ahorro y crédito popular.

Por otro lado, cabe señalar que en caso de que un ahorrador tenga más de una cuenta en una misma entidad de ahorro y crédito popular y la suma de los saldos de éstas exceda la cantidad garantizada, se procurará cubrir dicho monto, dividiéndolo a prorrata entre el número de cuentas.

Asimismo, en caso de que los recursos resultaran insuficientes para el pago de las obligaciones objeto de protección, el comité técnico determinará el monto a pagar a cada persona prorrateando el monto de los recursos existentes en el fondo de protección a la fecha en que se hubiere declarado la disolución y liquidación de la entidad de ahorro y crédito popular o decretado su concurso mercantil, supuesto en el cual, la persona interesada podrá reclamar directamente a la entidad el monto excedente que no hubiese sido cubierto.

Para efectos del pago de la obligación objeto de protección, la LACP mediante su artículo 105, determina que el monto a ser pagado a cada depositante, quedará fijado en udis con base en el saldo del principal y accesorios que tengan las referidas obligaciones a partir de la fecha en que se declare la disolución y liquidación de la entidad o se decrete su concurso mercantil, señalando que el pago de los depósitos, se realizará en moneda nacional, por lo que la conversión del monto denominado en udis se efectuará utilizando el valor vigente de la citada unidad en la fecha en que se cubra el pago correspondiente, asimismo dispone que la forma y términos en que se cubrirán las cantidades que correspondan se establecerán en las reglas de carácter general que al efecto emita la CNBV.

En esta tesitura, el párrafo segundo del artículo 303 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, precisa que “el valor de la UDI que se tomará en cuenta para realizar el cálculo del monto a pagar a cada persona, será el que publique el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, en la fecha en que se cubra el pago correspondiente”.

⁸² Figueredo Díaz, Pilar María, *ob.cit.*, nota 8, p. 77.

Asimismo, de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular se desprende que los límites y condiciones para efectuar el pago de los depósitos de dinero a cargo de las entidades de ahorro y crédito popular, así como la forma y términos en que se cubrirán las cantidades que correspondan a cada ahorrador, deberán ser previstas en los contratos de depósito que las entidades celebren con sus socios o clientes, precisando que el pago de las obligaciones objeto de protección, se efectuarán, a elección del interesado según lo estipulado en la solicitud que al efecto deberá formular, mediante cheque nominativo, transferencia electrónica a una cuenta que mantenga el ahorrador en una institución de crédito, o bien en efectivo.

No obstante lo anterior, la citada Circular precisa que para recibir el pago respectivo, los ahorradores deberán presentar, en forma individual, dentro de los 180 días siguientes a la fecha en que se haga pública la resolución relativa a la disolución y liquidación o concurso mercantil de la entidad de ahorro y crédito popular, una solicitud de pago misma que deberá presentarse en cualquier sucursal de la entidad detallando entre otros aspectos, los relativos al nombre del titular o titulares de la cuenta o cuentas así como sus respectivos números, debiendo acompañarse de la copia de los contratos, estados de cuenta, títulos de crédito u otros justificantes de las operaciones garantizadas.

De igual forma, se determina que el pago correspondiente deberá realizarse dentro de los 45 días naturales siguientes a partir de la fecha en que se haya recibido la información, siempre y cuando la solicitud de pago haya sido presentada dentro del plazo legal anteriormente señalado, confiriendo la obligación a cargo de la fiduciaria de constituir una reserva, en el caso de las personas que tengan derecho a reclamar el pago de sus depósitos y que no lo hayan solicitado, misma que deberá mantener por un plazo de hasta 3 años, a cuyo vencimiento, serán aplicados los recursos remanentes de la reserva a los fines del fondo de protección.

Por otro lado, es de señalarse que el fondo de protección en comento también tendrá como propósito otorgar apoyo financiero a las entidades de ahorro y crédito popular que se ubiquen en los supuestos de escisión, fusión o venta de la entidad, para cubrir los costos derivados de la aplicación de estos mecanismos adoptados, siempre y cuando esta opción se considere razonablemente menos costosa que el pago de los depósitos de dinero de los ahorradores, tales apoyos financieros deberán quedar garantizados con los títulos representativos del capital social de la entidad de ahorro y crédito popular, para lo cual la persona que tenga a su cargo la administración podrá efectuar la afectación en garantía correspondiente a favor del fondo de protección.

Excepcionalmente dicho fondo de protección, otorgará apoyos preventivos de liquidez a las entidades que participen en el mismo, siempre y cuando la entidad de cumplimiento a las medidas correctivas que la Federación le haya impuesto; se cuente con un estudio técnico elaborado por auditor externo y aprobado por el comité técnico, que justifique la viabilidad de la entidad, la idoneidad del apoyo y que resulte en un menor costo para el fondo, además del programa de restauración de capital, y el otorgamiento de garantías a satisfacción del fondo de protección.

En síntesis, se puede señalar que el sistema de protección previsto para el sistema de ahorro y crédito popular, tiene el propósito de recobrar la confianza de los ahorradores, siendo su finalidad primordial cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador hasta por los límites legales previstos, en caso de que se declare la disolución, liquidación o se decrete el concurso mercantil de la entidad de ahorro y crédito popular de que se trate, además, otorgar apoyo financiero a las entidades que se ubiquen en los supuestos de escisión, fusión o venta de la entidad, para cubrir los costos derivados de la aplicación de mecanismos adoptados, y, excepcionalmente, brindar apoyos preventivos de liquidez a las entidades que participen en el mismo.

D. Integración

El sistema de protección a ahorradores que deberá crearse por cada Confederación, se integrará por las aportaciones mensuales de las entidades de ahorro y crédito popular, mismas que “serán fijadas en proporción al nivel de operaciones, es decir, el nivel de riesgo y los pasivos”.⁸³

El rango dentro del cual se ubicarán las aportaciones y la forma para calcular y pagar mensualmente la aportación respectiva, serán determinados por la CNBV a través de reglas de carácter general, “dichas aportaciones serán de entre 1 y 3 al millar anual sobre el monto de pasivos de la Entidad que sean objeto de protección”.⁸⁴

En esta tesitura, la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, por virtud de su artículo 295, precisa que las entidades de ahorro y crédito popular, con independencia del nivel de operaciones que les sea asignado, deberán cubrir mensualmente a la Confederación que administre el fondo de protección en que participen, “cuotas por un monto equivalente a la duodécima parte de 3 al millar sobre el promedio mensual de los

⁸³ *Ibidem*, p. 76.

⁸⁴ Fuente Rodríguez, Jesús de la, *ob.cit.*, t. II, nota 4, p. 1595.

saldos diarios de sus depósitos de dinero del mes de que se trate”, confiriendo la obligación de efectuar los cálculos para la determinación de las cuotas mensuales correspondientes, al comité técnico del fideicomiso que se deberá constituir a efecto de integrar el citado fondo de protección, es decir, que las aportaciones al fondo de protección estarán en función del promedio mensual de los saldos diarios de los depósitos de dinero que las entidades reporten a las Federaciones.

La entidad de ahorro y crédito popular que no cumpla en tiempo y forma con las aportaciones fijadas, deberá pagar los intereses moratorios que se establezcan en el contrato de fideicomiso correspondiente, para cuyo cálculo se deberá considerar por lo menos el interés que hubiesen generado las aportaciones no pagadas si se hubiesen aportado al fondo de protección.

Es de señalarse que los recursos que integren el fondo de protección, “deberán invertirse en valores gubernamentales de amplia liquidez o en títulos representativos del capital social de sociedades de inversión en instrumentos de deuda”,⁸⁵ de conformidad con lo que determine la CNBV a través de reglas de carácter general, tal y como lo dispone el artículo 108 de la LACP; por su parte, el artículo 301 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, determina que el comité técnico del fideicomiso instaurado para administrar el fondo de protección respectivo, apegándose al régimen de inversión previsto, será el responsable de determinar las políticas y estrategias de inversión de los recursos del fondo de protección, situación que deberá hacerse del conocimiento de las entidades de ahorro y crédito popular que participen en el fondo de protección a través del presidente de su consejo de administración.

E. Constitución

De conformidad con el artículo 107 de la LACP, los fondos de protección⁸⁶ a integrarse por cada Confederación, a efecto de proteger los depósitos de los ahorradores deberán constituirse a través de un fideicomiso, denominado de administración y pago, en cuyo contrato, deberá señalarse como fideicomitente a la Confederación de que se trate, como fideicomitentes por adhesión las entidades de ahorro y crédito popular que participen en el fondo respectivo y como fiduciaria a alguna institución de crédito, además

⁸⁵ Ídem.

⁸⁶ Decimos fondos de protección, toda vez que la LACP, es clara al disponer que por cada Confederación autorizada deberá crearse un fondo de protección, aunque a la fecha solamente se ha constituido una sola Confederación, denominada Confirem, S.C. de R.L. de C.V.

deberá preverse la existencia de un comité técnico, que entre otras cosas fijará las aportaciones que las entidades deberán realizar a la Confederación para la constitución del fondo señalado.

Derivado de lo anterior se desprenden los integrantes del fideicomiso que se llegue a instaurar a efectos de administrar cada fondo de protección, es decir, los fideicomitentes, que serán las Confederaciones y las entidades de ahorro y crédito popular, denominados por la Ley como fideicomitentes por adhesión, la institución fiduciaria, que en el caso que nos ocupa deberá ser una institución de crédito, además de la existencia de un comité técnico.

Sin embargo, acorde con la estructura legal de los fideicomisos, la cual además del fideicomitente y fiduciaria contempla a los fideicomisarios, podemos señalar que la LACP, no determina quienes serán éstos últimos, considerados como los beneficiarios del fideicomiso, mismos que en términos del artículo 382 de la LGTOC, podrán ser las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica, aunque tal situación de ninguna manera afecta la validez del fideicomiso, pues no debemos perder de vista que “el fideicomiso será válido aún cuando al constituirse no se haya identificado al fideicomisario, o que se constituya sin señalar fideicomisario”,⁸⁷ como textualmente lo indica el artículo 382 de la LGTOC, sin embargo, del mismo numeral se advierte que “el fideicomisario podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior”.

No obstante lo anterior, es de suma importancia que con el objeto de garantizar los fines del sistema de protección, en el contrato que al efecto celebren la fiduciaria y las Confederaciones, se determine con claridad quienes serán los fideicomisarios, es decir, los que recibirán los beneficios del fideicomiso constituido para la administración de los recursos del fondo de protección, ya que aunque la designación del fideicomisario puede o no existir al momento de la celebración del contrato, “deberá en todo caso estar plenamente identificado antes de la conclusión del mismo”,⁸⁸ y es precisamente atendiendo a las finalidades del fondo de protección previstas en el artículo 116 de la LACP, el cual deberá ser constituido mediante un fideicomiso de administración y pago, como podemos determinar que los fideicomisarios del mismo, serán las personas físicas o morales que mantengan depósitos en dinero con la entidad de ahorro y crédito popular de que se trate,

⁸⁷ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Dos aspectos de la esencia del fideicomiso mexicano (acto constitutivo unilateral y propiedad conservada por el fideicomitente con la titularidad del fiduciario)*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2000, p. 6.

⁸⁸ Castrillón y Luna, Víctor M., *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Comentada*, México, Porrúa, 2004, p. 285.

así como las entidades de ahorro y crédito popular que requieran de financiamiento y apoyos preventivos de liquidez, en los supuesto señalados. Una vez expuesto lo anterior, es preciso aludir al concepto legal del fideicomiso, previsto en el artículo 381 de la LGTOC, mismo que establece que en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria, en esta tesitura, apoyado en los elementos que el citado artículo presta al efecto, el Dr. Jorge Alfredo Dominguez Martínez, considera que el fideicomiso es:

el negocio jurídico por el que el fideicomitente destina ciertos bienes o derechos a un fin lícito y determinado con el encargo de éste de ejecutar los actos tendientes a la realización de ese fin, a una institución fiduciaria la que se obliga a ello.⁸⁹

Conviene recordar que el fideicomitente es la persona que, respecto del fideicomiso, destina ciertos bienes o derechos a un fin lícito determinado; la fiduciaria es la entidad expresamente autorizada para ello conforme a la ley, quien ejerce la titularidad de los bienes o derechos destinados al fideicomiso y a cambio de ello recibe honorarios y comisiones del fideicomitente; el fideicomisario es quien recibe los provechos del fideicomiso, y, finalmente que se puede formar un comité técnico para el fideicomiso, considerado como órgano interno del fideicomiso.

Es de hacer notar que a pesar de que no existe una clasificación oficial de los fideicomisos, siendo que en la práctica se insiste en clasificarlos por su trascendencia en materia contable más no jurídica, teniendo como objetivo “que los responsables de los departamentos fiduciarios de cada institución de crédito, identifiquen el tipo de fideicomiso, en atención a sus fines y procedan a su registro contable conforme a un criterio oficial”,⁹⁰ la LACP precisa que los fideicomisos mediante los cuales se constituirán los fondos de protección respectivos, serán de administración y pago, atendiendo muy probablemente a sus fines, consistentes en la administración de las aportaciones de las entidades de ahorro y crédito popular al fondo de protección, con el fin primordial de constituir un respaldo que garantice el pago de los depósitos de dinero de los ahorradores junto con sus accesorios, en los términos y limitaciones legales previstas, en caso de que sea declarada la disolución y liquidación o concurso mercantil de la entidad de ahorro y crédito popular.

⁸⁹ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *ob. cit.*, nota 394, p. 14.

⁹⁰ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *El fideicomiso mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2001, pp. 147-148.

En este sentido, se establece que siguiendo los usos financieros, el fideicomiso suele utilizarse para diversas operaciones, entre otras la de administración, en tal virtud,

por medio del fideicomiso de administración, el fideicomitente coloca sus bienes o inversiones en manos de la institución para que ésta, en operaciones de auténtica representación de aquél, ejecute diversos actos, tanto para administrar parte o la totalidad de su patrimonio como para incrementar el valor de sus inversiones.⁹¹

Según lo expuesto por el autor Luis Raúl Díaz González, en los fideicomisos de administración,

se trata de que la fiduciaria maneje un patrimonio en beneficio del fideicomitente o del fideicomisario, liberándose de los problemas que esto trae consigo, situación que se presenta cuando al fideicomitente le falta tiempo para atender sus negocios, o carece de experiencia para ello, o bien no está capacitado hacerlo, entre otras razones.⁹²

Supuestos que en el presente caso se actualizan, toda vez que a través del fideicomiso de administración y pago, se pretende que sea una institución de crédito quien maneje el patrimonio integrado por las aportaciones de las entidades de ahorro y crédito popular (motivo por el cual la Ley les da el carácter de fideicomitentes por adhesión, a pesar de que son ellas quienes verdaderamente constituyen el fondo de protección), aportaciones que las Confederaciones destinarán a la formación del fondo de protección, en su calidad de fideicomitente, siendo acertado que tales organismos de integración no se encarguen directamente del manejo de tales recursos, sino que sólo los canalicen, sobretodo considerando que si bien es cierto las Confederaciones autorizadas, en su mayoría han formado parte de la organización del sistema de cajas de ahorros en México, también lo es que no han tenido participación administrando un fondo de protección, debido a que “antes de la expedición de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, no existía ningún mecanismo para garantizar los depósitos de los socios y clientes de las Cajas Populares ni de las Cooperativas”, advirtiéndose con claridad que los citados organismos de integración carecen de la experiencia para administrar dichos recursos, y en virtud del fin que se persigue es necesario que quien asuma dicho papel cuente con la capacitación respectiva para hacerlo.

⁹¹ Castrillón y Luna, Víctor M., *Ley General de Títulos...* pp. 281 y 282.

⁹² Díaz González, Luis Raúl, *Manual de Contratos Cíviles y Mercantiles*, 3ª ed., México, Gasca Sicco, 2004, pp. 134-135.

Materia en la cual las instituciones de crédito se han reconocido, ya que tradicionalmente, eran las únicas autorizadas para celebrar contratos de fideicomiso, requisito que les permitió desarrollar experiencia, eficacia y seguridad, por lo cual es viable que el patrimonio integrado por las aportaciones del fondo de protección, sea administrado mediante la celebración de un fideicomiso, a través de una institución de crédito, ya que a diferencia de las Confederaciones, las instituciones de crédito gozan de una gran experiencia y prestigio en el ramo, máxime que dicha figura jurídica ha cobrado una amplia difusión, principalmente derivada de su gran flexibilidad, pues ofrece una gran variedad de formas y finalidades fiduciarias, por lo que se considera que “los fines del fideicomiso pueden ser tan variados como la imaginación de las partes que intervienen en su confección, ya que la ley de la materia impone como unicos requisitos, su licitud y determinación”.⁹³

Cabe señalar que aún cuando en la actualidad también pueden actuar como fiduciarias otras entidades financieras en tratándose del fideicomiso en garantía,⁹⁴ “en México fundamentalmente fungen como fiduciarios las instituciones de crédito”,⁹⁵ al respecto la LGTOC precisa que sólo pueden serlo las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley.

En el caso específico de los fideicomisos que administrarán los fondos de protección a integrarse por cada Confederación, la fiduciaria deberá ser una institución de crédito, sin perder de vista que dichas instituciones están en posibilidad de celebrar tales operaciones, derivado de lo dispuesto por la fracción XV del artículo 46 de la LIC, que establece que las instituciones de crédito podrán realizar operaciones de fideicomiso, mismas que atendiendo a un criterio contable son clasificadas en operaciones neutras o de servicios.

Del citado ordenamiento jurídico se advierte que la actuación de las instituciones de crédito como fiduciarias será “mediante la intervención de sus funcionarios denominados delegados fiduciarios, que son a quienes corresponde llevar a cabo los actos por los cuales la fiduciaria desempeña su gestión como tal”,⁹⁶ respecto de los cuales, responderán directa e ilimitadamente de sus actos, cuando los realicen en el cumplimiento de sus funciones, además, deberán responder civilmente por los daños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento en los términos y condiciones señalados en los contratos respectivos, con

⁹³ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *ob. cit.*, nota 397, p. 140.

⁹⁴ De conformidad con el artículo 395 de la LGTOC, es aquel que tiene como fin, garantizar al fideicomisario el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago.

⁹⁵ Ruíz Torres, Humberto Enrique, *ob. cit.*, nota 67, p. 155.

⁹⁶ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *ob. cit.*, nota 394, p. 10.

independencia de la sanción administrativa que le impongan las autoridades bancarias, que puede consistir en la revocación para realizar operaciones fiduciarias.⁹⁷

No debemos perder de vista que en virtud de que el patrimonio del fideicomiso está destinado a un fin específico, en el caso que nos ocupa a administrar las aportaciones destinadas al fondo de protección, “el fiduciario sólo puede ejercer respecto de él los derechos y las acciones que se refieran a ese fin”,⁹⁸ en consecuencia, deberá responder por los daños y perjuicios que resienta el patrimonio fideicomitado, cuando ello sea por su culpa, máxime que debe actuar de buena fe como buen padre de familia.

Por otro lado, cabe señalar que entre las diversas opiniones que existen en cuanto a la naturaleza jurídica del fideicomiso, se encuentra aquella que considera que el fideicomiso en su fase constitutiva es una declaración unilateral de la voluntad, y que el contrato celebrado entre el fideicomitente y la institución fiduciaria, tiene por objeto no la constitución del fideicomiso sino su ejecución;⁹⁹ con independencia de lo señalado, cabe especificar que la LGTOC, establece que la constitución del fideicomiso deberá siempre constar por escrito, aunque no precisa que sea mediante un contrato, sin embargo, derivado de que la fiduciaria deberá administrar los recursos aportados por los fideicomitentes para alcanzar el fin previsto por el fondo de protección a crearse, se desprende la necesidad de celebrar un contrato entre ellas, derivado de las obligaciones contraídas.

En tratándose del fideicomiso de administración y pago referido, del artículo 109 de la LACP, se desprende la obligación de celebrar un contrato entre la fiduciaria y la Confederación, al precisar que en el contrato de fideicomiso respectivo, es decir el que se deberá crear para administrar las aportaciones de los fondos de protección, deberá preverse que para el cumplimiento de sus fines, el fiduciario tendrá, sin perjuicio de las demás atribuciones y obligaciones que las leyes le establecen, las relativas a pagar hasta donde alcancen los recursos del fondo, en forma subsidiaria, los depósitos de dinero a cargo de las entidades de ahorro y crédito popular, con los límites y condiciones legales previstas; absorber los costos que se deriven de la aplicación de alguno de los mecanismos consistentes en la fusión, escisión, venta y disolución y liquidación de la entidad de ahorro y crédito popular, y el consecuente pago de los depósitos de dinero a sus ahorradores; otorgar financiamiento a las entidades como parte de los apoyos

⁹⁷ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *ob. cit.*, nota 397, p. 58.

⁹⁸ Ruíz Torres, Humberto Enrique, *ob. cit.*, nota 67, p. 157.

⁹⁹ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *ob. cit.*, nota 394, p. 27.

preventivos de liquidez, así como realizar las operaciones y contratos de carácter mercantil o civil que sean necesarios para el cumplimiento del objeto del fideicomiso, entre otras.

Respecto del comité técnico previsto por la LACP, conviene resaltar que es considerado como un órgano de supervisión, de vigilancia y director de la actividad de la fiduciaria en el desempeño del fideicomiso, creado no por la LGTOC sino por la LIC, artículo 80; en este sentido,

de acuerdo con la LIC, en el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas se puede prever la formación de un comité técnico, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. En esencia dicho comité no es más que un órgano interno del fideicomiso.¹⁰⁰

Derivado de lo anterior, se considera que a excepción de la ley bancaria, no hay en ninguna otra ley mercantil, incluso la ley de la materia, que haga mención al comité técnico, tampoco hay jurisprudencia al respecto y en la doctrina existe escasa literatura.¹⁰¹

En el caso que nos ocupa, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 110 de la LACP, el comité técnico, deberá estar integrado por cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes, que serán designados por el consejo de administración de la Confederación y aprobados por la asamblea general de la misma, además su nombramiento sólo podrá recaer en personas que reúnan los requisitos que fije la CNBV mediante reglas de carácter general, lo cual acontece por virtud de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, misma que en su artículo 285, establece que el nombramiento de los miembros del comité técnico únicamente podrá recaer en aquellas personas que reúnan los requisitos consistentes en acreditar, a satisfacción del consejo de administración de la Confederación de que se trate, conocimientos y experiencia en materia financiera y administrativa; acreditar solvencia económica y solvencia moral,¹⁰² entendidas como el historial crediticio satisfactorio o elegibilidad crediticia y la honorabilidad, es decir, el no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso que le imponga pena por más de un año de prisión; y tratándose de delitos patrimoniales cometidos intencionalmente cualquiera que haya sido la pena,

¹⁰⁰ Ruíz Torres, Humberto Enrique, *ob.cit.*, nota 67, p. 154.

¹⁰¹ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *ob.cit.*, nota 397, p. 59.

¹⁰² A efecto de acreditar tales circunstancias, las Confederaciones en forma previa a su designación como miembros del comité técnico, deberán requerirle a la persona de que se trate, la información y documentación consistente en sus datos generales y, en su caso, de su cónyuge e hijos, reportes emitidos por al menos dos sociedades de información crediticia que contengan antecedentes de por lo menos 5 años anteriores a la fecha en que se pretenda inicie el ejercicio del cargo, y cartas de recomendación, relativas a la solvencia económica y solvencia moral de la persona, lo anterior de conformidad con el artículo 286 de la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular.

respectivamente, cubrir los requisitos que el contrato de fideicomiso respectivo establezca, y no tener alguno de los impedimentos señalados en el artículo 288 de la citada Circular.

Ya que en términos del mismo, en ningún caso podrán ser miembros del comité técnico, las personas inhabilitadas para ejercer el comercio; las personas que hayan sido condenadas por sentencia irrevocable por delito doloso que les imponga pena por más de 1 año de prisión y, tratándose de delitos patrimoniales cometidos intencionalmente, cualquiera que haya sido la pena; las personas que tengan litigio pendiente con alguna entidad de ahorro y crédito popular, Federación o Confederación relacionada con el fondo de protección correspondiente; 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 o en el sistema de ahorro y crédito popular; las personas que realicen funciones de regulación, inspección o vigilancia de las entidades, Federaciones o Confederaciones; así como los cónyuges, concubinas o concubinarios y los parientes por consanguinidad, afinidad o civil hasta el tercer grado respecto de dichas personas; cualquier persona que desempeñe un cargo público, de elección popular o dirigencia partidista, y las personas que por sus relaciones patrimoniales o de responsabilidad respecto de la entidad y Federación correspondiente, o Confederación relacionada con el fondo de protección respectivo, a juicio del consejo de administración de la Confederación que administre el referido fondo, pudieran presentar un conflicto de interés en su desempeño como miembros del comité técnico de que se trate.

Respecto a las facultades del comité técnico, en terminos del artículo 111 de la LACP, resaltan por su importancia las relacionadas con el cálculo mensual del monto de las aportaciones que se pagarán para la constitución e integración del fondo de protección; instruir al fiduciario, sobre los valores gubernamentales de amplia liquidez o los títulos representativos del capital social de sociedades de inversión en instrumentos de deuda, en los que deberá invertir los recursos del fideicomiso; revisar y aprobar, en su caso, los informes que rinda el fiduciario sobre el manejo del patrimonio fideicomitado; hacer públicas las bases conforme a las cuales se procederá a pagar a los ahorradores, en los casos en que sea procedente dicho pago; aprobar los casos en que proceda otorgar apoyos financieros a las entidades de ahorro y crédito popular, relativos a cubrir los costos derivados de la aplicación de los mecanismos adoptados, cosistentes en la fusión, escisión y venta de la entidad, siempre y cuando esta opción se considere razonablemente menos costosa que el pago de los depósitos de dinero de los

ahorradores así como el otorgamiento de apoyos preventivos de liquidez; además de las facultades que la LACP y otras leyes prevean para el cumplimiento de su objeto, así como las que se prevean en el contrato constitutivo del fondo.

Existe la opinión doctrinal generalizada, que la instauración de un comité técnico, es prevista para extender la voluntad del fideicomitente, unificar las decisiones y conciliar intereses cuando existen varios fideicomitentes o varios derechos fideicomisarios, dicho comité es creado “para definir criterios, suplir lagunas contractuales, preveer y, eventualmente, resolver controversias que puedan existir entre las partes, en atención a la diversidad de intereses fideicomisarios”,¹⁰³ siendo en consecuencia, atinada tal previsión por el legislador, sobretodo tomando en cuenta que en los fondos de protección que se lleguen a integrar por cada Confederación, habrá tantos fideicomitentes “por adhesión” como entidades de ahorro y crédito popular se adhieran al mismo.

En opinión del autor Sergio Monserrit Ortiz Soltero,¹⁰⁴ la fiduciaria debe estar atenta en todo momento a las facultades del comité, ya que podría suceder que esas facultades, o su integración y su funcionamiento, fuesen contrapuestos u obstaculizarán la función fiduciaria, consecuentemente la fiduciaria deberá evitar aceptar facultades del comité que dificulten o imposibiliten el cumplimiento de los fines o en su caso que lejos de beneficiar a los fideicomisarios los perjudique, la limitación de las facultades del comité, cuando excedan lo pactado en los fines del fideicomiso, que ejerza ampliamente, pero sin exceso las facultades que el fideicomitente le conceda en el acto constitutivo o en sus modificaciones, así como propugnar para que se determine una cantidad como honorario para los integrantes del comité, ya que en la práctica, sus participación se convierte en una carga para ellos, pues aunque no hay ningún impedimento legal para recibir honorarios, dicho cargo es honorífico.

Podemos concluir, que el papel de las Confederaciones dentro del sistema de ahorro y crédito popular, se concreta a fungir principalmente como fideicomitente del fideicomiso de administración y pago previsto por la LACP, para la constitución del fondo de protección, para que a través del mismo sea administrado el patrimonio integrado por las aportaciones de las entidades de ahorro y crédito popular, en su carácter de fideicomitentes por adhesión, mismas que serán determinadas por el comité técnico, debiendo la Confederación en su carácter de fideicomitente, transmitir a la fiduciaria, que será una institución de crédito, tales recursos, orientados a la formación del sistema de

¹⁰³ Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *ob. cit.*, nota 397, p. 124.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 60-61.

protección de los depósitos de los ahorradores, en tal virtud, podemos apuntar que las Confederaciones no administraran propiamente el fondo de protección integrado por las aportaciones de las entidades, sino más bien serán las receptoras y destinatarias de las mismas.

Siendo el fin primordial del aludido mecanismo de protección, cubrir los depósitos de los ahorradores, además de ofrecer apoyos financieros y preventivos de liquidez a las entidades de ahorro y crédito popular, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria, la que tendrá conforme al contrato de fideicomiso respectivo, entre otras, las obligaciones consistentes en pagar hasta donde alcancen los recursos del fondo, los depósitos de dinero a cargo de las entidades, con los límites y condiciones legales señalados, absorber los costos que se deriven de la aplicación de alguno de los mecanismos relativos a la fusión, escisión, venta y disolución y liquidación de la entidad y otorgarles financiamiento como parte de los apoyos de liquidez.

Finalmente, consideramos que constituye una solución razonable a la falta de confianza al sistema de ahorro y crédito popular por parte del público usuario, el hecho de que se instaure un sistema de protección a los depósitos de los usuarios, y que dicho fondo de protección a integrarse por cada Confederación, sea integrado por las aportaciones de las entidades de ahorro y crédito popular, porque de esta manera se permite que las pérdidas de una entidad sean absorbidas por el fondo conformado por las aportaciones de todas las entidades, por lo que hay un incentivo adicional para realizar una cuidadosa vigilancia recíproca entre las mismas, asimismo se evita que la constitución del sistema de protección a los depósitos de los ahorradores cause perjuicio al erario público, en consecuencia, serán las propias entidades quienes deberán asumir los efectos del mal manejo de sus operaciones; además de que el referido fondo se instaure como un mecanismo de última instancia para resarcir a los depositantes en casos de quebrantos financieros, ya que también tendrá como finalidad, otorgar financiamiento y apoyos preventivos de liquidez a las entidades.

F. Federaciones afiliadas y Federaciones no afiliadas

De igual forma como acontece en el caso de las entidades de ahorro y crédito popular, que pueden afiliarse o no a una Federación, la LACP prevé que las Federaciones tengan la posibilidad de afiliarse o no a una Confederación.

En tal virtud, las Federaciones podrán afiliarse a una Confederación autorizada por la CNBV, con quienes deberán celebrar contrato de afiliación, el que se establecerá, entre otras estipulaciones, la conformidad por parte de la Federación con los términos en que se manejará el fondo de protección previstos en la LACP, en las disposiciones que de ella emanen, así como en el reglamento interior de la Confederación.

Asimismo, las Federaciones que no formen parte de una Confederación, deberán convenir con alguna de ellas que sus entidades afiliadas y aquéllas no afiliadas que supervise auxiliariamente, participen en su fondo de protección.

En caso de no convenir lo anterior, la CNBV procederá en términos de las fracciones III y IX, artículos 37 y 60 de la LACP, respectivamente, es decir, a la revocación de la autorización otorgada a la entidad de ahorro y crédito popular o Federación, según corresponda, en el caso de que no acrediten a la CNBV, tratándose de las primeras, la adhesión al fondo de protección respectivo, o bien, la constitución del sistema de protección y por lo que se refiere a las segundas, que sus entidades afiliadas, así como aquéllas no afiliadas que supervise auxiliariamente, participan en el fondo de protección administrado por alguna Confederación.

Es decir, que en todo caso, independientemente de que estén afiliadas o no a una Confederación, las Federaciones deberán convenir con alguna Confederación, que administre el fondo de protección de las entidades de ahorro y crédito popular afiliadas, así como aquéllas no afiliadas que supervise auxiliariamente, situación que deberán acreditar ante la CNBV; por su parte las entidades de ahorro y crédito popular deberán acreditar que se encuentran adheridas al fondo de protección respectivo.

2. Reglamento interior

Previamente, al hablar del reglamento interior que deberán formular las Federaciones a fin de regular su actividad encomendada, señalamos que el funcionamiento de las organismos de integración, consideradas por el derecho como personas morales, en virtud de que están dotadas de personalidad jurídica, se rigen por la ley correspondiente a la clase de persona de que se trate, además rigen su funcionamiento la escritura constitutiva, los estatutos o sus reglas que las normen,¹⁰⁵ lo anterior, con independencia de la forma legal que adopten para su constitución, “siempre que no tenga fines lucrativos”, por ser está la única limitante impuesta por la LACP

¹⁰⁵ Orizaba Monroy Salvador, *ob. cit.*, nota 323, p. 39.

mediante su artículo 50; sien embargo, sea cual fuere la naturaleza jurídica que revistan, estarán sujetas al reglamento interior que deberán formular en términos del artículo 55 de la LACP, mismo que respecto de las Confederaciones dispone:

Artículo 55.- Cada Organismo de Integración formulará su reglamento interior, que deberá contener, entre otras, las normas aplicables a:

II.- Tratándose de una Confederación:

- a) La forma y metodología en que se ejercerá la función para administrar el Fondo de Protección;
- b) Los derechos y obligaciones de las Federaciones que la integren;
- c) Las reglas prudenciales que en adición a las emitidas por la Comisión deberán observar las Entidades afiliadas y las no afiliadas;
- d) Las aportaciones que las Entidades deberán cubrir para el Fondo de Protección;
- e) El programa de control y corrección interno, y
- f) Los procedimientos aplicables para el caso de que las Federaciones incumplan sus obligaciones, incluyendo penas convencionales a su cargo y a favor de la Confederación.

Resulta pertinente comentar, que para efectos de obtener la autorización para organizarse y operar como organismo de integración, las Confederaciones se encuentran obligadas a acompañar a la solicitud respectiva, el proyecto de reglamento interior conforme al cual ejercerá la administración del fodo de protección de los depósitos de dinero de los ahorradores, al ser éste, uno de los requisitos mínimos que deberá cumplir un organismo de integración para ser autorizado, según lo dispuesto por la fracción V del artículo 53 de la LACP.

Asimismo, las modificaciones que se pretendan efectuar al reglamento interior del organismo de integración, deberán someterse a la previa aprobación de la CNBV; en este sentido, dicha autoridad podrá, en todo momento, ordenar adecuaciones al reglamento interior.

V. Situación actual de los organismos de integración autorizados

En la actualidad, el sistema de ahorro y crédito popular, se encuentra conformado por trece Federaciones y una Confederación, autorizados por la CNBV, para operar en los términos previstos por la LACP, tales organismos de integración son los siguientes:¹⁰⁶

| Confederaciones | | |
|-------------------------------|--------------------|--------------|
| Razón Social | Fecha Autorización | Nombre Corto |
| COFIREM, S.C. de R.L. de C.V. | 15-Mar-2007 | COFIREM |

| Federaciones | | |
|---|--------------------|--------------------|
| Razón Social | Fecha Autorización | Nombre Corto |
| Fine Servicios, S.C. | 28-Mar-2005 | FINE |
| FMEAC, S.C. de R.L. | 30-Ago-2005 | FMEAC |
| Federación de Cajas Populares Alianza, S.C. de R.L. de C.V. | 30-Ago-2005 | Alianza |
| Federación Victoria Popular, S.C. | 30-Ago-2005 | Victoria Popular |
| Federación Nacional de Cooperativas Financieras UNISAP, S.C. de R.L. de C.V. | 4-Oct-2005 | UNISAP |
| Federación Nacional de Cajas Solidarias, A.C. | 4-Oct-2005 | Solidarias |
| Federación Regional de Cooperativas de Ahorro y Préstamo Centro Sur, S.C. de R.L. de C.V. | 31-Oct-2005 | Centro Sur |
| Federación Sistema Coopera, S.C. de R.L. de C.V. | 31-Oct-2005 | Coopera |
| Federación de Instituciones y Organismos Financieros Rurales, A.C. | 25-Nov-2005 | FEDRURAL |
| Federación Atlántico Pacífico de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, S.C. | 25-Nov-2005 | Atlántico Pacífico |
| Federación Regional de Cooperativas de Ahorro y Préstamo Noreste, S.C.L. de C.V. | 16-Dic-2005 | Noreste |
| Federación Fortaleza Social, A.C. | 16-Dic-2005 | Fortaleza Social |
| Federación Mexicana de Desarrollo, A.C. | 17-Jun-2008 | FMD |

¹⁰⁶ Se autorizan nuevas entidades del sector de ahorro y crédito popular, Boletín de Prensa, 17 de junio de 2008, en www.cnbv.gob.mx (junio 2008).

PROPUESTA

Derivado de la presente investigación, advertimos que la falta de un marco legal apropiado que estableciera normas de organización, operación y funcionamiento idénticas para las diversas organizaciones que antes de la entrada en vigor de la LACP, llevaban a cabo operaciones de ahorro y crédito, mediante la captación de recursos y el otorgamiento de créditos a sectores de la población de menores ingresos, así como la falta de vigilancia de las autoridades gubernamentales, fueron los principales factores que contribuyeron a que éstas se organizaran y operaran al margen de la ley; hecho que derivó en escandalosos fraudes, siendo el propio Estado quien asumiera la responsabilidad de restituir de las pérdidas a los ahorradores de las sociedades de ahorro y préstamo y de las cajas de ahorros constituidas como sociedades cooperativas, mediante la creación de un fideicomiso de pago.

Situación que el legislador a través de LACP, pretendió solucionar y así prevenir que en lo sucesivo se repitieran hechos fraudulentos, mediante la regulación del servicio de captación de recursos y colocación de crédito (anteriormente prestado por las cajas de ahorro, uniones de crédito y sociedades de ahorro y préstamo) y de la organización y funcionamiento de las Federaciones y Confederaciones en que aquéllas voluntariamente se agrupan, bajo una sola figura jurídica que a partir del 2001, se incorpora al sistema financiero mexicano, denominada entidad de ahorro y crédito popular, misma que se divide en sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares; sujetándolas a la supervisión directa de la CNBV y a la supervisión auxiliar de las Federaciones.

No obstante lo anterior, del análisis jurídico de la organización y funcionamiento de las entidades de ahorro y crédito popular, consideramos que a fin de fortalecer el sistema de ahorro y crédito popular y garantizar su crecimiento y sano desarrollo deben llevarse a cabo las siguientes reformas a su marco legal primario:

PRIMERA. En virtud de que la supervisión auxiliar de las entidades de ahorro y crédito popular conferida a las Federaciones es ilegal, toda vez que corresponde a la CNBV dicha facultad, proponemos que sus facultades se limiten exclusivamente a proporcionar una opinión sobre la procedencia de las solicitudes de autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular que sean presentadas a la CNBV, así como a la prestación de servicios previstos en el artículo 52 de LACP, entre otros, los servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación, a efecto de que el funcionamiento del sistema de ahorro y crédito popular se desenvuelva en un ambiente de legalidad, en concordancia con la normatividad que rige al sistema financiero mexicano, sobretodo tomando en cuenta que la supervisión de las entidades financieras es un asunto de orden administrativo de la Federación a cargo de la SHCP, mismo que en tratándose de las entidades de ahorro y crédito popular, es despachada por la CNBV, y su ejercicio corresponde a su Presidente, quien podrá llevarla a cabo de manera directa o a través de sus servidores públicos.

En esta tesitura, deberá reformarse la LACP de tal forma que señale que para que las entidades de ahorro y crédito popular obtengan la autorización de la CNBV, deberán contar con la opinión de una Federación.

En razón de lo anterior, las Federaciones además de emitir su opinión sobre la procedencia de la solicitudes de autorización para operar como entidades de ahorro y crédito popular, podrán desarrollar actividades asistenciales y de apoyo a las entidades de ahorro y crédito popular, tal y como acontece en el sistema cajista canadiense, del cual México adoptó su estructura; quedando a cargo de la CNBV la supervisión de las mismas, a través del titular de su unidad administrativa "Dirección General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular", misma que de conformidad con el artículo 24 del Reglamento de la Comisión, le corresponden las facultades de supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular, las Federaciones y Confederaciones en que aquellas se agrupen, y las demás personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas en la LACP.

Con lo anterior, se garantiza el respeto a la estructura que adoptaron en su mayoría las cajas de ahorro, agrupadas en federaciones y confederaciones, a efecto de que se transformen en entidades de ahorro y crédito popular, sin contravenir las disposiciones que actualmente rigen la supervisión de las entidades del sistema financiero mexicano.

SEGUNDA. Tomando en cuenta que de conformidad con el orden normativo que rige a las entidades de ahorro y crédito popular, habrá tantos fondos de protección de ahorros como Confederaciones se constituyan, ya que por cada Confederación autorizada deberá integrarse un fondo de protección que respaldará los depósitos de los ahorradores, cuya vigencia iniciará después de que las entidades hayan realizado aportaciones de carácter continuo durante un plazo mínimo de dos años, constituyendo para tal fin un fideicomiso de administración y pago, en cuyo contrato deberá señalarse como fideicomitente a la Confederación de que se trate, como fideicomitentes por adhesión las entidades que participen en el fondo respectivo y como fiduciaria a alguna institución de crédito, y a fin de fortalecer el sistema de protección a los ahorradores a que alude el artículo 107 de LACP, proponemos que tal sistema sea constituido por un sólo fondo de protección, quedando a cargo de las Confederaciones la facultad de administrar las aportaciones que al efecto eroguen las entidades de ahorro y crédito popular, como acontece en la actualidad; asimismo, se propone que el plazo de inicio de la vigencia de la protección de los depósitos se vea disminuido de dos años a seis meses de aportaciones continuas.

De igual forma, debido a que el Banco de Ahorro Nacional, S.N.C., actúa como el banco promotor del sistema de ahorro y crédito popular, se propone que sea obligatorio que funja como institución fiduciaria del fideicomiso que se llegue a instaurar para tal fin.

En razón de lo anterior, los depósitos de dinero provenientes de sus socios o clientes que capten las entidades de ahorro y crédito popular estarían protegidos por un único fondo, lo que contribuiría al buen desarrollo y fortalecimiento de dicho mecanismo de protección, al mismo tiempo que garantizaría que los recursos del fondo de protección fueran suficientes para asumir cualquier eventualidad que pudieran poner en peligro la solvencia de las entidades de ahorro y crédito popular que lleguen a integrar el sistema de ahorro y crédito popular, incluso desde el primer momento, en virtud de que se sumarían las aportaciones de todas las entidades; toda vez que las aportaciones de las entidades servirían para acrecentar el patrimonio dispuesto para un sólo fondo en vez de diversificar tales recursos.

Con ésta medida estratégica se podría asegurar que las aportaciones de las entidades fueran mínimas, pues al juntarse en un solo fondo, se convertirían en recursos muy importantes, la ventaja, además, es que, al sumarse, la rentabilidad de la inversión sería considerablemente más atractiva, y su participación dentro del sistema de ahorro y crédito popular, al que darán apoyo, cada vez más relevante.

Máxime que en el actual sistema de protección, por lo menos cada fondo de protección se constituirá con las aportaciones de cuarenta entidades de ahorro y crédito popular, debido a que como mínimo cada Confederación deberá estar integrada por ocho Federaciones y éstas a su vez por cinco entidades de ahorro y crédito popular; sin perder de vista que no obstante que a partir de 2005 fueron autorizadas las primeras entidades de ahorro y crédito popular, no fue sino hasta el 15 de marzo de 2007, cuando la CNBV otorgó autorización a la única Confederación que opera a la fecha, sin que se haya hecho del conocimiento del público de qué organismos en la actualidad administran las aportaciones de las entidades autorizadas, pues a través de los artículos transitorios del decreto por el que se publica la LACP, se facultó a las propias Federaciones tal encomienda.

Dicha reforma a la LACP, no sólo debe precisar que el sistema de protección a ahorradores denominado fondo de protección será único y se constituirá con las aportaciones de las entidades de ahorro y crédito popular, mismas que serán administradas por las Confederaciones, debiéndose constituir un fideicomiso para tal efecto, del cual Bansefi fungirá como institución fiduciaria, sino que además deberá garantizar que las aportaciones que a la fecha hayan sido emitidas por las entidades, a la brevedad formen parte del fideicomiso de pago y administración, disponiendo para ello un plazo determinado que garantice que los depósitos de dinero recibidos por las entidades cuyas aportaciones de carácter continuo excedan los seis meses ya estén protegidos.

TERCERA. La LACP prevé que se entenderá que la CNBV resuelve en sentido afirmativo la solicitud de autorización acompañada por el dictamen favorable de una Federación, si no comunica lo contrario a la sociedad, a través de la Federación correspondiente, dentro de un plazo de 120 ciento veinte días naturales contados a partir de la fecha en que sean presentadas las solicitudes a las Federaciones y recibidas éstas por la Comisión con toda la información y documentación a que se refiere el artículo 10 de la LACP, y en sentido negativo si el dictamen es desfavorable.

En este sentido, consideramos que de materializarse el primer supuesto, se dejaría en manos de particulares la autorización para operar como entidad financiera, contraviniendo la regulación normativa que rige a las instituciones integrantes del sistema financiero mexicano, ya que para operar como tales se requiere autorización del gobierno federal, mismas que en la actualidad se otorgan a través de la SHCP, CNBV y CONSAR, dependiendo de la entidad de que se trate.

Por lo tanto, proponemos que se realice la reforma respectiva a fin de que no se contemple la figura de la afirmativa ficta, entendida como el silencio de la autoridad administrativa en sentido favorable al particular, y se garantice que la CNBV conozca de oficio las solicitudes que se acompañen de un dictamen favorable de la Federación de que se trate en el caso, máxime que los actos administrativos, entre otros requisitos mínimos, deben constar por escrito y estar debidamente fundados y motivados.

CUARTA. Se propone que de manera definitiva se establezca un plazo para que las organizaciones constituídas con anterioridad a la publicación en el DOF de la LACP, que no han obtenido la autorización de la CNBV, pero han cumplido con algunos requisitos establecidos en los diversos decretos que reforman la LACP, obtengan la autorización por parte de la CNBV para operar como entidades de ahorro y crédito popular, toda vez que desde la publicación de la LACP, en el DOF, es decir, desde el 2001, se ha ido ampliando el regimen transitorio excepcional, que les permite a algunas sociedades o asociaciones que tengan por objeto la captación de recursos entre sus socios o asociados para su colocación entre éstos, así como las uniones de crédito que capten depósitos de ahorro, las sociedades de ahorro y préstamo, las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y aquellas con secciones de ahorro y préstamo, seguir captando recursos sin constituirse definitivamente como entidades de ahorro y crédito popular, lo que puede llegar a generar incertidumbre jurídica para los ahorradores.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Antes de la entrada en vigor de la LACP, operaban en el país una gama de diversas figuras asociativas, tales como cajas de ahorros, uniones de crédito y sociedades de ahorro y préstamo, que llevaban a cabo servicios de ahorro y crédito mediante la captación de recursos y el otorgamiento de créditos a sectores de la población de menores ingresos así como a las micro y pequeñas empresas.

SEGUNDA. Las cajas de ahorro, destacan del resto de las organizaciones que antecedieron a las entidades de ahorro y crédito popular, porque operaban sin sujetarse a un marco legal específico, y a pesar de que no todas se constituyeron como sociedades cooperativas, seguían fielmente los principios cooperativistas y optaron por un sistema de autorregulación basado en criterios que establecían en sus estatutos, además, siguiendo el modelo canadiense de las cajas populares estructuraron su organización en tres niveles: cajas de ahorro, Federaciones y una Confederación.

TERCERA. Las uniones de crédito consideradas como antecedentes de las entidades de ahorro y crédito popular, son aquéllas constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LACP, que llevaban a cabo la captación de recursos provenientes de sus socios, de conformidad con la entonces vigente fracción VII del artículo 40 de la LGOAAC; se trata de sociedades anónimas de capital variable que eran reguladas por la LGOAAC, como organizaciones auxiliares de crédito; debían contar con la autorización de la CNBV, para operar en las ramas económicas en que se ubicaran las actividades de sus socios y con ello servir a los mismos como medio de obtención y canalización de recursos financieros. El artículo segundo del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LACP, de 22 de enero de 2003, publicado en el DOF del 27 de enero de 2003, dispone que la fracción VII del artículo 40 de la LGOAAC, que los

autoriza para recibir de sus socios depósitos de ahorro, quedará derogada a partir del 5 de junio de 2005.

CUARTA. En diciembre de 1991, con la modificación a la LGOAAC, se incorporan al sistema financiero mexicano, las sociedades de ahorro y préstamo, mediante la inclusión de los artículos 38-A a 38-Q; tenían por objeto la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados; para organizarse y operar debían contar con la autorización de la SHCP, escuchando la opinión de la CNBV y del Banco de México.

QUINTA. La falta de un marco legal que contemplara normas de organización y funcionamiento de aplicación general para las organizaciones que llevaban a cabo operaciones de ahorro y crédito popular antes de la entrada en vigor de la LACP, propició que un gran número de ellas operara al margen de la ley, sin vigilancia de las autoridades gubernamentales, teniendo como consecuencia que se dieran hechos fraudulentos que pusieron en riesgo los recursos de los ahorradores.

SEXTA. La captación de recursos llevada a cabo por las organizaciones que antecedieron a las entidades de ahorro y crédito popular es una actividad que debía estar regulada, toda vez que los recursos en juego pertenecían a los ahorradores, asimismo, de conformidad con el artículo 103 de la LIC, ninguna persona física o moral, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en territorio nacional, mediante la celebración de operaciones de depósito, préstamo, crédito, mutuo o cualquier otro acto causante de pasivo directo o contingente, quedando obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, exceptuando de lo anterior a las instituciones de crédito, así como a los demás intermediarios financieros debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables; los emisores de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores colocados mediante oferta pública, respecto de los recursos provenientes de dicha colocación, y las sociedades financieras de objeto limitado autorizadas por la SHCP que capten recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores y otorguen créditos para determinada actividad o sector.

SÉPTIMA. Mediante la publicación en el DOF de la LACP, lo cual aconteció el 4 de junio de 2001, se regula el servicio de captación de recursos y colocación de crédito por parte de las entidades de ahorro y crédito popular (anteriormente prestado por las cajas de ahorros, uniones de crédito y sociedades de ahorro y préstamo), otorgándoles el carácter de intermediarios financieros en términos de la fracción I del artículo 103 de la LIC, con lo cual se incorporan al sistema financiero mexicano; se considera que dicho ordenamiento legal sienta las bases para que la diversa gama de figuras asociativas que antes de su entrada en vigor llevaban a cabo servicios de ahorro y crédito popular se transformen en entidades de ahorro y crédito popular.

OCTAVA. En la actualidad, el sistema financiero mexicano está integrado por autoridades supervisoras y reguladoras (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considerada la máxima autoridad; el Banco de México como organismo autónomo del Estado; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, dentro de este rubro se incluye al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario); entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión (mismas que componen los sectores bancario, del mercado de valores, de organizaciones y actividades auxiliares del crédito, de seguros y fianzas, de ahorro para el retiro y de ahorro y crédito popular); agrupaciones financieras que prestan servicios integrados; instituciones financieras del exterior, filiales de instituciones financieras del exterior, oficinas de representación de entidades financieras del exterior y sucursales de bancos extranjeros, y entidades de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo.

NOVENA. Las entidades de ahorro y crédito popular, mismas que se dividen en sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y sociedades financieras populares, son instituciones financieras que se encuentran agrupadas en el sector de ahorro y crédito popular; salvo el requisito de acompañar a su solicitud el comprobante de depósito en moneda nacional, en su procedimiento de constitución se observan los requisitos mínimos previstos para el resto de las entidades que actualmente componen el sistema financiero mexicano.

DÉCIMA. En términos generales, para organizarse y operar como entidad financiera además de contar con autorización del gobierno federal que será otorgada por la SHCP o la CNBV, según sea el caso, se deberán satisfacer una serie de requisitos para obtenerla, siendo los mínimos constituirse como sociedad anónima u otra (como es el caso de las instituciones de banca de desarrollo y de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo), tener duración indefinida, contar con el capital social y el capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en su ley y tener domicilio social en el territorio nacional; también deberán acompañar a su solicitud de autorización la documentación requerida por el ordenamiento legal aplicable, la cual en términos generales se refiere al proyecto de estatutos o bases constitutivas, plan general de funcionamiento, relación e información de los socios, relación de probables funcionarios así como el comprobante de depósito en moneda nacional; asimismo, las autorizaciones que al efecto se expidan por su naturaleza serán intransmisibles y deberán ser publicadas en el DOF, inscribirse en el RPC y en algunos casos publicarse en dos periódicos de mayor circulación del domicilio social de la institución de que se trate.

DÉCIMA PRIMERA. Las entidades de ahorro y crédito popular son entendidas como aquellas sociedades cooperativas o sociedades anónimas, según se trate, de duración indefinida, y con domicilio en territorio nacional, que habiendo sido autorizadas por la CNBV, previo dictamen favorable de una Federación, podrán celebrar operaciones de ahorro y crédito popular, en tal virtud, son consideradas como intermediarios financieros ya que podrán llevar a cabo la captación de recursos de sus socios o clientes y su posterior colocación entre los mismos en el territorio nacional.

DÉCIMA SEGUNDA. Las entidades de ahorro y crédito popular, se distinguen en dos clases: las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo (mismas que deberán adoptar la forma legal de sociedades cooperativas en términos de la LGSC) y las sociedades financieras populares (las cuales deberán organizarse como sociedades anónimas de conformidad con la LGSM); junto con las Federaciones autorizadas por la CNBV para ejercer las funciones de supervisión auxiliar de las entidades referidas, así como por las Confederaciones autorizadas por la aludida Comisión para que administren sus respectivos fondos de protección, integran el sistema de ahorro y crédito popular.

DÉCIMA TERCERA. El marco jurídico primario de las entidades de ahorro y crédito esta integrado por la LACP, asimismo, en lo no previsto por dicho ordenamiento legal, les serán aplicables la Ley General de Sociedades Cooperativas, únicamente para las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo; la legislación mercantil; el Código Civil Federal; los usos y prácticas imperantes entre las mismas; el Código Fiscal de la Federación para efectos de las notificaciones a que se refiere esa Ley, y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus Títulos Tercero A, referente a la mejora regulatoria, y Sexto, relativo al recurso de revisión; es de señalarse que antes de acudir al marco jurídico supletorio, deberán ser consultadas las disposiciones de carácter general expedidas por la CNBV, actualmente contenidas en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular.

DÉCIMA CUARTA. Para su operación, las entidades de ahorro y crédito popular serán clasificadas en cuatro niveles, de lo cual dependerá las operaciones que podrán celebrar; en este sentido, la Federación en su dictamen propondrá a la CNBV el nivel de operaciones que podrá asignarse, en su caso, a la sociedad, y ésta al otorgar la autorización referida, clasificará a la entidad de ahorro y crédito popular asignándole uno de entre cuatro niveles de operación; entre más alto sea el nivel asignado, mayor serán las operaciones que podrán celebrar, mismas que son similares a la gama de operaciones autorizadas a las instituciones de crédito, salvo la expedición de cheques.

DÉCIMA QUINTA. Como un mecanismo de protección a los depósitos, la LACP prevé un sistema de protección a ahorradores, denominado fondo de protección, mismo que deberá integrarse por cada Confederación que se constituya; dicho fondo estará integrado por las aportaciones de las entidades de ahorro y crédito popular y que tienen los propósitos de procurar, cubrirles a los ahorradores cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y 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 a cargo de una misma entidad, en caso de que se declare su disolución y liquidación, o se decrete su concurso mercantil; asimismo, tendrá como fin otorgar apoyo financiero a las entidades que se ubiquen en los supuestos de escisión, fusión o venta de la entidad, para cubrir los costos derivados de la aplicación de mecanismos adoptados; debido a que por cada Confederación se deberá constituir un fondo de protección, habrá tantos fondos como Confederaciones de autoricen.

DÉCIMA SEXTA. El sistema de protección a los depósitos de los ahorradores de las entidades de ahorro y crédito popular, es limitado, toda vez que el monto garantizado a pagar varía en función del nivel de operaciones asignado a las entidades, a diferencia de lo que acontece en otros países, ya que la protección a los ahorros de los usuarios de las cajas de ahorros van desde la protección por completo por el banco central en España, hasta la creación por las propias entidades de fondos que protejan éstos ahorros de manera limitada en Canadá.

DÉCIMA SÉPTIMA. La facultad de supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular, auxiliar a la de la CNBV, conferida a las Federaciones, es ilegal, toda vez que la supervisión de las entidades integrantes del sistema financiero mexicano es competencia de la SHCP, y en tratándose de las entidades de ahorro y crédito popular, dichas facultades son despachadas por la CNBV, cuya naturaleza jurídica es la de un órgano desconcentrado de la SHCP, lo anterior con fundamento en los artículos 90 constitucional, 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 98-B y 98-C del Reglamento Interior de la SHCP y 2º y 4º, fracción I de la Ley de la CNBV; máxime que por disposición legal, el ejercicio de las facultades del citado organismo desconcentrado corresponden a su Presidente, quien podrá ejercerlas directamente o delegarlas, pero sólo a través de servidores públicos de la CNBV; en razón de lo anterior, no consideramos apropiado que en clara contravención a la LCNBV, se faculte a personas morales llevar a cabo la supervisión de entidades financieras, sobretodo si tales entidades captan recursos del público provenientes de sus socios o clientes, además de que la propia CNBV cuenta unidades administrativas que a través de sus titulares ejercen dicha facultad, pues en la actualidad, a la unidad administrativa adscrita a la CNBV, denominada “Dirección General de Supervisión de Entidades de Ahorro y Crédito Popular”, le corresponden las facultades de supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular, las federaciones y confederaciones, las demás personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas en la LACP, y de empresas que presten servicios complementarios o auxiliares en la administración de las entidades citadas, así como de las sociedades inmobiliarias de estas últimas.

DÉCIMA OCTAVA. En la actualidad, el sistema de ahorro y crédito popular está integrado por treinta y nueve sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, treinta

sociedades financieras populares, trece Federaciones y una Confederación, asimismo, esta conformado con entidades con prórroga condicionada, mismas que se encuentran en evaluación o con prórroga condicionada para adecuarse a la normatividad, es decir, que aprobaron una evaluación practicada por la Federación y los consultores que las apoyan en su transformación para cumplir con la LACP; y se han comprometido a seguir trabajando en su transformación a sociedad regulada, para lo cual siguen un plan de trabajo y están siendo evaluadas tanto por la Federación como por los consultores contratados para ese fin.

DÉCIMA NOVENA. Dentro del artículo 4º de la LACP se prevé un régimen de excepción para las asociaciones y sociedades civiles que tengan por objeto exclusivamente la captación de recursos de sus integrantes para su colocación entre éstos, bajo ciertas condiciones de tamaño y circunstancia, consistente básicamente en permitir su operación sin sujetarse a los requisitos exigidos por la dicha ley y sin que se considere que realizan operaciones de ahorro y crédito popular, asimismo, tampoco se considerará que no se ubican en la prohibición establecida en el artículo 103 de la LIC; tal excepción, evita que las asociaciones y sociedades civiles que actualmente realizan esta actividad contravengan los artículo 7º de la LACP y 103 de la LIC, haciéndose acreedores a una sanción consistente en prisión de cinco a quince años y multa de quinientas a cincuenta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

VIGÉSIMA. De la presente investigación se advierte que el marco legal dispuesto por la LACP, a través del cual regula el servicio de ahorro y crédito popular a cargo de las entidades de ahorro y crédito popular, resulta aplicable a la gama de organizaciones del sector de las finanzas populares, que antes de la entrada en vigor de la Ley, venían llevando a cabo la captación de recursos del público, sobretodo considerando que dicho ordenamiento legal sienta las bases para que tales organizaciones, estén en posibilidad de transformarse en entidades de ahorro y crédito popular, asimismo, se constituye como el marco jurídico primario regulador de la actividad de ahorro y crédito popular.

OBRAS CONSULTADAS

LIBROS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Nuevo derecho bancario. Panorama del sistema financiero mexicano*, 6ª. ed., México, Porrúa, 2003.
- _____, *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*, 14ª. ed., México, Porrúa, 1999.
- _____, Francisco de A., GARCÍA RAMOS y Paola GARCÍA ÁLVAREZ, *Tratado de sociedades mercantiles con énfasis en la sociedad anónima*, México, Porrúa, 2001.
- _____, José Antonio ALMAZÁN ALANIZ y Adriana PÉREZ MARTÍNEZ, *Derecho de la defensa de los usuarios de los servicios financieros mexicanos*, México, Porrúa, 2002.
- _____ y Julieta Areli LARA LUNA, *Nuevo Derecho Mercantil*, 2ª ed., México, Porrúa, 2003.
- _____ y Pablo Roberto, ALMAZÁN ALANIZ, *Tratado teórico práctico de fideicomiso*, México, Porrúa, 1999.
- ATHIE GUTIÉRREZ, Amado, *Derecho mercantil*, México, McGrawHill, 2002.
- BATIZA, Rodolfo, *Principios básicos del fideicomiso y de la administración fiduciaria*, 2ª. ed., México, Porrúa, 1985.
- BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *El nuevo sistema financiero mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- CAMPOS BOLAÑO, Pilar, *El ahorro popular en México. Acumulando activos para superar la pobreza*, México, CIDAC- Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- CARVALLO YAÑEZ, Erick, *Nuevo derecho bancario y bursátil. Teoría y práctica de las agrupaciones financieras, las instituciones de crédito y las casas de bolsa*, 7ª. ed., México, Porrúa, 2005.

- CASTRILLÓN Y LUNA, Víctor M., *Ley General de Sociedades Mercantiles. Comentada*, México, Porrúa, 2007.
- _____, *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Comentada*, México, Porrúa, 2004.
- _____, *Sociedades Mercantiles*, México, Porrúa, 2003.
- CUEVA GONZÁLEZ, Marcos I., *El lenguaje de los bancos*, México, Editorial PAC, S.A. de C.V., 1996.
- DÍAZ BRAVO, Arturo, *Derecho Mercantil*, México, Iure Editores, 2004, t. I.
- _____, *Derecho Mercantil*, 2ª. ed., México, Iure Editores, 2006.
- DÍAZ GONZÁLEZ, Luis Raúl, *Manual de contratos civiles y mercantiles*, 3ª. ed., México, Gasca Sicco, 2004.
- DÍAZ INFANTE, Fernando Hegewisch, *Derecho financiero mexicano. Instituciones del sistema financiero mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa 1999.
- DIECK ASSAD, Flory Anette, *Instituciones financieras*, México, Mc Graw Hill, 2004.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, *Dos aspectos de la esencia del fideicomiso mexicano (acto constitutivo unilateral y propiedad conservada por el fideicomitente con la titularidad del fiduciario)*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2000.
- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa, 2006.
- FIGUEREDO DÍAZ, Pilar María, *Estudio de los sistemas de cajas de ahorro en España, Canadá y algunos países de América Latina*, tesis de licenciatura, México, Escuela Libre de Derecho, 2002.
- FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús de la, *Tratado de derecho bancario y bursátil, seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros*, 5ª. ed., México, Porrúa, 2005, t. I y II.
- _____, *Análisis y jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito, exposición de motivos, disposiciones de la SHCP, BANXICO, CNBV y ABM*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2003, t. I y II.
- GABINO FRAGA, *Derecho administrativo*, 19ª. ed., México, Porrúa, 1979.
- GALINDO SIFUENTES, Ernesto, *Derecho Mercantil*, México, Porrúa, 2004.
- GARCÍA DOMÍNGUEZ, José, *Sociedades Mercantiles*, 3ª. ed., México, Popocatépetl Editores S.A de C.V., 2004.
- GARCÍA LÓPEZ, José R. y Alejandro, ROSILLO MARTÍNEZ, *Curso de derecho mercantil*, México, Porrúa, 2003.

- GARCÍA RENDÓN, Manuel, *Sociedades Mercantiles*, México, Harla, 1993.
- GARCÍA VELASCO, Gonzalo, *Las minorías en las sociedades anónimas*, México, Porrúa, 2005.
- GONZÁLEZ MÁRQUEZ, José Juan, *Introducción al derecho bancario mexicano*, México, Arte editorial, 1996.
- GUZMÁN HOLGUÍN, Rogelio, *Derecho bancario y operaciones de crédito*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2004.
- HERRERÓN SILVA, Hermilo, *El servicio de banca y crédito*, México, Porrúa, 1998.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, *Tratado de la facultad reglamentaria*, México, Porrúa, 2007.
- LÓPEZ RUÍZ, Miguel, *La investigación jurídica*, Tinta negra Editores, México, 2005.
- LUNA GUERRA, Antonio, *Régimen legal y fiscal de las sociedades cooperativas: estudio práctico del régimen legal y los aspectos fiscales relevantes*. 4ª. ed., Ediciones fiscales ISEF, México, 2005.
- MAGALLÓN IBARRA, Mario ("coord."), *Compendio de términos de derecho civil*, México, Porrúa, 2004.
- MANSELL CARSTENS, Catherine, *Las finanzas populares en México, El redescubrimiento de un sistema financiero olvidado*, CEMLA, Editorial Milenio, S.A. de C. V., ITAM, México, 1995.
- MANTILLA MOLINA, Roberto L., *Derecho mercantil*, 13ª. ed., México, Porrúa, 2006.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *Derecho administrativo. Primer curso*, México, Harla, 1999.
- MENDOZA MARTELL, Pablo E. y Eduardo, PRECIADO BRICEÑO, *Lecciones de derecho bancario*, 3ª. ed., México, Porrúa, 2007.
- NUÑEZ ÁLVAREZ, Luis, *El sistema financiero mexicano, sus debilidades y fortalezas*, México, Editorialpaccom, 2004.
- ORIZABA MONROY, Salvador, *Nociones de derecho civil*, 2ª. ed., México, Sista, 2007.
- ORTÍZ SOLTERO, Sergio Monserrit, *El Fideicomiso Mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2001.
- QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *Ciencia del derecho mercantil. Teoría, doctrina e instituciones*, Editorial Porrúa, México, 2002.
- _____, *Derechos de los usuarios de la banca*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, colección Nuestros Derechos.

RAMÍREZ VALENZUELA, Alejandro, *Elementos de derecho civil*, México, Limusa, 1995.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, *Curso de derecho mercantil*, 24^a. ed, México, Porrúa, 1999, t. I.

_____, *Tratado de sociedades mercantiles*, 7^a. ed., México, Porrúa, 2001.

ROJAS HERRERA, Juan José. *Las cooperativas en la Ciudad de México. Educación, capacitación e información*, Molino de letras-Serie de estudios cooperativos num.2, México, 2003.

RUÍZ DE CHÁVEZ OCHOA, Salvador y Salvador, RUÍZ DE CHÁVEZ SALAZAR, *Las sociedades civiles en el derecho mexicano*, 2^a. ed., México, Porrúa, 2000.

RUÍZ TORRES, Humberto Enrique, *Derecho bancario*, Oxford, México, 2003.

SÁNCHEZ MARQUEZ, Ricardo, *Derecho civil. Parte general, personas y familia*, México, Porrúa, 1998.

SARIÑANA, Enrique, *Derecho mercantil*, 2^a. ed., México, Trillas, 2005.

SEPÚLVEDA SANDOVAL, Carlos, *La empresa y sus actividades*, México, Porrúa, 2006.

VARELA JUÁREZ, Carlos, *Marco jurídico del sistema bancario mexicano*, México, Trillas, 2003.

VILLEGAS HERNÁNDEZ, Eduardo y Rosa María, ORTEGA OCHOA, *Sistema financiero de México*, McGraw-Hill, México, 2002.

ZAMANILLO CERVANTES, Francisco, *Los presupuestos del concurso mercantil: una perspectiva crítica*, México, Porrúa, 2003.

LEYES

Código Civil Federal

Código de Comercio

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Ahorro y Crédito Popular

Ley de Instituciones de Crédito

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Ley de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Ley de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

Ley de Protección al Ahorro Bancario

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Ley de Sociedades de Inversión

Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado

Ley del Banco de México

Ley del Mercado de Valores

Ley Federal de Instituciones de Fianzas

Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Ley General de Sociedades Cooperativas

Ley General de Sociedades Mercantiles

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros

Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia

Ley sobre el Contrato de Seguro

OTRAS DISPOSICIONES

Disposiciones de carácter general aplicables a las Entidades de Ahorro y Crédito Popular y Organismos de Integración a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular”, contenidas en la Circular Única de Ahorro y Crédito Popular, expedidas por la CNBV, publicada en el DOF el 18 de diciembre de 2006.

Exposición de motivos del Decreto por el que se expide la LACP y se reforman y derogan diversas disposiciones de la LGOAAC y de la LGSC, de 30 de abril de 2001, publicado en el DOF del 4 de junio de 2001.

Exposición de motivos del Decreto por el que se reforma LACP, publicado en el DOF el 23 de febrero de 2005.

Exposición de motivos del Decreto por el que se reforma LACP, publicado en el DOF el 27 de Mayo de 2005.

Reglas a que deberán sujetarse las sociedades de ahorro y préstamo en la realización de sus operaciones, emitidas por el Banco de México y publicadas en el DOF el 1º de septiembre de 1992.

Reglas Generales para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo, expedidas por la SHCP y publicadas en el DOF el 15 de julio de 1992.

REVISTAS Y FOLLETOS

Arias Zamarripa, Enrique, "Nueva opción de crédito" en *Revista de cultura financiera. Proteja su dinero*, México, Año 7, No.82, enero de 2007.

s.a. Condusef, "El ABC de la cultura financiera" en *Revista de cultura financiera, Proteja su dinero*, México, Año 7, No.76, julio de 2006.

s.a. Condusef, "Perfiles" en *Revista de cultura financiera. Proteja su dinero*, Condusef, Año 7, No.79, octubre de 2006.

s.a. Condusef, "El ABC de la cultura financiera" en *Revista de cultura financiera, Proteja su dinero*, México, Año 7, No.79, octubre de 2006.

s.a. Condusef, "El ABC de la cultura financiera" en *Revista de cultura financiera, Proteja su dinero*, México, Año 7, No.80, noviembre de 2006.

¿Qué son las afores?, Condusef, Dirección de Publicaciones, 2006.

¿Qué es un buró de crédito? (o Sociedad de Información Crediticia), Condusef, Dirección de Publicaciones, 2007.

Apuntes, Diplomado en Cultura Financiera, México, Condusef, 2007.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Balmori Ángela, *Autorregulación: El camino hacia un mercado más transparente*, en http://www.condusef.gob.mx/OtrosSectores/Mercado_Valores (abril 2008).

Güemez García, Guillermo, *El ahorro popular en México: perspectiva*, en <http://www.condusef.gob.mx> (junio 2008).

Guillermo Díaz de Rivera, www.apps.confemer.gob.mx/expediente/v99/_lmv (abril 2008).

Imperial Zúñiga, Ramón, *El ahorro popular: la experiencia mexicana*, en <http://www.condusef.gob.mx/> (enero 2008).

Intermediarios financieros, en <http://www.banxico.org.mx/sistemafinanciero/inforgeneral/index.html> (mayo 2008).

Mercado de Valores, en <http://www.condusef.gob.mx/OtrosSectores/> (mayo 2008).

Pineda, Manuel y Zósimo Camacho, *Nuevas reglas en el mercado de valores*, en revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2005/mayo/html/negocios/nuevas_reglas.htm, (agosto 2007).

Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Los servicios financieros en México y la Organización Mundial de Comercio*, en <http://info.juridicas.unam.mx/inst/direc/datpr.htm?p=arcelia> (marzo 2008).

Se autorizan nuevas entidades del sector de ahorro y crédito popular, *Boletín de Prensa*, 17 de junio de 2008, en www.cnbv.gob.mx (junio 2008).

Ugarte Chávez, Juan Manuel, *Las instituciones del sistema financiero*, http://lectura.ilce.edu.mx:3000/sites/3milenio/institu/html/sec_34.htm (enero 2007).

[www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/información_frecuente/valor_udis/](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/valor_udis/) (junio 2008).

<http://www.Nafta-sec-alena.org/spanish/index.htm> (enero 2008).

<http://www.bmv.com.mx> (enero 2008).

<http://www.condusef.gob.mx/> (diciembre 2007).