

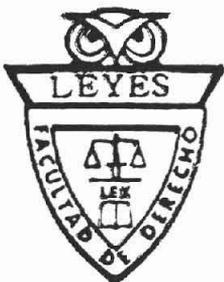


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

"MARCO JURIDICO DE LA REVOCACION DE LA AUTORIZACION PARA CONSTITUIRSE Y FUNCIONAR COMO GRUPO FINANCIERO"

T E S I S QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN DERECHO PRESENTA: PINAL ESPINOSA ALEJANDRA



MEXICO, D. F.

2005

m3487



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

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

La alumna: **ALEJANDRA PINAL ESPINOSA**, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado: **"MARCO JURIDICO DE LA REVOCACION DE LA AUTORIZACION PARA CONSTITUIRSE Y FUNCIONAR COMO GRUPO FINANCIERO"**, con la asesoría de la LIC. **DIANA CANELA VALLE**, que presentará como tesis para obtener el título de Licenciada en Derecho.

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

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

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

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

Atentamente,
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".
Ciudad Universitaria, a 9 de junio de 2005.

DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRE
DIRECTOR.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

c.c.p. Secretaría General de la Facultad de Derecho.
c.c.p. Archivo Seminario.
c.c.p. Alumna.
AFMP/*mrc

A Dios,
por esta oportunidad
que me ha dado.

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

NOMBRE: Alejandra Pinal
Espinosa

FECHA: Septiembre 21, 2005.

FIRMA: 

**A mis padres Alejandro y Margarita,
y a mis hermanos Sandra y Paco,
por su apoyo y comprensión
y constancia.**

**A mi querida Universidad
y a los Profesores de la Facultad de Derecho
que guían el desarrollo académico de la comunidad estudiantil,
entre ellos a mi asesora la Lic. Diana Canela Valle.**

**MARCO JURÍDICO DE LA REVOCACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN PARA
CONSTITUIRSE Y FUNCIONAR COMO GRUPO FINANCIERO**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
ANTECEDENTES HISTÓRICOS GENERALES	4
1.1. INGLATERRA	7
1.2. FRANCIA	12
1.3. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	20
1.4. MÉXICO	29
CAPÍTULO 2	
DEFINICIÓN Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL GRUPO FINANCIERO	38
2.1. DEFINICIÓN DE <i>GRUPO FINANCIERO</i>	38
2.2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	41
2.2.1. SOLICITUD, REQUISITOS Y OBJETIVOS	42
2.2.2. ENTIDADES QUE CONFORMAN EL GRUPO FINANCIERO	47
2.2.2.1. ORGANIZACIONES AUXILIARES DE CRÉDITO	49
2.2.2.1.1. ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO	51
2.2.2.1.2. ARRENDADORAS FINANCIERAS	52
2.2.2.1.3. EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO	53
2.2.2.1.4. CASAS DE CAMBIO	55
2.2.2.2. INSTITUCIONES DE FIANZAS	57
2.2.2.3. INSTITUCIONES DE SEGUROS	59
2.2.2.4. SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO	60

2.2.2.5. CASAS DE BOLSA	61
2.2.2.6. INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE	63
2.2.2.7. SOCIEDADES OPERADORAS DE SOCIEDADES DE INVERSIÓN	64
2.2.2.8. ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO	65
2.2.3. EMPRESAS DE SERVICIOS AUXILIARES, COMPLEMENTARIOS O DE APOYO QUE CONFORMAN UN GRUPO FINANCIERO	66
2.2.4. INCORPORACIÓN DE ENTIDADES Y EMPRESAS A UN GRUPO FINANCIERO	68
2.2.5. FUSIÓN DE ENTIDADES Y EMPRESAS	69
2.2.6. SEPARACIÓN DE ENTIDADES Y EMPRESAS	72
CAPÍTULO 3	
LA SOCIEDAD CONTROLADORA	75
3.1. DEFINICIÓN DE <i>SOCIEDAD CONTROLADORA</i>	75
3.2. OBJETIVOS DE LA SOCIEDAD CONTROLADORA	78
3.3. IMPORTANCIA DE LA SOCIEDAD CONTROLADORA	79
3.4. INTEGRACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL	82
3.5. ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN	85
3.6. ÓRGANOS DE VIGILANCIA	89
3.7. CONVENIO ÚNICO DE RESPONSABILIDADES	93
CAPÍTULO 4	
DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS GRUPOS FINANCIEROS	98
4.1. LA DISOLUCIÓN	98
4.1.1. DEFINICIÓN	98
4.1.2. FALTA DE ALGUNO DE SUS ELEMENTOS	105
4.1.3. REVOCACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN PARA ORGANIZARSE Y CONSTITUIRSE COMO GRUPO FINANCIERO	106
4.2. DE LA LIQUIDACIÓN	113

CAPÍTULO 5

PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA REVOCACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN PARA CONSTITUIRSE Y FUNCIONAR COMO GRUPO FINANCIERO	119
5.1. MARCO NORMATIVO ACTUAL DE LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS	119
5.1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	124
5.1.2. LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS	127
5.1.3. REGLAS GENERALES PARA LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS FINANCIEROS	134
5.2. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTICULO 12 DEL LA LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS, Y A LA REGLA VIGÉSIMO PRIMERA PARA LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS FINANCIEROS	143
CONCLUSIONES	149
FUENTES	153

INTRODUCCIÓN

Desde la aparición del hombre sobre la faz de la tierra, la simplificación del esfuerzo requerido para obtener determinado fin que facilite la vida cotidiana, ha sido el motivo fundamental que ha impulsado el constante desarrollo científico, tecnológico, político y económico de la humanidad misma, pues es evidente que los diversos inventos, descubrimientos y formas de organización social que existen en la actualidad han sido diseñados para hacer más comfortable la vida humana.

En tal contexto, los Grupos Financieros forman parte de una de las tantas intenciones del hombre para aminorar sus esfuerzos y obtener mejores beneficios, esto es, la integración de un Grupo Financiero obedece, por una parte, a una reducción de operaciones para los usuarios de los servicios financieros, y por la otra, a una disminución de los gastos de operación para los prestadores de dichos servicios, lo cual se traduce, a su vez, en una obtención de mayores utilidades, además de una mayor afluencia de clientes en busca de la obtención de un conjunto de servicios financieros integrales.

Por ello, resulta imprescindible que en la aplicación de los cuerpos legales encargados de regular el buen funcionamiento de estos Grupos Financieros, no se deje en segundo término el fin para el que fueron creados, concretamente la protección de los intereses del público.

Es por lo anterior que el presente trabajo lleva como título MARCO JURÍDICO DE LA REVOCACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN PARA CONSTITUIRSE Y FUNCIONAR COMO GRUPO FINANCIERO, pues al estudiar los preceptos legales que regulan dicha revocación, encontré que la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, resulta imprecisa en tal aspecto, ya que desde mi particular punto de vista, delega a un cuerpo legal

secundario, que son las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, la regulación de un aspecto tan importante como lo son las causas que pueden dar origen a la pérdida de la autorización para la prestación conjunta e integral de los servicios financieros, que lleva implícita la seguridad de los intereses del público.

De este modo, en Capítulo 1 inicio con una breve reseña de los antecedentes históricos de uno de los más importantes y antiguos servicios financieros, el cual poco a poco dio paso a todos aquellos que conocemos en la actualidad, y que es el servicio de banca y crédito.

En el Capítulo 2, una vez conociendo las causas que motivaron la integración de los actuales Grupos Financieros, hago referencia a los principales aspectos del Grupo Financiero, tales como son su definición, los requisitos que deben satisfacerse conforme a la legislación aplicable, para obtener la autorización para actuar como tal, las diversas entidades que lo pueden integrar, la forma de incorporar nuevas entidades a un Grupo ya constituido, así como a la posibilidad de una fusión ó una separación de las integrantes de dicho Grupo.

Dentro de aquella integración del Grupo se cuenta con la sociedad controladora, que es la integrante que tiene bajo su más estricto control la operación y funcionamiento del Grupo Financiero al que pertenece, de ahí que resulte necesario dedicar el Capítulo 3 al estudio de sus características más importantes como lo son su definición, sus objetivos, su importancia, la forma de integración de tanto de su capital social como de sus órganos de administración y vigilancia, así como lo relativo al convenio único de responsabilidades, a través del cual tal sociedad controladora se hace responsable del incumplimiento de las obligaciones adquiridas por las integrantes de su Grupo, y de las pérdidas que puedan tener.

El Capítulo 4, por su parte, trata de la disolución y liquidación del Grupo Financiero, siendo la falta de alguno de los elementos integrantes del Grupo, o bien, la revocación de la autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero, algunas de las causas que pueden dar origen a la disolución del Grupo, y por ende a la liquidación del mismo.

En el capítulo 5, al haber estudiado los aspectos que considero como los más importantes del Grupo Financiero, haré una reseña de la legislación aplicable a la revocación en comento, dentro de la cual señalé la imprecisión que a mi criterio existe en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, al no especificarse las causas que pueden dar origen a aquella revocación, dejando tal precisión a un cuerpo reglamentario secundario como lo son las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, siendo que el motivo que impulsó la emisión de aquella Ley, lo fue la necesidad de lograr un sano funcionamiento de los Grupos Financieros, a fin de salvaguardar en todo momento los intereses del público, de ahí que considere necesario que tanto la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, como las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, sean modificadas para que exista precisión y armonía entre tales ordenamientos y con ello se de cabal cumplimiento a aquel objetivo, que es finalmente lo que conserva la existencia de un Grupo, pues sólo a través de un sano funcionamiento, se adquiere la confianza del público, que es, quien finalmente al hacer uso de sus servicios hace posible su subsistencia.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS GENERALES

Los Grupos Financieros como consecuencia del constante desarrollo económico de las naciones, y como una de las tantas manifestaciones del fenómeno de globalización que actualmente experimenta el mundo entero, se han establecido principalmente para satisfacer la demanda de una prestación de servicios financieros cada vez más completos e integrados para los usuarios.

A través de la historia se observa que la satisfacción de las necesidades de la vida diaria ha sido el motivo, que desde el nacimiento de las antiguas civilizaciones, impulsa constantemente el desarrollo tecnológico y económico de la humanidad. Así, en aquellas primeras civilizaciones surgió el trueque que sirvió entre las comunidades para allegarse de determinados bienes de escasa producción, a cambio de los bienes obtenidos en abundancia, lo cual sentó las primeras bases del comercio.

De tal manera que el vasto crecimiento de la actividad comercial, trajo como consecuencia el desarrollo y fortalecimiento de la economía, la cual dio origen a las primeras prácticas financieras que poco a poco fueron evolucionando a fin de garantizar la seguridad y eficiencia de su forma de operación, hasta alcanzar las estructuras que actualmente conocemos. La acumulación de importantes cantidades de recursos a través del ahorro generado por algunas personas, y la necesidad de capital, por parte de otras, para financiar proyectos de inversión, hizo necesario que ese exceso de recursos (ociosos de cierto modo) fueran canalizados a aquellos que necesitaban de dicho capital para financiar determinados proyectos, los cuales finalmente también favorecerían el crecimiento económico, dando paso así a las primeras prácticas de intermediación financiera.

La actividad de la banca es una de esas primeras manifestaciones de intermediación financiera, y de cuyos vestigios más antiguos cabe mencionar que en Mesopotamia era practicada por los sacerdotes en el Templo Rojo de Uruk. Poco a poco a través del tiempo, dicha actividad se fue propagando y perfeccionando a fin de ofrecer cada vez más y mejores servicios, lo que a su vez trajo como consecuencia el establecimiento de una normatividad que garantizara su buen desempeño, de tal manera que ya en el Código de Hammurabi encontramos las primeras normas que regulaban entre otras operaciones financieras desarrolladas principalmente en los templos las siguientes: el préstamo con interés, la formalidad requerida para tales contratos, la usura, y el depósito.¹

En la antigua Grecia surge la moneda para sustituir los lingotes de plata de peso y forma variables, por fragmentos de metal uniformes, acuñados con una señal que garantizara su valor. También, entre los griegos, se comenzaron a aceptar depósitos mediante el pago de interés a los clientes y su utilización; asimismo, aportaron la técnica de la garantía de los préstamos sobre mercancías muy diversas y los antecedentes del afianzamiento; desarrollaron el préstamo a la gruesa marítima y otros servicios como la guarda de cajas fuertes de joyas, servicio de caja y servicio de pagos en otra plaza.²

La actividad de banca en Roma era ejercida por dos especies de banqueros, los *argentarii* y los *numularii*, y también se crearon las *mensae romanae* donde se recaudaban los impuestos de las provincias para depositarlos en el Tesoro Imperial.³

¹ Cfr. RUÍZ TORRES, Humberto Enrique. *Derecho Bancario*. Edit. Oxford. México, 2003, p.p. 3-4.

² Cfr. VARELA JUÁREZ, Carlos. *Marco Jurídico del Sistema Financiero Mexicano*. Edit. Trillas. México, 2003, p.p. 13-14.

³ Cfr. *Ibidem.*, p.p. 14-15.

En la Edad Media, las cruzadas impulsaron la actividad comercial y, en consecuencia, las primeras prácticas de la actividad bancaria la cual, para lograr adaptarse a las necesidades imperantes de las comunidades, fue fortaleciendo sus servicios teniendo como objeto únicamente el facilitar el pago de los particulares sin transporte material de numerario. Así, se fueron estableciendo los primeros Bancos; en Italia a mediados del siglo XII se funda el Banco de Venecia; después en 1401 se establece el Banco de Barcelona; en 1407 surge el Banco de San Jorge, establecido en Génova, en 1609 se establece el de Ámsterdam; en 1619 surge el de Hamburgo; en 1688 se establece el de Estocolmo; y finalmente, en 1735 el de Rotherdam.⁴

Con posterioridad, comenzaron a surgir diversas disposiciones para regular la actividad de la banca la cual, además, se fue enriqueciendo para prestar nuevos servicios, en atención a las diversas necesidades de los usuarios, entre ellos la práctica de descuentos y adelantos sobre efectos de comercio y la emisión de billetes, que comenzaron a efectuarse en el Banco de Inglaterra, fundado en 1694.⁵

Tiempo después, la demanda constante de mayores y mejores servicios financieros dio origen a la especialización de la banca, clasificada en bancos de depósito, bancos de ahorro, sociedades financieras, sociedades de crédito hipotecario, sociedades de capitalización, instituciones fiduciarias, bancos de ahorro y préstamo para la vivienda, entre otros.

Sin embargo, los continuos cambios económicos, políticos y sociales, aunados a la tan persistente demanda de mayores y mejores servicios para los usuarios, dieron paso a la banca múltiple, cuyo objetivo era facilitar aún

⁴ Cfr. LABASTIDA, Luis G. *Estudio Histórico y Filosófico sobre la Legislación de los Bancos*. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 1889, p.p. 4-5.

⁵ Cfr. CASASUS, Joaquín D. *Las Instituciones de Crédito*. Edición Facsimilar. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México, 1991, p.142.

más las operaciones financieras de los usuarios, ofreciendo diversos servicios en una sola institución.

Estas instituciones de banca múltiple poco a poco han sido absorbidas por el fenómeno de las Agrupaciones Financieras, que inmersas en la tendencia globalizadora de las actividades económicas y políticas de las naciones, buscan satisfacer eficaz e íntegramente las necesidades de los usuarios financieros, para adquirir también mayor competitividad a nivel mundial.

Por lo anterior, considero que a efecto de comprender la razón, constitución y funcionamiento de las Agrupaciones Financieras objeto de este trabajo, es necesario hacer un breve análisis de sus antecedentes en países como Inglaterra, Francia y Estados Unidos, cuyos sistemas financieros han servido para sentar las bases de otras naciones como la nuestra, entorno a la cual versa el presente estudio.

1.1. INGLATERRA

En sus inicios, el servicio de banca privada en Inglaterra consistió en la recepción de dinero en depósito, con el cual, a la vez, se hacían préstamos a interés.

El Banco de Inglaterra fue creado en 1694, con un fondo de un millón doscientas mil libras esterlinas (capital propiedad de particulares) fijado por el Parlamento, que debía ser prestado íntegramente al Gobierno quien, a cambio de tal servicio, concedió al Banco el privilegio exclusivo de emitir billetes al portador que serían recibidos en todas las transacciones; y aún cuando el Banco tenía estrechas relaciones con el Estado, este no intervenía

en su administración y menos aún participaba de los beneficios netos del banco.⁶

Entre los servicios prestados por el Banco de Inglaterra se encontraban la posibilidad de negociar letras de cambio, oro y plata en barras o amonedado, recibir depósitos de toda clase de mercancías y otorgar anticipos a los depositantes, celebrar préstamos con interés y garantía hipotecaria, otorgar anticipos al Gobierno previa autorización de las Cámaras y emitir billetes a la vista y al portador.⁷

Asimismo, como banquero del Estado, el Banco se ocupó del cobro de todas las contribuciones públicas, el pago a los acreedores del Estado y la acuñación de moneda.

En 1708, el Parlamento inglés prohibió que algún Banco o compañía bancaria que excediese del número de seis personas tuviese la facultad de emitir billetes, concediéndole así al Banco de Inglaterra el monopolio de emisión. Sin embargo, en 1826 un nuevo Decreto autorizó a sociedades integradas por más de seis personas para que realizaran operaciones bancarias, sin el derecho de emitir billetes y con la condición de que se establecieran más allá del perímetro de las 64 millas a la redonda de Londres, donde el Banco de Inglaterra tenía el privilegio exclusivo de emisión; y en 1833 se permitió que los Bancos constituidos por acciones prestaran sus servicios dentro de dicho perímetro, pero aún sin la facultad de emitir billetes. Así, en Inglaterra coexistían el Banco de Inglaterra y los bancos privados, donde estos últimos podían emitir billetes únicamente si estaban establecidos fuera del perímetro del privilegio mencionado.⁸

⁶ Cfr. LABASTIDA, Luis G. *Op. Cit.*, p. 5.

⁷ Cfr. *Ibidem.*, p.p. 5-6.

⁸ Cfr. MACKENZIE, Kenneth. *Sistemas Bancarios de la Gran Bretaña, Francia Alemania y los Estados Unidos*. Trad. Ramón Vereá Rial. Edit. M. Aguilar, Editor. Madrid, 1948, p.p.17-18.

Posteriormente, mediante Acta de 1844 el Banco de Inglaterra fue dividido en dos departamentos, el de emisión (facultado para emitir billetes) y el de las operaciones de banca (facultado para realizar los servicios de banca privada y del Estado). Para establecer la base de la emisión del Banco se tomó como referencia la deuda que el Gobierno tenía con el Banco al momento de aprobarse dicha Acta, de tal manera que la emisión quedó garantizada con la deuda de la Nación considerada a la par y, por tanto en lo subsecuente, el Banco únicamente podría realizar alguna emisión cuando mediare previo depósito de especies metálicas de igual valor de oro o plata en barras en el departamento de emisión.⁹

Por otra parte, en 1914 se autorizó al Gobierno (a través de la Tesorería) la emisión de los *treasury notes* o *currency notes* para ser puestos en circulación al lado de la emisión de los billetes del Banco y de la moneda en oro, y es hasta 1928 que, por disposición del Acta de Moneda y Billetes, se fusiona la emisión de *currency notes* con la del Banco de Inglaterra; asimismo, el Banco recibió el derecho exclusivo de emisión de billetes, además del privilegio de llevar el pleno control de las reservas metálicas del país.¹⁰

Por otro lado, en Inglaterra también operaban los bancos privados respecto de los cuales es de destacar que, a partir del año de 1826, en que se suprime la restricción en el número de socios que podían integrarlos, se impulsó la formación y expansión de bancos en sociedad anónima los cuales, al disponer de capitales y depósitos en grandes cantidades, se encontraban en posibilidad de ofrecer mayores servicios financieros a la industria y el comercio.

Entre los principales servicios que ofrecían estos bancos se encuentran los siguientes: facilitar el ahorro y promoverlo entre los clientes; recibir dinero en

⁹ Cfr. CASASUS Joaquín D. *Op. Cit.*, p.p. 129.

¹⁰ Cfr. MACKENZIE, Kenneth. *Op. Cit.*, p.p.7-8.

depósito y en cuenta; negociar con letras de cambio; realizar préstamos a corto plazo; otorgar créditos; efectuar giros y remesas a todas las partes del Imperio Británico; recibir valores en custodia; cobrar cupones, dividendos e intereses; prestar ayuda a sus clientes para la colocación de emisiones; efectuar transacciones sobre moneda extranjera; así también, ejecutaban asuntos de confianza y representación a sus clientes; ofrecían la compra y venta de valores en la bolsa; tramitaban lo referente a impuestos sobre la renta; expedían informes respecto de la situación financiera y responsabilidad de las empresas y establecimientos comerciales; y facilitaban la expedición de pasaportes, entre otros.¹¹

Con relación a los bancos privados, se encontraba la *Clearing House*, una institución creada en 1775, que sirvió como punto de reunión para realizar la compensación de los diversos cheques librados por los dueños de los capitales que confiaban su patrimonio a los banqueros quienes, por su parte, debían pagar dichos cheques a la vista. Esta compensación consistía en reunir en determinada fecha y hora los diversos cheques librados a cargo de cada banco, para pagar unos con otros y abonar las diferencias que resultaren en cada caso.¹²

Así también es de mencionar que para facilitar las operaciones de los exportadores de mercancías y las diversas transacciones con países extranjeros, se constituyeron los banqueros comerciales llamados *Accepting House*. Por otra parte, también se crearon las *Discount Houses*, que recibían dinero en depósito por el que concedían un tipo de interés mayor que el de los bancos de depósito tradicionales.¹³

Con el paso del tiempo fueron surgiendo nuevas necesidades financieras, entre ellas las actividades de los agentes de la Bolsa, el servicio de custodia

¹¹ Cfr. *Ibidem.*, p.p. 31-32.

¹² Cfr. LABASTIDA, Luis G. *Op. Cit.*, p. 12.

¹³ Cfr. MACKENZIE, Kenneth. *Op. Cit.*, p.p. 37-38.

de valores que los bancos ofrecían, las cajas de seguridad nocturna y los créditos que facilitaban a sus clientes para efectuar negocios de gran extensión, con mejores opciones de pago.

También, se dió paso a que instituciones bancarias de otros países prestaran sus servicios dentro de Inglaterra y los bancos de Inglaterra, por su parte, comenzaron a adquirir los negocios de dichos bancos extranjeros, con lo cual aumentaron su cobertura tanto nacional como internacional.¹⁴

Para el año de 1946 el Banco de Inglaterra pasó a ser propiedad pública, y con ello las autoridades redujeron el nivel general de los tipos de interés, extendiendo los recursos de los Bancos comerciales y aumentando la oferta de fondos de inversión.¹⁵

Mediante las Leyes Bancarias de 1974 y 1987 "...se formalizaron las obligaciones del Banco de Inglaterra como regulador de la Industria Bancaria, y decretaron la creación de la Junta de Supervisión Bancaria, un panel asesor autorizado para vigilar todas las áreas de supervisión bancaria..."¹⁶

En el año de 1986, la Ley de Servicios Financieros estableció una red de Organizaciones Autorreguladoras para la autorización y participación de los servicios financieros, con el fin de proteger al inversionista. En ese mismo año, se crearon también las Sociedades Constructoras que otorgaban préstamos garantizados mediante hipoteca.¹⁷

Como se observa, el crecimiento de la actividad bancaria ha obedecido a la constante demanda de nuevos y mejores servicios, de tal manera que a los

¹⁴ Cfr. *Ibidem.*, p. 39.

¹⁵ HAGGOTT BECKHART, Benjamin. *Sistemas Bancarios*. Trad. Ernesto Shop Santos. Edit. Aguilar Madrid. España, 1958, p.p. 668.

¹⁶ SWARY Itzhak y Barry Topf. *La Desregulación Financiera Global*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1993, p.p. 175-176.

¹⁷ Cfr. *Idem.*

antiguos servicios que en sus inicios ofrecían los banqueros se fueron sumando otras necesidades, tales como las de seguros, la administración de activos y la administración inmobiliaria, que son actividades no bancarias que han diversificado el sistema bancario.

De igual modo, para facilitar estas nuevas operaciones, han surgido formas de organización del sistema bancario, las *Holding-Company* (incluidas en la Companies Act de 1948) cuya esencia consiste: "...en que una compañía tenedora ejerce control sobre empresas subsidiarias mediante una participación de más del 50% del capital accionario o disponiendo la elección del consejo de administración..."¹⁸

1.2. FRANCIA

Las primeras prácticas del servicio de banca y crédito que comenzaron a desarrollarse en Francia datan del siglo XII, y fueron la consecuencia de la expansión de la actividad comercial que tuvo lugar durante las cruzadas, y donde los encargados de prestar este servicio fueron los caballeros Templarios.

Más tarde, también los lombardos y los judíos hicieron lo propio en las "ferias", donde su principal objetivo consistía en el pago de las cuentas y la simplificación del cambio, para lo cual también crearon una moneda de cuenta e hicieron uso de la letra de cambio; sin embargo, esta actividad llegó a su fin con la guerra que Francia sostuvo con Inglaterra (1337-1453), después de la cual el servicio de banca se ejercía por aquellas personas que poseían grandes fortunas y prestaban dinero al soberano y el gobierno para

¹⁸ Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XIV. Edit. Bibliográfica OMEBA. Buenos Aires, 1961, p. 395.

hacer frente a las necesidades del Tesoro, lo cual dio origen a la práctica del anticipo de rentas, la asignación de impuestos y el descuento de obligaciones del Tesoro.¹⁹

En el año de 1716, surge el primer banco de Francia (bajo la dirección del escocés John Law) cuya actividad consistió en administrar todos los recursos del Reino, de tal suerte que en el año de 1718 se instituyó como "Banco Real", el cual asumió el servicio de deuda pública recibiendo a cambio el privilegio de emisión de billetes²⁰; como banco privado realizaba el descuento de letras y recibía dinero en depósito²¹. Las actividades de este Banco llegaron a su fin en el año de 1720, ante los constantes y crecientes anticipos hechos al Estado.²²

En el año de 1776, fue autorizada la creación de una Caja de Descuento (*Caisse d' Escompte*) con el objetivo de facilitar el crédito para el comercio y, posteriormente, también obtuvo el privilegio de emisión de billetes a la vista y al portador a cambio de los diversos empréstitos hechos al Gobierno. Esta Caja operó exitosamente hasta el año 1793, cuando aquellos empréstitos – cada vez más altos- a cargo del Estado lo orillaron a dar fin a sus actividades.²³

Después de la desaparición de la *Caisse d' Escompte*, fueron creadas la *Caisse des Comptes Courants* (Caja de cuantas corrientes) en el año de 1796, así como diversos establecimientos bancarios entre los que se encontraban *La Caisse d'escompte du commerce* (Caja de descuento para el comercio) y *Le comptoir comercial* (Caja bancaria comercial).²⁴

¹⁹ Cfr. HAGGOTT BECKHART, Benjamin. *Op. Cit.*, p.p. 333-334.

²⁰ Cfr. LABASTIDA, Luis G. *Op. Cit.*, p. 13.

²¹ Cfr. MACKENZIE, Kenneth. *Op. Cit.*, p116.

²² Cfr. HAGGOTT BECKHART, Benjamin. *Op. Cit.*, p 334.

²³ Cfr. *Idem*.

²⁴ Cfr. *Idem*.

En febrero del año de 1800, fue creado el Banco de Francia, fundado por Napoleón Bonaparte (con capital privado) cuyos fines fueron: "...remediar mediante una combinación de intereses públicos y privados: 1.º La inadecuada aplicación de aquellos recursos que son la savia vital del comercio y de la nación; y 2.º La degradación del crédito público y el estancamiento de la circulación monetaria que había sido resultado de la Revolución y de las largas y costosas guerras...".²⁵

El tratadista Luis G. Labastida, narra: "...Napoleón hizo de este Banco en todo el período imperial, uno de los más poderosos instrumentos para la realización de sus fines políticos y militares. No conforme con haberle impuesto un gobernador, se atribuyó la facultad de fijar la tasa de los descuentos, la de decretar los dividendos, la de obligarlo a mantener el precio de los fondos públicos, y por último la de facilitar las operaciones del tesoro por medio de préstamos...".²⁶

El Banco de Francia era el único banco de emisión (derecho adquirido mediante un decreto en 1803) y operaba además como banquero del Estado, principalmente como depositario del tesoro público, de tal manera que, esta estrecha relación entre ambos dio lugar a que el Estado adquiriera un puesto de dirección dentro del Banco y el derecho a intervenir en su administración.

Entre los servicios que el Banco prestaba al público, es de destacar que realizaba transacciones tanto en nombre de sus clientes permanentes, como en nombre del público en general, así como extensas operaciones de descuento.²⁷

De esta forma, en Francia subsistieron tanto el Banco de Francia privilegiado por el Gobierno, como los Bancos departamentales (autorizados por el

²⁵ MACKENZIE, Kenneth. *Op. Cit.*, p. 119.

²⁶ LABASTIDA, Luis G. *Op. Cit.*, p. 17.

²⁷ Cfr. MACKENZIE, Kenneth. *Op. Cit.*, p. 123.

gobierno con una facultad de emisión limitada) y las cajas de ahorro, que coexistieron hasta el año de 1848, en que un decreto fusionó a los bancos departamentales con el Banco de Francia, quedando un sólo banco de emisión con algunas sucursales; y ya en el año de 1873, se emitió una Ley que obligó al Banco a establecer una sucursal en la cabecera de cada Departamento.²⁸

Al lado del Banco de Francia (y sus diversas sucursales) operaban también los bancos privados entre los que se encuentran los denominados *Hautes Banques* que se dedicaban principalmente a la colocación de empréstitos extranjeros y la concesión de anticipos a organismos y sociedades.²⁹

En las principales capitales y poblaciones se constituían y operaban los bancos locales, los cuales al irse fusionando con otros de su misma localidad, se convirtieron en bancos regionales, que ofrecían préstamos a largo plazo a sus clientes.³⁰

Tiempo después, en el año de 1848, surgieron las instituciones constituidas en sociedad anónima que se clasificaban como bancos de descuento y bancos de depósito, dedicadas a descontar letras comerciales; conceder anticipos sobre garantía; recibir cantidades en depósito a la vista y a término que devengan interés; abrir cuentas corrientes; efectuar giros y transferencias; gestionar la compra y venta de valores mediante agentes; recibir valores en depósitos y custodia; y también a intervenir en asuntos de arbitraje.³¹

²⁸ Cfr. LABASTIDA, Luis G. *Op. Cit.*, p.p. 17-18.

²⁹ Cfr. MACKENZIE, Kenneth. *Op. Cit.*, p. 133.

³⁰ Cfr. *Ibidem.*, p. 132.

³¹ Cfr. *Ibidem.*, p.p. 130-131.

De igual forma, se crearon los Banques d'affaires (bancos de inversión) que se especializaban en operaciones de emisión y en la gestión de negocios financieros e industriales tanto en Francia como en el extranjero.³²

La banca hipotecaria se organizó mediante Decreto de 1852, el cual: "...reglamentó los préstamos reintegrables por plazos anuales y vencimientos a larga fecha, con garantía de obligaciones hipotecarias sobre los bienes inmuebles y que no producen interés..."³³

En el año de 1872, fue establecida la Clearing o Cámara de Compensación de París, que al igual que la Clearing House inglesa, se creó para que los banqueros se reunieran en un día determinado para realizar la compensación de cheques, y una vez que se conoce la situación de cada banco, el Banco de Francia (donde cada Banco tiene una cuenta) actuaba como liquidador, y por medio de ordenes de transferencia se hacen efectivos los pagos que resulten.

Como medio de financiación para los agricultores, aparecieron en 1894 los bancos cooperativos agrícolas, cuyo objeto era ayudar a sus miembros agricultores en la obtención de préstamos, con intereses módicos para la financiación de la agricultura, que tenían en el carácter de préstamos a largo plazo y podían ser amortizados a plazos.³⁴

Los bancos extranjeros, comenzaron a incursionar en Francia después de la primera Guerra Mundial (1914-1918) y obtuvieron el derecho a pertenecer a la *Clearing de París*, realizaban operaciones como agentes y diversos negocios locales, así como y toda clase de transacciones en ultramar.³⁵

³² Cfr. HAGGOTT BECKHART, Benjamin. *Op. Cit.*, p.p. 350-353.

³³ Cfr. MACKENZIE, Kenneth. *Op. Cit.*, p. 135.

³⁴ Cfr. *Ibidem.*, p.136.

³⁵ Cfr. HAGGOTT BECKHART, Benjamin. *Op. Cit.*, p. 349.

Con posterioridad, los bancos franceses también comenzaron a establecerse en el extranjero para proveer servicios a sus clientes nacionales y para atender funciones relacionadas con el comercio exterior como la transmisión de fondos, el intercambio de divisas y el crédito documental.³⁶

En el año de 1918, se estableció el Servicio Postal, cuyo objetivo consistió en: "...incrementar el uso de pagos por cheque y dentro de la estructura de las oficinas de Correos facilitar una cámara de compensación nacional de pagos..."³⁷

En 1930, se creó el *Comité Permanent d'Organisation Bancaire*, con el objeto de facilitar el contacto entre los bancos, asegurando la eficacia de los métodos y procedimientos seguidos para la mecanización, estadísticas y costes, caja, movimiento de fondos, unificación de modelos de impresos y documentos, costumbres y prácticas generales, organización en la Clearing, intercambio de información y cooperación en la recaudación de letras, y discusión de detalles sobre nuevos convenios de trabajo de toda clase, entre otras actividades.³⁸

Al lado del Banco de Francia y los diversos bancos que hemos mencionado, se encontraban también otras instituciones del Gobierno que también ofrecían servicios financieros, entre las que cabe mencionar *La Caisse des Dépôts et Consignations* establecida mediante Ley de 1816, con la función de recibir fondos bajo adjudicación y depósitos de instituciones o funcionarios públicos, así como administrar los fondos de las Cajas de ahorro de entidades privadas de seguros y del sistema de seguridad social; por su parte *El Crédito Nacional*, fue creado en 1919 para facilitar el pago y la reconstrucción de los diversos daños ocasionados por la primera guerra mundial, y que posteriormente funcionó como organización centralizadora del

³⁶ Cfr. SWARY Itzhak y TOPF Barry. *Op. Cit.*, p. 126.

³⁷ HAGGOTT BECKHART, Benjamin. *Op. Cit.*, p. 368.

³⁸ Cfr. MACKENZIE, Kenneth. *Op. Cit.*, p. 146.

crédito a mediano plazo; de igual forma, *La Caisse Nationales des Marchés de l'Etat* establecida en 1936 facilitaba los fondos a los productores de mercancías para el Gobierno.³⁹

La Ley de 14 de julio de 1941, señaló como instituciones financieras pertenecientes al sector bancario privado a aquellas empresas y personas que, sin ser requeridas para figurar como bancos, sirven como agentes comisionistas, corredores o intermediarios en la compra y venta de emisiones del Gobierno y privadas, así como letras comerciales; facilitan crédito a corto o mediano plazo o divisas extranjeras; y descuentan, hipotecan o venden letras comerciales, cheques o valores del Gobierno.⁴⁰

La Ley de 1941, también había establecido bases para el control de la banca y el crédito al crear una organización denominada *L'Association Professionnelle des Banques*, que servía como enlace entre los bancos y los organismos de control como el Consejo de Crédito Nacional y la Comisión de Control Bancario, además de vigilar la profesión bancaria. También estableció la Comisión de Control Bancario, encargada de asegurar que se cumpliera la Ley misma, para lo cual le confirió el derecho de establecer las reglas fundamentales para el funcionamiento de los bancos, y ya en 1945, la Ley de Nacionalización Bancaria emitida en ese año, la facultó para nombrar un interventor por cada banco nacionalizado. El Consejo Nacional del Crédito fue establecido en 1945 con el fin de controlar a todos los bancos nacionalizados estableciendo una política general de crédito.⁴¹

En el año de 1945, ante la necesidad del Estado francés de ejercer la dirección de la distribución del crédito, la Asamblea Nacional Constituyente elaboró una Ley mediante la cual se establecía la nacionalización del Banco de Francia y los bancos más importantes en el sistema bancario del país

³⁹ Cfr. HAGGOTT BECKHART, Benjamin. *Op. Cit.*, p.p. 369-375.

⁴⁰ Cfr. *Ibidem.*, p. 357.

⁴¹ Cfr. *Ibidem.*, p.p. 385-389.

(Crédit Lyonnais, Société Générale, Comptoir National d'Escompte y Banque Nationales pour le Commerce et l'Industrie), la cual finalmente se llevó a cabo el 1º de junio de 1946. Asimismo, se creó una estructura de vigilancia al frente de la cual se encontraban el Ministro de Hacienda y el titular del Banco de Francia.⁴²

A partir del año de 1978, el sistema financiero francés experimentó un proceso innovador a fin de perfeccionar los servicios prestados a los usuarios, integrándose, por tanto, con bancos comerciales (entre los que se encuentran los bancos universales, los cooperativos y los mutualistas) bancos de ahorro y providencia, compañías financieras y casas de valores, y bancos especializados (financian a largo plazo a entidades públicas y privadas).⁴³

En la dirección y control del sistema financiero francés, el Gobierno central había tenido un alto grado de participación, como se ha venido mencionando.

La Ley de Reforma Bancaria de 24 de febrero de 1984, formó una estructura de vigilancia para la actividad bancaria, dentro de la cual el Ministerio de Finanzas tenía a su cargo la responsabilidad del sistema de crédito, mientras que el Banco de Francia, además de fungir como banco central, sería responsable de la supervisión del sistema bancario. Así también, se encontraban el Comité de Regulación Bancaria, la Comisión Bancaria, el Comité de Establecimientos de Crédito y la Asociación de Bancos Franceses, cuya vigilancia tiene como objeto salvaguardar el riesgo cambiario y los prestamos extranjeros.⁴⁴

⁴² Cfr. *Ibidem.*, p. 337.

⁴³ Cfr. SWARY Itzhak y Barry Topf. *Op. Cit.*, p.p. 120-123.

⁴⁴ Cfr. *Ibidem.*, p. 129.

Los bancos de propiedad extranjera que efectúan operaciones en Francia “...son tratados como bancos nacionales, sin que existan políticas o reglas discriminatorias oficiales...”⁴⁵

De igual manera, la Ley de 1984 agrupó a todas las instituciones financieras, que recibían depósitos del público, realizaban operaciones crediticias, proveían de medios de pago a los clientes y administraban métodos de pago, bajo la denominación de *establecimientos de crédito*, los cuales debían obtener una licencia de operación del Comité de Establecimientos de Crédito, lo cual pone de manifiesto la tendencia a una banca universal.⁴⁶

Esa tendencia a una banca universal, finalmente se ha concretizado, ya que en la actualidad “...se permite que los bancos realicen actividades de valores, inmuebles, seguros y de inversión industrial...”⁴⁷

1.3. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Las operaciones comerciales que efectuaban los primeros hombres que colonizaron los Estados Unidos de América, dieron origen a la necesidad de adoptar una moneda (distinta a la plata) que simplificara tales operaciones, de tal manera que se crearon los *bills of credit*, que eran emitidos por los bancos agrícolas (primeras instituciones financieras) constituidos por estos mismos habitantes, quienes ofrecieron sus tierras como garantía de tales billetes. Así, el primero de estos bancos fue el *First Chartered Banc of Massachusetts* fundado en 1686, seguido por el Land Bank, fundado en 1741.⁴⁸

⁴⁵ *Ibidem.*, p. 130.

⁴⁶ *Cfr. Ibidem.*, p.p. 130-131.

⁴⁷ *Ibidem.*, p. 426.

⁴⁸ *Cfr. MACKENZIE, Kenneth. Op. Cit.*, p. 184.

Después de aquellos bancos agrícolas, se establecieron los Bancos de cada Estado, que adoptaron el nombre de este, en razón de que en la integración de su capital participaba aquel Estado en el que se encontraba ubicado el Banco, siendo el primero de ellos el Banco de Pensilvania fundado en 1870. Estos bancos, a su vez dieron origen a la constitución de otros bancos, diferenciados de aquellos por estar integrados con capital totalmente suscrito por el público.⁴⁹

Este servicio de banca consistió principalmente en la emisión de billetes y operaciones de préstamo, por lo que cada banco poseía la libertad de emisión.

Sin embargo, ante la crisis económica en que se encontraba el nuevo Estado, la bancarrota era inminente, de tal suerte que a fin de salvar la situación, el Ministro de Hacienda Alejandro Hamilton, propuso el establecimiento de un Banco Nacional. Así, el primer banco establecido con el carácter de sociedad anónima y que sirvió como Banco Nacional y del Estado, fue el denominado Banco de los Estados Unidos o First Bank, que se organizó tomando como base al Banco de Inglaterra y en cuyo capital participaron tanto los particulares como el Gobierno.⁵⁰

Este Banco recibió su Carta de incorporación en febrero de 1791, comenzando sus operaciones en Filadelfia, poco después no sólo fue el Banco del Estado, sino que sus billetes fueron considerados de curso legal y se constituyó como depositario de otros bancos. Sin embargo, las operaciones de este Banco llegaron a su fin en el año de 1812 cuando el Congreso se negó a renovar su Carta de incorporación.⁵¹

⁴⁹ Cfr. *Ibidem.*, p. 185.

⁵⁰ Cfr. LABASTIDA, LUIS G. *Op. Cit.*, p.p. 23-25.

⁵¹ Cfr. MACKENZIE, Kenneth. *Op. Cit.*, p.186.

La consecuencia de la liquidación del First Bank fue la constitución de diversos bancos locales y de los Estados, de entre los cuales, estos últimos no tenían la obligación de garantizar sus emisiones con reserva metálica, razón por la cual, el abuso de este privilegio en sus múltiples operaciones ocasionó que dichos bancos se declararan necesariamente en suspensión de pagos, durante la época de crisis.⁵²

En abril de 1816, el Gobierno otorgó Carta de incorporación a un nuevo Banco denominado Second Bank, integrado también con capital particular y estatal, en cuya dirección participaba el Estado. Este Banco se estableció en Filadelfia y contaba con sucursales en Nueva York, Boston, Baltimore, entre otras. Sus billetes fueron de curso legal, al lado de los del Tesoro y la moneda acuñada. Entre sus funciones se encontraban, además del monopolio de la emisión de billetes, el otorgar crédito al Gobierno, la recaudación de las rentas públicas y los pagos por cuenta del Tesoro, además de los servicios de suministro metálico a los bancos locales; sin embargo, tiempo después dejó de recibir los depósitos del Estado⁵³, pues fueron transferidos a los bancos locales, los cuales al aumentar la circulación provocaron un periodo de inflación.⁵⁴

En el año de 1836, al no ser renovada la carta de incorporación de este Banco, dejó de prestar sus servicios, pero sólo por poco tiempo, ya que en marzo de ese mismo año obtuvo una nueva Carta y efectuó sus operaciones como Banco de los Estados Unidos de Pensilvania hasta el año de 1840, en

⁵² Cfr. *Idem*.

⁵³ En relación a ello, el tratadista Luis G. Labastida en la página 27 de su obra *Estudio Histórico y Filosófico sobre la Legislación de los Bancos*, que hemos citado, narra que en virtud de que este Banco era considerado por los demócratas (partido al que pertenecía el Presidente Jackson, en turno) como un monopolio ilegal, comenzaron a retirarle los depósitos del Estado, y al llegarse la fecha en que era necesaria la renovación de su carta de incorporación, aquellos se la negaron.

⁵⁴ Cfr. MACKENZIE, Kenneth. *Op. Cit.*, p. 187.

que quebró definitivamente; a partir de este momento la legislación y actividad bancaria quedó a cargo de cada Estado.⁵⁵

Durante este periodo, el servicio de banca estaba regido básicamente por el siguiente principio: "...*todo Banco que tenga circulación de billetes deberá estar en situación de redimirlos en cualquier momento, y ningún banco debe emitir billetes en número mayor de los que pueda pagar a su presentación*"; en 1829 se adoptó el Sistema de Fondo de Seguridad que consistía en que: "...*los bancos se comprometían a depositar en la Tesorería del Estado, anualmente, un 0.05 del 1% de su capital hasta que hubiesen pagado el 3% con el cual se pagaba la circulación y otras deuda de los socios en caso de quiebra...*".⁵⁶

Las dificultades causadas por el gran número de bancos creados a la luz de las legislaciones estatales, dieron origen a la expedición del Acta de Banco Nacional de 25 de febrero de 1863, la cual fue sustituida por Acta de 3 de junio de 1864, cuyo contenido, con el fin de lograr la estabilización de una moneda única, hizo obligatorio para el establecimiento de un banco la existencia de una sociedad de más de cinco personas, con un capital no menor a doscientos mil pesos, debiendo depositar en el Tesoro Público el valor de la tercera parte de dicho capital en bonos.⁵⁷ De tal suerte que, el banco que se apegaba a estas disposiciones era considerado como banco nacional y gozaba del privilegio de emisión. Sin embargo, como esta disposición sólo era obligatoria para los bancos que se establecieran después de su publicación, había un gran número de bancos que no cumplía con sus disposiciones, razón por la cual, en el año de 1865 se hizo necesario fijar un impuesto a todos estos bancos para obligarlos de cierto modo a cumplir con tal disposición y sumarlos, al sistema de banco nacional.⁵⁸

⁵⁵ Cfr. MACKENZIE, Kenneth. *Op. Cit.*, p. 188.

⁵⁶ *Ibidem.*, p.p. 189-190.

⁵⁷ Cfr. LABASTIDA, Luis G. *Op. Cit.*, p. 28.

⁵⁸ Cfr. MACKENZIE, Kenneth. *Op. Cit.*, p. 192.

Así pues, los billetes que emitían estos bancos nacionales eran aceptados a la par con los billetes del Tesoro, y con la garantía para los poseedores de dichos billetes de que en caso de que el banco emisor suspendiese pagos, el Tesoro los indemnizaría de cualquier pérdida que pudiera ocasionarles, esto también con el objeto de evitar la depreciación de los billetes.⁵⁹

De este modo, el Acta de Banco en comento, además de su objetivo de estabilizar a la moneda nacional poniéndola bajo el control federal, impulsó la centralización de la banca, y evitó la depreciación de los billetes.⁶⁰

Tiempo después, la necesaria reorganización de estos bancos dio origen al sistema de la Reserva Federal, cuya Acta fue aprobada por el Congreso en el año de 1913. Este nuevo sistema estaba integrado por doce bancos coordinados entre sí, bajo el control de una Junta Central, y cumplían las funciones de un banco central, pues llevaban la dirección de la moneda nacional y ejercían una influencia poderosa en los dominios del crédito. Estos bancos al guardar estrechas relaciones con el Estado, estaban exentos de cualquier tributación.⁶¹

Los bancos nacionales estaban obligados a ser miembros del Sistema de la Reserva Federal, sin embargo, los bancos de los Estados y los trust podían pertenecer o no a este sistema.⁶²

Para el establecimiento de un banco o compañía bancaria, se hizo necesario obtener una carta de incorporación, y para gozar del privilegio de emisión se debía hacer un depósito de ciertas reservas como garantía en el distrito

⁵⁹ Cfr. *Ibidem.*, p. 192.

⁶⁰ Cfr. *Ibidem.*, p. 193.

⁶¹ Cfr. *Ibidem.*, p. 207-208.

⁶² Cfr. *Ibidem.*, p. 209.

correspondiente, obligándose además a mantener una reserva legal como garantía de su emisión y de sus depósitos.⁶³

Entre los servicios que ofrecían los bancos de los Estados Unidos, se encuentran la emisión de billetes, el descuento de letras, la concesión de anticipos, el hacer remesas por giro o transferencia, expedición de cartas de crédito y cheques de viaje pagaderos en el extranjero, aceptación de dinero en depósito y en cuenta corriente por cheque, aceptación de valores para su custodia, cambio de moneda extranjera y pago de letras, cupones, etc.⁶⁴

El Acta de la Reserva Federal de 1913, se había olvidado de las necesidades económicas del sector agrícola, pues entre sus disposiciones no se encontraba alguna que autorizara a sus bancos para hacer anticipos con garantía de tierras, razón por la cual el 17 de Julio de 1916 se aprobó el Acta de Préstamos Federales Agrícolas, que establecía la organización de Bancos Federales Agrícolas distintos a los Bancos de la Reserva Federal.⁶⁵

Por otra parte, en este país también comenzaron a operar los Trust Companies, que están organizados en cada caso según las leyes del Estado, del que obtienen su carta de incorporación. Realizaban toda clase de negocios de confianza y crédito, actúan como agentes fiscales o de representación del Gobierno, Estados y corporaciones. También ejecutan toda clase de gestiones de confianza en nombre de sus clientes y realizan operaciones de Banca. Como hemos mencionado, son miembros voluntarios del Sistema de la Reserva Federal, por lo que deben contar con una reserva en los Bancos de la Reserva Federal de sus respectivos Distritos. Así también, se crearon los Trust de Inversión en la Edge Act de 1920, igualmente son organizados y regulados por los Estados, y su principal objeto es ayudar y proteger al pequeño inversionista para que acceda a los

⁶³ Cfr. *Ibidem.*, p. 218.

⁶⁴ Cfr. *Ibidem.*, p.216.

⁶⁵ Cfr. *Ibidem.*, p. 212.

grandes tipos de interés que pueden obtenerse de los valores industriales de empresas americanas.⁶⁶

Ahora bien, para la compensación de documentos cada uno de los doce bancos de la Reserva Federal desempeña la función de una Clearing House para los bancos de su distrito, en su caso puede recibir de los bancos no miembros y trust billetes, cheques y giros pagaderos a su presentación, pero sólo cuando existe saldo suficiente para poder soportarlos. Para tales efectos, los cheques que se van a compensar son enviados al Banco de la Reserva Federal del distrito al cual pertenecen los bancos librados (Federal Reserve Transit System). Por otra parte, también se han establecido Cliring Houses para la compensación y pago regular de los cheques en las principales ciudades. Más tarde, también se efectuó la compensación de cupones de certificados de valores, en el año de 1926.⁶⁷

El éxito de las actividades bancarias hizo necesario el establecimiento de sucursales, las cuales finalmente fueron autorizadas en el Acta Mc. Fadden de 1927, que señalaba que los bancos nacionales podían establecer sucursales dentro de su propio Estado.⁶⁸

Poco a poco el establecimiento de estas sucursales, que amplió el ámbito de operaciones de los bancos, dió paso al establecimiento de la Banca en Grupo, la cual "...es una combinación de bancos diversos que puede extenderse sobre un amplio territorio, pero que es administrada por un solo mando, una Compañía Tenedora (holding company) cuya facultad de control deriva del intercambio de su propio capital social con el de cada uno de los miembros del Grupo. La Northwest Bancorporation Minneápolis es una de las mayores compañías tenedoras y actualmente controla 99 bancos y 20 sucursales extendidas por varios estados...". La propiedad en el caso del

⁶⁶ Cfr. *Ibidem.*, p. 217.

⁶⁷ Cfr. *Ibidem.*, p.219.

⁶⁸ Cfr. SWARY Itzhak y Barry Topf. *Op. Cit.*, p 339.

Grupo, pertenece a una Compañía tenedora no incorporada y a la cadena pertenece uno o más individuos.⁶⁹

Esta nueva organización, no sólo incrementó el número de operaciones bancarias y sus rendimientos, sino que también redujo los gastos de operación.

En el año de 1932, con la aprobación del Glass-Steagall Bill, Bancos de la Reserva Federal pudieron utilizar los valores del Estado como garantía de la emisión de billetes y también quedaron facultados para hacer préstamos a los bancos miembros en caso de emergencia contra garantía prendaria diversa. Dos años después, el Acta de la Reserva Federal fue reformada para autorizar a sus bancos a hacer préstamos directos a individuos y corporaciones.⁷⁰

El Acta de Banca de 1933 deroga la obligación de pagar al Tesoro de los Estados Unidos el saldo de beneficios de un Banco de la Reserva Federal, y estableció la supervisión federal para cualquier miembro del Sistema de la Reserva que se considerara integrante de un grupo bancario. Asimismo, limita las actividades de valores que pueden efectuar los bancos.⁷¹

Al año siguiente, 1934, la Ley Federal de Uniones de Crédito otorgó la certificación federal de estas, las cuales se dedicaban a atender las necesidades de ahorro y préstamo de sus miembros.⁷²

En el año de 1956 se emitió la Ley de Compañías Bancarias Tenedoras con el objeto de regular todo lo que atañe a estas, y a cargo de lo cual estaría la Junta de la Reserva Federal. Mediante esta Ley, se permitió que los bancos

⁶⁹ Cfr. MACKENZIE, Kenneth. *Op. Cit.*, p. 223.

⁷⁰ Cfr. *Ibidem.*, p.p. 302-303.

⁷¹ Cfr. HAGGOTT Beckhart, Benjamin. *Op. Cit.*, p. 277.

⁷² Cfr. SWARY Itzhak y Barry Topf. *Op. Cit.*, p. 330.

integrantes de dichas compañías realizaran sólo actividades bancarias, o actividades estrechamente relacionadas con la banca, como el arrendamiento, el préstamo hipotecario, el descuento, entre otros; cuatro años después, también fue emitida la Ley de Fusiones Bancarias.⁷³

El fenómeno de agrupación, también había alcanzado a las instituciones de ahorro y préstamos, por lo cual se hizo necesaria la emisión de la Ley de Compañías Tenedoras de Ahorros y Préstamos en el año de 1967.⁷⁴

En el año de 1978, se emitió la Ley de la Banca Internacional para regular las operaciones de los bancos extranjeros en territorio norteamericano, a través de la cual se establecía un “tratamiento nacional” para los bancos extranjeros, sujetándose a la supervisión de la Reserva Federal.⁷⁵

Con posterioridad, en el año de 1987 con el fin de promover una sana competencia entre los establecimientos financieros, fue emitida la Ley Bancaria de Igualdad Competitiva.⁷⁶

En la actualidad los intermediarios financieros que operan en este país son:⁷⁷

- ✓ Instituciones depositarias, entre las que se encuentran los bancos comerciales, las asociaciones de ahorro y préstamo, los bancos de ahorro mutualista y las uniones de crédito.
- ✓ Instituciones contractuales, tales como los fondos de pensión, las compañías de seguros de vida, las aseguradoras de propiedades y de accidentes.

⁷³ Cfr. *Idem*.

⁷⁴ Cfr. *Idem*.

⁷⁵ Cfr. *Ibidem.*, p. 341.

⁷⁶ Cfr. *Ibidem.*, p. 331.

⁷⁷ Cfr. *Ibidem.*, p.p. 301-307.

- ✓ Instituciones financieras, entre las que se encuentran los fondos mutualistas, las compañías financieras (de consumo, de financiamiento de ventas y comerciales) el banco de inversión, los banqueros hipotecarios y los fideicomisos de inversión inmobiliaria.

- ✓ El Gobierno Federal, por su parte participa en la intermediación financiera a través de agencias de patrocinio federal, agencias de propiedad federal y programas garantizados por el gobierno.

1.4. MÉXICO

En nuestro país, al igual que en muchos otros, el desarrollo de la actividad financiera fue una de las tantas consecuencias del esfuerzo humano tendiente a una sobrevivencia digna y bienestar común, que se constituyen como principales factores originarios del trueque y con ello del comercio, como veremos en las líneas siguientes.

Entre los datos que arroja la historia de los pueblos prehispánicos habitantes del territorio que actualmente conforma nuestro país (dominados por los Aztecas) podemos encontrar que la actividad comercial desarrollada entre aquéllos pueblos tuvo como principal medio de cambio el cacao, las mantas, el polvo de oro y las cuentas de oro; sin embargo no se han encontrado datos que permitan establecer antecedentes de la actividad bancaria.⁷⁸

Así, los antecedentes de la actividad bancaria en México se remontan al año de 1750, en el que las insipientes condiciones de la industria minera carente de capital que la financiara, dio origen al establecimiento de un banco refaccionario denominado Banco de Avío de Minas, el cual otorgaba créditos

⁷⁸ Cfr. RUIZ TORRES, Humberto Enrique. *Op. Cit.*, p. 12.

para capitalizar a dicho ramo de la industria, aceptando como garantía las propias minas y el producto de su explotación.⁷⁹

Más tarde, Don Pedro Romero de Terreros Conde de Regla, fundó el Real Monte de Piedad de Animas de la Nueva España, el cual fue autorizado por Real cédula de fecha 2 de junio de 1774, y otorgaba préstamos con garantía prendaria a los particulares.⁸⁰ Esta institución prestó sus servicios hasta antes de la guerra de independencia, después de la cual, el nuevo Gobierno tuvo que hacer frente a la demanda crediticia de su nación, que resultó insuficiente ante las precarias condiciones económicas en que se encontraba, por lo que poco después, en el año de 1824 consideró pertinente autorizar el establecimiento de una institución bancaria extranjera el Barclay's Bank de Londres.⁸¹

La guerra de independencia, no sólo dejó en precarias condiciones económicas a los habitantes de la nueva nación, sino que hizo decaer nuevamente al ramo de la industria, por lo que a fin de hacer frente a esta situación e impulsar nuevamente su desarrollo, se estableció el Banco de Avío en el año de 1830 (que operó únicamente doce años). Siete años después, en el año de 1837 se estableció el Banco Nacional de Amortización de Moneda del Cobre que operó hasta el año de 1841. Asimismo, en el año de 1849 comenzó a operar la primera Caja de Ahorro.⁸²

En el año de 1864, durante el Imperio de Maximiliano se estableció (sin concesión alguna) el primer banco de características modernas, se trataba de una sucursal de la sociedad inglesa denominada Banco de Londres, México y Sudamérica, que prestó sus servicios como banco de emisión al

⁷⁹ Cfr. BAUCHE GARCADIÉGO, Mario. *Operaciones Bancarias*. 2ª edición. Porrúa. México. 1974, p.19.

⁸⁰ *Idem*.

⁸¹ Cfr. VARELA JUÁREZ, Carlos. *Op. Cit.*, p. 24.

⁸² Cfr. RUIZ TORRES, Humberto Enrique. *Op. Cit.*, p. 14.

amparo del Código de Comercio de 1854.⁸³ Los servicios bancarios ofrecidos por este banco, fueron adquiriendo una importancia tal, que en el año de 1886 dicho establecimiento dejó de ser una institución extranjera para convertirse en el Banco de Londres y México S.A.⁸⁴

Por otra parte, en el año de 1875 también se estableció en Chihuahua un banco de emisión denominado Banco de Santa Eulalia, que con posterioridad cambió su denominación a Banco Comercial Mexicano, después a Multibanco Comermex y actualmente es Scotia Bank Inverlat.⁸⁵

En el año de 1881 se fundó el Banco Mercantil de Capital Español (integrado con capital mexicano) y un año después nació el Banco Nacional Mexicano autorizado legalmente para operar como banco de emisión, descuento y depósito. Dos años más tarde, en el año de 1884, estos bancos se fusionaron para integrar el Banco Nacional de México S.A., el cual fue autorizado por el Gobierno para operar principalmente como banco de emisión, obligándose a abrir una cuenta corriente al gobierno, a cambio de que este último no otorgara alguna autorización a otro establecimiento de su tipo.⁸⁶

En el año de 1889, al emitirse el nuevo Código de Comercio (vigente en la actualidad) se dio paso a la redacción de una ley que se encargara de las instituciones de crédito, la cual finalmente fue promulgada el 19 de marzo de 1897, y se encargó de regular lo relativo al establecimiento de bancos de emisión, bancos hipotecarios y bancos refaccionarios.

Estos cuerpos legales, en su afán de regular las operaciones bancarias en el país, dieron paso al establecimiento de un sin número de instituciones

⁸³ Cfr. RUIZ TORRES, Humberto Enrique. *Op Cit.*, p. 14.

⁸⁴ Cfr. VARELA JUÁREZ, Carlos. *Op. Cit.*, p. 24

⁸⁵ Cfr. *Ibidem.*, p. 26.

⁸⁶ RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín. *Derecho Bancario*. 8ª edición. Edit. Porrúa. México, 1997, p. 22.

bancarias que gozaban del privilegio de emisión. Por lo que, en el año de 1915, el Gobierno consideró necesaria la creación de la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito, que vigilara sus operaciones, y además se encargara de plantear fundadamente la constitución de un banco único de emisión.⁸⁷

El 15 de septiembre de 1916 se emitió un decreto que abrogó todas aquellas disposiciones que de cierto modo concedían a los bancos el derecho o privilegio de emisión de billete, quedando a cargo de dicha Comisión el control de la emisión de billetes; y es en la redacción de la Constitución de 1917 (artículos 28 y 73 fracción X) donde se sientan las bases para la creación de dicha institución, que finalmente se concretó en agosto del año de 1925, bajo el nombre de Banco de México S.A., el cual tenía como objeto lograr la estabilización de la moneda, la canalización del financiamiento bancario hacia las actividades productivas, y otorgar créditos al comercio.⁸⁸

El 16 de enero del año de 1925 se publicó una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, la cual además de regular a los bancos de emisión, los hipotecarios y los refaccionarios, se ocupó de los bancos agrícolas, los industriales, los de depósito y descuento y los de fideicomiso. Esta legislación fue sustituida por la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de noviembre de 1926, en la que además de los bancos contemplados en la Ley que le antecedía, también se incluyeron las cajas de ahorro, las compañías de fianza y los almacenes generales de depósito, y además se dió a conocer la Ley de Establecimientos de Fideicomiso.⁸⁹

⁸⁷ Cfr. VARELA JUÁREZ, Carlos. *Op. Cit.*, p. 28

⁸⁸ Cfr. *Ibidem.*, p. 233

⁸⁹ Cfr. *Ibidem.* p. 30

Por otra parte, una consecuencia inmediata de la reciente guerra revolucionaria fue el inaplazable financiamiento que demandaban los sectores que la originaron, principalmente el agrícola, motivo por el cual el Gobierno Federal consideró pertinente la creación de instituciones que otorgaran mayores facilidades de crédito a tales sectores, con el objetivo de apoyar e impulsar su sano desempeño y a su vez, fortalecer también la economía de la nación misma, así comenzaron a operar estas nuevas instituciones al lado de las de banca privada.⁹⁰

Este propósito de financiamiento a los sectores más necesitados de la nación por parte del Gobierno, se materializó inicialmente con el Banco Nacional de Crédito Agrícola, creado en el año de 1926, con un capital aportado en su totalidad por el Gobierno.⁹¹

Con posterioridad, en el año de 1932 se expidió una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en la que además de regular a los diversos bancos privados ya contemplados en las leyes anteriores, se incluyeron también los establecimientos fiduciarios (antes regulados por la Ley de Establecimientos de Fideicomiso) y las instituciones nacionales de crédito aludidas.

Por su parte, el Gobierno creó en el año de 1933 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.⁹²

Para el año de 1934, el fideicomiso fue organizado y regulado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito publicada en ese año.⁹³

⁹⁰ Cfr. HERREJÓN SILVA, Hermilo. *El Servicio de Banca y Crédito*. Edit. Porrúa. México, 1998, p. 156.

⁹¹ Cfr. *Ibidem.*, p. 156.

⁹² Cfr. *Idem.*

⁹³ Cfr. VARELA JUÁREZ, Carlos. *Op. Cit.*, p. 31.

En el año de 1935, el Gobierno siguiendo con su propósito de apoyo a la economía creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal en el año de 1935, y dos años después el Banco Nacional de Comercio Exterior. Para el año de 1941, fundó el Banco Nacional de Fomento Cooperativo (que en el año de 1979 cambió su denominación a Banco Nacional de Crédito Portuario, desaparecido en 1990).⁹⁴

En ese mismo año de 1941, se creó un banco comercial con capital aportado por el Estado en su totalidad, el cual operó bajo la denominación Banco Nacional Cinematográfico.⁹⁵

Así también, para la banca privada, se promulga la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito, que señalaba como requisito para la práctica de la actividad bancaria, la concesión del Gobierno Federal. Dicha concesión era otorgada a una sociedad anónima, que bajo el principio de especialización bancaria, únicamente podría operar bien como banco de depósito, bien como financiera, o bien, como hipotecaria, y cada una de ellas podía, por su parte, efectuar operaciones de ahorro y fiduciarias. Bajo estas circunstancias, cada uno de aquellos bancos no podía ofrecer a sus clientes la comodidad de efectuar la totalidad de sus operaciones financieras, razón por la cual los banqueros optaron por comprar acciones representativas de capital social de aquellas instituciones que prestaban servicios distintos a los prestados por la institución que presidían, de tal manera que un grupo de banqueros tenía bajo su control a los tres tipos de bancos que podían operar en aquella época, formándose así los grupos bancarios, a los cuales posteriormente se sumaron las instituciones de seguros y de fianzas, las casas de bolsa, las organizaciones auxiliares de crédito (almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje y casas de cambio), así como empresas industriales

⁹⁴ Cfr. HERREJÓN SILVA, Hermilo. *Op. Cit.*, p. 156-157.

⁹⁵ Cfr. VARELA JUÁREZ, Carlos. *Op. Cit.*, p. 32.

comerciales y de servicios diversos, originándose de esta manera los Grupos Financieros.⁹⁶

Por otro lado, en el año de 1943, el Gobierno creó el Banco del Pequeño Comercio; cuatro años después, en el año de 1947, surge el Banco Nacional del Ejército y la Armada. Para el año de 1950 se creó el Patronato del Ahorro Nacional; y en el año de 1953 se funda la Nacional Financiera Azucarera; asimismo, surge el Banco Nacional Agropecuario, en el año de 1965 (que cambió su denominación en el año de 1975 por la de Banco Nacional de Crédito Rural) y, en el año de 1965 con la emisión de la Ley General de Crédito Rural, se fusionaron el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para incorporarse al Banco Nacional de Crédito Rural.⁹⁷

Así también, en ese mismo año de 1965, para el sano funcionamiento de los bancos privados se emitió una reforma a la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito, mediante la cual se prohibió que personas físicas o morales extranjeras tuviesen participación directa o indirecta en el capital de los bancos privados.⁹⁸

En el año de 1970, ante la existencia de los diversos Grupos Financieros que comenzaron a formarse a partir de la emisión de la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito de 1941, se hizo necesaria una regulación formal de tales agrupaciones, a fin de garantizar sus operaciones, motivo por el cual es reformada dicha Ley en tal sentido.⁹⁹

Tiempo después, en el año de 1976 con la publicación de las Reglas de Banca Múltiple, se dio la posibilidad de que una misma institución bancaria

⁹⁶ Cfr. HERREJÓN SILVA, Hermilo. *Op. Cit.*, p. 148-150.

⁹⁷ Cfr. *Ibidem.*, p.p. 157-159.

⁹⁸ Cfr. VARELA JUÁREZ, Carlos. *Op. Cit.*, p. 33.

⁹⁹ Cfr. HERREJÓN SILVA, Hermilo. *Op. Cit.*, p. 151.

efectuara operaciones de banca de depósito, de banca financiera y de banca hipotecaria, siempre que se fusionaran las instituciones que ya contaban con la concesión para operar como banca especializada. Por lo que dos años más tarde, en 1978, se reformó nuevamente la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito a fin de contemplar a las instituciones de banca múltiple.¹⁰⁰

En la década de los ochenta, se suscitó una crisis en el desempeño de la actividad bancaria, razón por la cual en el año de 1982, el Gobierno Federal determinó la denominada *estatización* de la banca, a través la cual, previa reforma al artículo 28 constitucional, el Gobierno Federal asumió el control total de todos los bienes de las instituciones de crédito que operaban en aquella época, y determinó que tales instituciones operarían bajo la forma de Sociedades Nacionales de Crédito, al lado de las diversas instituciones ya existentes auspiciadas por el Gobierno mismo, reguladas todas por la ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 30 de diciembre de ese año. Más tarde, esta Ley fue sustituida por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, en la que se estableció que el Estado prestaría en forma exclusiva el servicio público de banca y crédito, a través de Sociedades Nacionales de Crédito que operarían únicamente bajo la forma de banca múltiple o banca de desarrollo, excluyéndolos también de los Grupos Financieros que hasta entonces habían integrado.¹⁰¹

Esta etapa de monopolio bancario estatal estuvo vigente hasta 1990, año en que el Gobierno Federal considera superada la crisis financiera, y decide reformar nuevamente el artículo 28 constitucional (derogando el párrafo quinto) y emitir una nueva Ley de Instituciones de Crédito (vigente en la actualidad) en la que se determina que el servicio de banca será prestado por instituciones de banca múltiple y por instituciones de banca y crédito de desarrollo, las primeras organizadas y operadas por los particulares como

¹⁰⁰ Cfr. VARELA JUÁREZ, Ramón. *Op. Cit.* p. 33.

¹⁰¹ Cfr. HERREJÓN SILVA, Hermilo. *Op. Cit.*, p. 164.

sociedades anónimas y las segundas organizadas y operadas por la Administración Federal como sociedades nacionales de crédito.¹⁰²

Asimismo, la existencia de los Grupos Financieros formados desde la época de los setenta, hizo inminente también la necesidad de emitir una legislación que se ocupara exclusivamente de su integración y organización, como ya se había considerado también en la exposición de motivos de la reforma a las leyes de seguros, fianzas, y organizaciones auxiliares de crédito de 1989;¹⁰³ por lo que con el objeto de propiciar el sano desempeño de la nueva estructura financiera de nuestro país, se emitió la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en ese mismo año de 1990, y en el año de 1991 las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros.

Como se observa, en el sistema financiero mexicano al igual que los sistemas antes analizados, los prestadores de los servicios financieros y principalmente el de banca, en la búsqueda de un óptimo servicio a ofrecer a sus clientes han logrado un gran avance y desarrollo de su actividad, alcanzando formas de organización cada vez más completas y eficientes, como lo son en la actualidad las Agrupaciones Financieras, las cuales motivan el presente estudio.

¹⁰² Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares de crédito, grupos financieros.* Tomo I. 4ª edición. Edit. Porrúa. México, 2002. p. 89.

¹⁰³ Cfr. HERREJÓN SILVA, Hermilo. *Op. Cit.*, p.199.

CAPÍTULO 2

DEFINICIÓN Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL GRUPO FINANCIERO

2.1. DEFINICIÓN DE *GRUPO FINANCIERO*

A lo largo del capítulo anterior, se señaló que los diversos intermediarios financieros, en sus inicios, ofrecían sus servicios en forma individual, sin embargo, la constante demanda de mayores y mejores servicios por parte de sus clientes, así como la búsqueda de una economía en sus operaciones y una mejor posición en el mercado por parte de los prestadores de servicios financieros mismos, ocasionaron que tales intermediarios se empezaran a unir a otros que prestaban un servicio distinto pero complementario al que ya ofrecían, obteniendo a la vez un mayor número de clientes satisfechos con su desempeño, y dando origen así a los actuales Grupos Financieros.

Antes de mencionar una definición de Grupo Financiero, comenzaré por señalar algunas figuras afines al Grupo Financiero, ya que al remitirnos a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, se observa que aún siendo la responsable de regular lo concerniente a ellos, carece de una definición, y sólo al analizar el cuerpo legal que la reglamenta (Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros) en la fracción IV de la Regla Segunda de dicho ordenamiento, se establece lo que en el ámbito jurídico mexicano se entenderá como Grupo Financiero, y a lo cual se adhieren diversos tratadistas.

En estos términos, se tiene que a este fenómeno jurídico, mediante el cual diversos entes jurídicos se unen con el fin de lograr mejores rendimientos en el ámbito económico (tanto interno como externo) sometiéndose a la dirección y control de una sola empresa, se le ha denominado agrupación de

empresas, grupo de sociedades, concentración de empresas, etc.; y, sin embargo, todas ellas tienen la misma esencia, que como hemos mencionado, consiste en lograr mayores beneficios económicos que, a su vez, se traducen en una mejor posición dentro del mercado.

La agrupación de empresas ha sido definida como: “...la reunión entre empresarios como personas físicas o morales que conservan su personalidad jurídica, por medio de la cual se constituyen relaciones jurídicas económicas durante cierto tiempo que surten efectos profundos y generales a la situación de los mismos empresarios...”.¹⁰⁴

Respecto del grupo de sociedades, el tratadista Víctor Manuel Castrillón y Luna, en su libro denominado *Sociedades Mercantiles*, señala: “...son aquellos en los cuales existe una sociedad controladora (holding), que tiene participación accionaria en porcentajes mayores al 50% en otra u otras sociedades llamadas controladas, por cuya virtud la primera ejerce un control tanto directivo, como jurídico y operativo en las últimas...”.¹⁰⁵

Por otra parte, a criterio del tratadista Jorge Barrera Graf, la concentración de empresas: “...comprende la unión de sus titulares, tendiente a llevar a cabo una política común y obligatoria para todas ellas, en relación con las actividades económicas que sean propias de dichas empresas”.¹⁰⁶

Ahora bien, las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, definen a esta figura como: “...al integrado por una sociedad controladora, por las entidades financieras y por las empresas, que

¹⁰⁴ FRISCH PHILIPP, Walter. *Sociedad Anónima Mexicana*. Edit. Porrúa. México, 1994. p. 633.

¹⁰⁵ CASTRILLÓN Y LUNA, Víctor M. *Sociedades Mercantiles*. Edit. Porrúa. México, 2003, p. 218.

¹⁰⁶ BARRERA GRAF, Jorge. *Instituciones de Derecho Mercantil*. 2ª edición. 5ª reimpresión. Edit. Porrúa. México, 2003, p. 721.

*obtengan autorización de la Secretaría para constituirse y funcionar como Grupo Financiero en los términos de la Ley y de las presentes reglas.*¹⁰⁷

Como se observa, en este caso (Grupos Financieros) son las instituciones dedicadas y autorizadas para la prestación de servicios financieros las que deciden someterse a la dirección y organización de una sociedad, con el fin de ofrecer una amplia gama de servicios integrales para sus clientes, logrando a su vez, mayores beneficios económicos al simplificar sus gastos de operación, y donde estos últimos gastos se pueden ver aún más simplificados si al Grupo se integran empresas que proporcionen servicios o productos que hacen posible el desempeño de las operaciones de las mismas entidades financieras integrantes.

Por lo anterior, se define al **Grupo Financiero** como: *el conjunto de sociedades autorizadas legalmente cada una de ellas para prestar determinado servicio financiero y, en su caso, algunas otras para la elaboración de un producto o la prestación de un servicio diverso pero complementario de las primeras, que conservando su personalidad jurídica propia, se unen bajo las directrices de control y organización de una sociedad distinta denominada controladora para operar de manera integral y conjunta a fin de obtener con ello una mejor posición en el mercado financiero; y para cuya legal constitución y funcionamiento es necesario que la entidad gubernamental encargada de vigilar el buen desempeño del servicio financiero, emita discrecionalmente su autorización, a fin de proteger los intereses del público.*

¹⁰⁷ Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de enero de 1991. Regla Segunda, fracción IV.

2.2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Como se desprende de la definición de *Grupo Financiero*, este se encuentra constituido por una sociedad controladora, entidades financieras y en su caso por empresas que no necesariamente prestan servicios financieros, sino que simplemente pueden prestar servicios indispensables para el funcionamiento y organización del Grupo mismo.

La sociedad controladora, es aquella que, como su nombre lo indica, tiene bajo su control la organización y funcionamiento del Grupo Financiero, gracias a que detenta por lo menos el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de cada entidad financiera o empresa integrante del Grupo mismo.¹⁰⁸

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, las entidades financieras que pueden integrar un Grupo Financiero son: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, sociedades operadoras de sociedades de inversión y administradoras de fondos para el retiro.

Ahora bien, por cuanto hace a las empresas que no necesariamente son intermediarios financieros, pero que también integran al Grupo, se trata de empresas que de determinada forma son constantes en el Grupo, al prestarle algún servicio complementario o auxiliar, tales como aquellas que se encargan de lo relativo a la administración de los inmuebles que sirven como sede de la controladora y entidades financieras integrantes, aquellas que les proporcionan servicios de capacitación administración, y mantenimiento, entre otros.

¹⁰⁸ De acuerdo con el artículo 57-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, como de los artículos 15 y 16 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

2.2.1. SOLICITUD, REQUISITOS Y OBJETIVOS

Cuando un Grupo de entidades financieras y en su caso empresas, ha decidido constituirse como Grupo Financiero para poder gozar de los beneficios que a ello atañe, debe presentar la correspondiente solicitud de autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Debiendo entender por autorización: "...al acto esencialmente unilateral de administración pública, por medio del cual el particular podrá ejercer una actividad para la que está previamente legitimado; pues el interesado tiene un derecho preexistente que se supedita a que cubran requisitos, condiciones o circunstancias que la autoridad valorará...".¹⁰⁹

Al respecto, el tratadista Gabino Fraga refiere: "...en el régimen de las autorizaciones hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la Administración permite el ejercicio del aquel derecho previo...".¹¹⁰

En este caso, podemos entender como derecho preexistente la prestación del servicio financiero, el cual, al ser de interés general por involucrar a la economía nacional, sólo puede ejercerse previa satisfacción de los requisitos impuestos por la administración pública, específicamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como observaremos a continuación.

¹⁰⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo 1er. y 2do. Cursos*. 4ª edición. Edit. Oxford. México, 2000, p. 289.

¹¹⁰ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 33ª edición. Edit. Porrúa. México, 1994, p. 236.

En la solicitud que habrá de presentarse, además de mencionar la decisión de las entidades y empresas de unirse para constituir un Grupo Financiero, deberá señalarse: *“...el nombre, carácter legal y domicilio que tenga la persona quien está presentando la solicitud, los nombres de las personas a quienes aquél a su vez, autorice para diversos trámites al respecto, el fundamento legal en el cual apoya su solicitud (artículos 6, 7, 8 y 9 Ley para Regular las Agrupaciones Financieras), la petición expresa de solicitud para autorizar la constitución y funcionamiento del Grupo Financiero, mencionando la denominación que ostentará tal agrupación, así como el de las entidades financieras que lo constituirán, una reseña acerca de cada una de las integrantes, en la cual señale de ellas, cuándo se constituyeron, el número de oficio de la dependencia en que se autorizan, número y fecha de la escritura pública, número del folio mercantil y fecha correspondientes al Registro Público del Comercio, y su capital social de acuerdo a las escrituras públicas otorgadas ante el fedatario público...”*¹¹¹

Así también, deberá acompañarse de los documentos que menciona el artículo 9 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, a saber:

- a) Proyecto de estatutos de la Controladora, que deberá contener los criterios generales a seguir para evitar conflictos de interés entre los participantes del Grupo.

- b) Relación de socios que constituirían a 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.

Con relación a ello, la Regla Tercera señala que se deben incluir también los datos generales de los principales accionistas, y en caso de que estos sean personas morales, deberá señalarse el nombre de

¹¹¹ BUGEDA LANZAS, Jesús y Rodolfo León León, Coord. *Estudios de Derecho Bursátil en Homenaje a Octavio Igarúa Araiza*. Edit. Porrúa. México, 1997, p. 11.

sus principales y su porcentaje de participación en el capital social pagado, así como el nombre del administrador único o de los integrantes del consejo de administración y del director general.

- c) 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 efectuarán con motivo de la creación del Grupo.

Al respeto, la citada Regla Tercera, requiere que se anexe el curriculum vitae de cada uno de los miembros del consejo de administración y de los funcionarios de los dos primeros niveles de dichas entidades financieras.

- d) Proyecto de convenio único de responsabilidades.
- e) Programa y convenio conforme a los cuales la controladora adquirirá las acciones representativas del capital pagado de las entidades financieras de que se trate, a efecto de cumplir con su objetivo de controlar y dirigir al Grupo de nueva creación.
- f) La demás documentación que en su caso solicite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así también, en caso de que alguna empresa que preste servicios auxiliares o complementarios a la controladora o las entidades integrantes, vaya a formar parte del Grupo, igualmente se tiene que presentar su proyecto de estatutos o los estatutos vigentes, con el proyecto de modificaciones, el programa y convenios para la adquisición de las acciones respectivas.

Asimismo, la Regla Tercera precisa que en la solicitud en comento, también se señalen las perspectivas y repercusiones que tendrá la integración de cada Entidad Financiera al Grupo, así como su cobertura geográfica y de mercado; además, de las políticas de organización y control interno del Grupo y los criterios de operación conjunta de las Entidades Financieras.

Una vez presentada esta solicitud, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de lo establecido en el artículo 6 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, remite oficio acompañado de copia de la solicitud y los documentos anexos, al Banco de México y a la Comisión que corresponda (Comisión Nacional Bancaria y de Valores ó Comisión Nacional de Seguros y Fianzas) según el tipo de Grupo que se vaya a formar, los cuales, al analizar la solicitud emitirán su opinión al respecto y con base en ello la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una vez que ha analizado todos los documentos, decidirá si otorga o no la autorización, decisión que hará saber al interesado a través de un oficio; asimismo, puede condicionar su autorización a efecto de que se efectúe algún cambio respecto de la organización o funcionamiento del Grupo, con los que no esté de acuerdo o considere insuficientes, para lo cual el interesado tendrá quince días hábiles a partir de la notificación.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite su autorización, lo hace a través de un oficio donde señala cuáles son las entidades que integrarán al nuevo Grupo, así como a la Comisión Nacional que inspeccionará y vigilará a la Sociedad Controladora. Además, solicitará al Subprocurador Federal de Asuntos Financieros que ésta sea publicada en el Diario Oficial de la Federación, y al interesado que los estatutos correspondientes sean inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para que posteriormente, le remita copia del folio mercantil que les fue asignado.¹¹²

¹¹² *Cfr. Ibidem.*, p. 12.

Con respecto a los objetivos de las entidades financieras al constituirse como Grupo Financiero, el artículo 8 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, señala que las entidades financieras que formen parte de un Grupo Financiero podrán:

- ✓ 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 su denominación que tenían antes de formar parte de dicho Grupo, en todo caso deberán añadirse las palabras "Grupo Financiero" y la denominación del mismo.
- ✓ Llevar a cabo las operaciones de las que le son propias a través de oficinas y sucursales de atención al público de las otras entidades financieras integrantes del Grupo, salvo a través de las oficinas de la controladora.

En mi opinión, el objetivo fundamental de estas agrupaciones es el mencionado en última instancia, en virtud de que una de las principales causas que dieron origen a estas agrupaciones, fue la de tratar de ofrecer a sus usuarios una amplia gama de servicios integrales que facilitara la totalidad de sus operaciones financieras, para con ello atraer un mayor número de usuarios, logrando por su parte, cada entidad, mayor competitividad y además una mejor posición en el mercado. De tal suerte que, el desempeño de las actividades de las entidades integrantes del Grupo, constituidas así con aquellos fines, también les resultó benéfico a cada una de ellas en cuanto a la economía de sus operaciones mismas, al poderse

realizar éstas en su totalidad a través de un mismo inmueble y equipo, por ejemplo.

2.2.2. ENTIDADES QUE CONFORMAN EL GRUPO FINANCIERO

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, los intermediarios que pueden formar parte de un Grupo Financiero, de acuerdo con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, son: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, sociedades operadoras de sociedades de inversión y administradoras de fondos para el retiro.

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, existen dos formas para integrar un Grupo Financiero:

1ª. Cuando menos por dos de los siguientes intermediarios: instituciones de banca múltiple, casas de bolsa o instituciones de seguros; y en este caso, además puede incluirse otras de las entidades siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, administradoras de fondos para el retiro, sociedades operadoras de sociedades de sociedades de inversión, sociedades financieras de objeto limitado, casas de cambio y demás empresas que les presten servicios complementarios o auxiliares.

2ª. Cuando menos por tres de las entidades siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros,

sociedades financieras de objeto limitado, ó sociedades operadoras de sociedades de inversión; y además de otros intermediarios financieros y empresas complementarias o auxiliares.

Al respecto, el tratadista Carlos Dávalos Mejía, señala: "...no pueden participar en el mismo Grupo dos o más entidades de la misma clase, excepto las mismas operadoras de sociedades de inversión y las compañías de seguros autorizadas para operar seguros de vida, ni dos o más que estén autorizadas para operaciones de daños".¹¹³

Con relación a las instituciones de seguros, la Novena de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, señala que cuando participen dos instituciones de seguros en la integración de un Grupo, estas deberán ser computadas como una sola entidad.

Las entidades financieras son sociedades anónimas organizadas en sus términos generales bajo el régimen de la Ley General de Sociedades Mercantiles, pero constituidas y reguladas específicamente por leyes especiales (Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley de Sociedades de Inversión, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas y Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro) en atención al objeto social que desempeñan, el cual consiste en la prestación de un servicio público, el financiero, que implica a su vez, los intereses del público usuario, de ahí la necesidad del Estado para regular y vigilar a estas sociedades, pues al tenerlas bajo su más estricto control (al determinar su exacta organización y capital) protege aquellos intereses del público, buscando además la estabilidad de la economía nacional.

¹¹³ DÁVALOS MEJÍA, Carlos F. *Derecho Bancario y Contratos de Crédito*. 2ª edición. Edit. Oxford. México, 2001, p. 680.

A continuación, haré una breve reseña de la integración y actividades principales de cada una de las entidades que puede formar parte de un Grupo Financiero.

2.2.2.1. ORGANIZACIONES AUXILIARES DE CRÉDITO

Las organizaciones auxiliares del crédito son sociedades anónimas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ó la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (en el caso de las Uniones de Crédito) reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 14 de enero de 1985) las cuales, tienen como objeto coadyuvar al desarrollo de la actividad crediticia, constituyéndose en tales términos, como un complemento de aquella en forma especializada.¹¹⁴

De acuerdo con los artículos 3 y 4 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, dichas entidades financieras se clasifican en:

- ✓ Organizaciones Auxiliares del Crédito, que pueden ser:
 1. Almacenes generales de depósito
 2. Uniones de crédito
 3. Arrendadoras financieras
 4. Empresas de factoraje financiero
 5. Sociedades de ahorro y préstamo
 6. Las demás que otras leyes consideren como tales

¹¹⁴ Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. *Op. Cit.*, Tomo II, p. 986.

✓ Actividades Auxiliares del Crédito

1. Casas de cambio

En este caso, sólo nos ocuparemos de los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras, las empresas de factoraje financiero y las casas de cambio, al ser algunas de las que se contemplan en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, como posibles integrantes de un Grupo Financiero.

Así, una organización auxiliar del crédito es una sociedad anónima, constituida -en lo general- en términos de lo establecido en la Ley General de Sociedades Mercantiles, con una duración indeterminada, y cuyo capital mínimo totalmente pagado deberá ser igual o mayor a aquel que es designado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (escuchando la opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores) el primer trimestre de cada año, tomando en consideración tanto la situación económica de las organizaciones correspondientes que se encuentran operando, y del país en general, el cual deberá estar pagado en su totalidad.

Ahora bien, para que una sociedad anónima pueda constituirse y operar como organización auxiliar del crédito (almacén general de depósito arrendadora financiera o empresa de factoraje financiero) es necesario que someta su escritura constitutiva y estatutos a la consideración a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual deberá analizarla y remitir las copias correspondientes a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para que emita su opinión al respecto, y una vez que cuente con ésta opinión, decidirá si otorga o no la autorización solicitada. En caso afirmativo, la autorización otorgada tendrá una duración indefinida, y se emitirá a través de un oficio, el cual se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se remitirá a los representantes de la sociedad, indicándoles que deben inscribir tanto la

escritura constitutiva y como los estatutos de la sociedad en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, debiendo seguirse este mismo procedimiento, en caso de alguna modificación a la escritura constitutiva o a los estatutos (artículo 5 de la Ley General de Organizaciones y Actividades del Crédito).

2.2.2.1.1. ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO

Son sociedades anónimas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para desempeñar como objeto social el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda, con la posibilidad de transformar las mercancías depositadas (sin variar su naturaleza esencial) para aumentar su valor. También pueden respecto de los bienes y mercancías, prestar servicios de comercialización y transporte, certificar su calidad, valuarlos, empacarlos, envasarlos, colocarles los marbetes respectivos y tomarlos como garantía de un financiamiento (artículo 11 de la Ley General de Organizaciones y Actividades del Crédito).

Para el desempeño de sus funciones pueden obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas; emitir obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito en serie o en masa para colocarlas entre el público inversionista; descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que efectúen con sus clientes o de los préstamos y créditos obtenidos por ellos mismos, así como afectar en fideicomiso irrevocable los títulos de crédito y los derechos que resulten de los contratos de financiamiento que efectúen con sus clientes a efecto de garantizar el pago

de la emisión de obligaciones y títulos de crédito colocadas entre el público inversionista (artículo 11 de la LGOAAC).

La inspección y vigilancia de sus actividades se encuentra a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Con respecto a este tipo de organizaciones auxiliares del crédito, el Doctor Jesús de la Fuente considera: "...juegan un papel preponderante en el sistema financiero, por sus diferentes actividades que constituyen un fuerte estímulo para el aumento de la producción agrícola e industrial, y por el incremento de la actividad comercial...".¹¹⁵

2.2.2.1.2. ARRENDADORAS FINANCIERAS

Son sociedades anónimas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tienen como objeto social la celebración de contratos de arrendamiento financiero, consistentes en adquirir determinados bienes para conceder su uso y goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, que se obliga a pagar como contraprestación, que liquidará en pagos parciales, una cantidad de dinero determinada o determinable que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y quien al vencimiento del contrato podrá: comprar los bienes (a un precio menor a su valor de adquisición); prorrogar el plazo del contrato (con una renta inferior); o participar con la arrendadora en el precio de la venta de los bienes a un tercero, según se haya pactado (artículos 24, 25 y 27 de la Ley General de Organizaciones y Actividades del Crédito).

¹¹⁵ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. *Op. Cit.*, Tomo II, p. 987.

Para el buen desempeño de sus funciones, la arrendadora financiera puede obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, así como de proveedores, fabricantes o constructores de los bienes que serán objeto de arrendamiento; emitir obligaciones subordinadas y títulos de crédito en masa o en serie para colocarlos entre el público inversionista; obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito para cubrir sus necesidades de liquidez; descontar, dar en garantía o negociar los títulos de crédito y afectar los derechos provenientes de los contratos de arrendamiento financiero o de los préstamos y créditos obtenidos por ellas mismas; así como afectar en fideicomiso irrevocable los títulos de crédito provenientes de los contratos de arrendamiento financiero a efecto de garantizar el pago de las obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito emitidos y colocados entre el público inversionista; constituir depósitos en instituciones de crédito, así como adquirir valores aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; y adquirir los muebles e inmuebles necesarios para el desempeño de sus actividades (artículo 24 Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito).

Estas sociedades se encuentran inspeccionadas y vigiladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

2.2.2.1.3. EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO

Las empresas de factoraje financiero, son sociedades anónimas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tienen como objeto la celebración de contratos de factoraje financiero, los cuales consisten en que la empresa de factoraje financiero adquiera de personas físicas o morales, derechos de crédito relacionados a proveeduría de bienes y/o servicios. El contrato de factoraje, es de dos tipos, uno donde el cliente no queda obligado

a responder por el pago de los derechos de crédito transmitidos a la empresa de factoraje financiero, y otro, donde el cliente queda obligado solidariamente con el deudor a responder del pago puntual y oportuno de los derechos de crédito transmitidos a la empresa de factoraje (artículos 45-A, fracción I y 45-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades del Crédito).

De acuerdo con las fracciones II a X del artículo 45-A de la Ley de la materia, una empresa de factoraje financiero para el desempeño de sus funciones podrá obtener préstamos de instituciones de crédito, de seguros y de fianza; emitir obligaciones subordinadas y otros títulos de crédito para colocarlos entre el público inversionista; descontar, dar en garantía o negociar los títulos de crédito o derechos de crédito provenientes de los contratos de factoraje, con las instituciones de las que obtengan préstamos y créditos, así como afectar en fideicomiso irrevocable los títulos de crédito y los derechos provenientes de los contratos de factoraje financiero para garantizar con ello la emisión de obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito; constituir depósitos en instituciones de crédito y adquirir valores aprobados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; adquirir los bienes necesarios para el desempeño de sus funciones; adquirir acciones de sociedades que se organicen exclusivamente para prestarles servicios; así como adquirir el dominio y administrar los inmuebles donde desempeñan sus funciones; y prestar servicios de administración y cobranza de derechos de crédito, entre otras.

La inspección y vigilancia de sus operaciones se encuentra a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

2.2.2.1.4. CASAS DE CAMBIO

Una casa de cambio es una sociedad anónima (constituida en los términos establecidos por la Ley General de Sociedades Mercantiles) autorizada para la compraventa habitual o profesional de divisas¹¹⁶, incluyendo las que se llevan a cabo mediante transferencia, o transmisión de fondos, con el público dentro del territorio nacional; lo cual se constituye como una actividad auxiliar del crédito, según lo establece el artículo 4 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Esta sociedad para poder operar, deberá contar con un capital mínimo totalmente pagado, que ascenderá al monto que para tal efecto fije anualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (escuchando la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores).

Asimismo, deberá someter a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su escritura constitutiva y sus estatutos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por su parte, podrá autorizar la constitución de esta sociedad una vez que haya analizado que dicha escritura se encuentra apegada a derecho y que ha escuchado la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Así también, una vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha autorizado la constitución de la casa de cambio, la escritura constitutiva correspondiente deberá ser inscrita en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, pudiendo comenzar sus operaciones, la cuales tendrán una

¹¹⁶ Según lo establecido en el artículo 20 de la Ley del Banco de México, el término divisa comprende billetes y monedas metálicas extranjeras, 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.

duración indeterminada. Las modificaciones a dicha escritura o los estatutos de estas sociedades deberán seguir este mismo procedimiento.

Una vez que la Casa de Cambio cuenta con la autorización en comento, puede efectuar las operaciones que se detallan en el artículo 82 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, a saber:

- a) Compra o cobranzas de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras, sin límite por documento;
- b) Venta de documentos a la vista y pagaderos en moneda extranjera que las casas de cambio expidan a cargo de instituciones de crédito del país, sucursales y agencias en el exterior de éstas últimas, o bancos de exterior;
- c) Compra y venta de divisas mediante transferencias de fondos sobre cuentas bancarias;
- d) Las señaladas en el artículo 81-A de la misma Ley (que transcribiremos en el párrafo siguiente);
- e) Las demás que autorice el Banco de México, mediante disposiciones de carácter general.

Asimismo, las operaciones a que se refiere el artículo 81-A de la Ley de la materia, son las siguientes:

- a) Compra y venta de billetes, así como piezas acuñadas en metales comunes, con curso legal en el país de emisión hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente;
- b) Compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera, hasta por un monto no superior a la cantidad señalada;

- c) Compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda, hasta por el monto señalado; y
- d) Compra de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los Estados Unidos de América por cada cliente, estos documentos sólo podrán venderlos a las instituciones de crédito y a las casas de cambio.

Al respecto, cabe mencionar que estas cuatro últimas operaciones no sólo las puede llevar a cabo una casa de cambio (sociedad anónima autorizada para tales efectos) sino que también puede efectuarlas un centro cambiario, que es aquella sociedad anónima que no cuenta con el capital mínimo que exige la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para constituir una casa de cambio, pero que puede realizar dichas operaciones al menudeo, aún sin contar con la autorización de la entidad gubernamental, según lo establecido en los artículos 81 y 81-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Las Casas de Cambio son entidades financieras vigiladas e inspeccionadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

2.2.2.2. INSTITUCIONES DE FIANZAS

Las instituciones de fianzas son sociedades anónimas (constituidas de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Sociedades Mercantiles) de capital fijo, cuyas operaciones se encuentran reguladas por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Para que puedan operar es necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público analice su escritura constitutiva, la cual debe encontrarse totalmente apegada a derecho, además debe contar con un capital mínimo (pagado en su totalidad) igual al monto que para el efecto fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anualmente.

Una vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha emitido su autorización, la escritura constitutiva deberá ser inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Este mismo procedimiento de aprobación e inscripción deberá seguirse en caso de modificación a dicha escritura o los estatutos.

Su duración será indefinida.

El objeto principal de estas instituciones es otorgar fianzas a título oneroso, a través de un contrato de fianza, el cual consiste en este caso, en que la institución de fianzas se compromete, con determinado acreedor, a pagar por el deudor o fiado, en caso de que éste no cumpla con determinada obligación; para lo cual exige una serie de contragarantías, y por su servicio cobra una prima. Así, constituye las reservas necesarias (que puede invertir en la realización de operaciones activas) que le darán liquidez en caso de una reclamación en caso de incumplimiento, pues aquellas garantías de aportadas por el fiado se hacen efectivas después de que la institución realiza el pago de la reclamación.¹¹⁷

Así también, para el desempeño de su objeto social puede, entre otras operaciones según lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas: constituir depósitos en instituciones de crédito y en bancos del extranjero; operar con valores; operar con documentos mercantiles por cuenta propia; Adquirir acciones de sociedades que se

¹¹⁷ Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. *Op. Cit.*, p. 968.

organicen exclusivamente para adquirir el dominio y administración de bienes inmuebles destinados al establecimiento de las oficinas de la institución; y adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios, todo ello en los términos establecidos por la Ley de la materia misma.

Estas entidades son vigiladas e inspeccionadas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

2.2.2.3. INSTITUCIONES DE SEGUROS

Se trata de sociedades anónimas de capital fijo o variable, constituidas en términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, con un capital mínimo totalmente suscrito, que deberá ser igual al monto que para el efecto designe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anualmente. Dichas sociedades son reguladas por la Ley General de Instituciones Mutualistas de Seguros, y su duración podrá ser indefinida pero no menor a treinta años.

Para que una sociedad anónima pueda operar como institución de seguros es necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una vez que analice la legalidad de la escritura constitutiva correspondiente, emita su autorización, después de lo cual la escritura constitutiva de la nueva sociedad deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Las modificaciones a dicha escritura constitutiva y los estatutos también deberán someterse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para después ser inscritos en los términos señalados.

Estas instituciones de seguros son autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obligarse mediante el pago de una prima, a resarcir un

daño o a pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato.¹¹⁸

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley de Instituciones Mutualistas de Seguros, las instituciones de seguros a fin de llevar a cabo el objeto social para el que han sido creadas pueden realizar, entre otras, las operaciones siguientes: constituir e invertir las reservas necesarias; constituir depósitos en instituciones de crédito y en bancos del extranjero; operar con valores; operar con documentos mercantiles por cuenta propia; y adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios, todo ello en términos de la Ley en comento.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se encarga de vigilar e inspeccionar a este tipo de intermediario financiero.

2.2.2.4. SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO

Son sociedades anónimas, constituidas en términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, reguladas por la Ley de Instituciones de Crédito y las Reglas Generales a que deberán sujetarse las sociedades a que se refiere la fracción IV del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de junio de 1993 con un capital mínimo fijo totalmente suscrito y pagado, igual al 25% del importe del capital mínimo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fija para las Instituciones de Banca Múltiple.

Su escritura constitutiva deberá someterse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual después de analizarla podrá emitir o no su autorización, y una vez autorizada la constitución de la sociedad, dicha

¹¹⁸ *Ctr. DE LA FUENTE* Rodríguez, Jesús. *Op. Cit.* p. 933.

escritura deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Su duración será indefinida. Igualmente, en caso de alguna modificación a la escritura en comento y los estatutos de estas sociedades, es indispensable que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita su aprobación, después de lo cual deberán inscribirse como se mencionó.

Tienen como objeto captar recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores y otorgar crédito para determinada actividad o sector (según se determine en la autorización respectiva).

Para el buen desempeño de sus funciones estas sociedades pueden: captar recursos del público exclusivamente a través de la colocación de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores; obtener créditos de entidades financieras nacionales y extranjeras; invertir sus recursos líquidos en instrumentos de captación de entidades financieras, así como también, en instrumentos de deuda de fácil realización; y adquirir bienes muebles e inmuebles que requieran para la realización de su objetivo, entre otras.¹¹⁹

La inspección y vigilancia de sus operaciones se encuentra a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

2.2.2.5. CASAS DE BOLSA

Son sociedades anónimas de capital variable reguladas por la Ley del Mercado de Valores, autorizadas para tales efectos, por la Secretaría de

¹¹⁹ *Cfr.* Reglas Generales a que deberán sujetarse las sociedades a que se refiere la fracción IV del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de junio de 1993. Regla Octava.

Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en atención al desarrollo y posibilidades del mercado.

Su capital social sin derecho a retiro deberá estar totalmente pagado y deberá ser igual o mayor al que se establezca en la autorización correspondiente. El capital autorizado no podrá ser mayor al doble del capital pagado.

El acta constitutiva y estatutos de estos intermediarios, así como sus modificaciones deberán someterse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y una vez aprobadas inscribirse en el Registro Público del Comercio.

Su duración será indefinida.

El objeto de estas sociedades es realizar actividades de intermediación en el Mercado de Valores; recibir fondos por concepto de operaciones con valores que tengan encomendadas; asesorar en materia de valores; proporcionar servicio de guarda y administración de valores, depositándolos en la propia casa de bolsa o en alguna institución para el depósito de valores u otra que designe la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; conceder créditos o préstamos para la adquisición de valores con garantía en estos: representar a obligacionistas o tenedores de valores; y, las demás que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 16 de la Ley del Mercado de Valores).

Para la realización de su objeto, podrán obtener créditos de instituciones de crédito o de organismos de apoyo al mercado de valores.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores se encarga de vigilar e inspeccionar el desempeño de sus operaciones.

2.2.2.6. INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE

Son sociedades anónimas de capital fijo, reguladas por la Ley de Instituciones de Crédito, autorizadas discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (escuchando la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria).

Su capital mínimo deberá estar totalmente pagado y será igual o mayor a aquel que fije anualmente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para tales efectos. Con relación a ello, cabe destacar que ninguna persona física o moral podrá ser propietaria de más del 5% del capital social de la institución, excepto las sociedades controladoras, cuando el banco de que se trate pertenezca a un Grupo Financiero.

La escritura constitutiva y los estatutos, así como las modificaciones correspondientes deberán someterse a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para posteriormente ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Su objeto social es la prestación del servicio de banca y crédito, consistente en *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* (artículo 2 de la Ley de Instituciones de Crédito).

El cumplimiento de dicho objeto lleva inmersas principalmente, las operaciones siguientes: recibir depósitos bancarios de dinero; aceptar préstamos y créditos; emitir bonos bancarios y obligaciones subordinadas; constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del

extranjero; realizar descuentos y otorgar préstamos o créditos; expedir tarjetas de crédito; operar con valores conforme a la Ley del Mercado de Valores; operar con documentos mercantiles por cuenta propia; efectuar operaciones con oro, plata y divisas; prestar servicios de cajas de seguridad; expedir cartas de crédito; llevar a cabo operaciones de fideicomiso; recibir depósitos en administración o custodia de títulos o valores; realizar avalúos y celebrar contrato de arrendamiento financiero; y desempeñar encargos de albacea, entre otras (artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito).

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores se encarga de vigilar e inspeccionar el buen desempeño de sus operaciones.

2.2.2.7. SOCIEDADES OPERADORAS DE SOCIEDADES DE INVERSIÓN

Son sociedades anónimas organizadas en los términos establecidos en la Ley General de Sociedades Mercantiles, reguladas por la Ley de Sociedades de Inversión.

Su capital mínimo deberá estar totalmente pagado e integrado con acciones sin derecho a retiro, y el capital variable no podrá ser superior al monto del capital pagado sin derecho a retiro (artículo 34, párrafo segundo de la Ley de Sociedades de Inversión).

Para constituirse y funcionar como tales, es necesario que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores emita la autorización correspondiente, una vez aprobados su escritura constitutiva y estatutos, después de lo cual estos deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio; el mismo procedimiento se seguirá en caso de modificación a dichos documentos. Su duración es indeterminada.

El objeto de estas sociedades es la prestación de servicios de administración a las sociedades de inversión, así como de distribución y recompra de sus acciones; de igual forma, pueden encargarse de la guarda y administración de las acciones de las sociedades de inversión a las que prestan sus servicios, depositándolas en alguna institución para el depósito de valores.

Estas sociedades se encuentran vigiladas e inspeccionadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

2.2.2.8. ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO

Son sociedades anónimas, reguladas por la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro. Para constituirse y funcionar como tal, es necesario que cuente con autorización de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, la cual escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá emitirla discrecionalmente. Su duración será indeterminada.

Su capital mínimo deberá estar totalmente suscrito y pagado; estas sociedades deberán contar con un capital fijo constituido con acciones totalmente pagadas y sin derecho a retiro, que deberá ser igual o mayor al que para tales efectos fije la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Tienen como objeto administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en los términos de las leyes de seguridad social, así como administrar sociedades de inversión especializadas en fondos de retiro (artículo 18 de la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro).

De esta manera, pueden efectuar las operaciones siguientes: abrir, administrar y operar las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social; recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con dichas leyes de seguridad social; recibir de los trabajadores o patrones las aportaciones voluntarias; individualizar las cuotas y aportaciones de seguridad social y los rendimientos derivados de la inversión de las mismas; y prestar servicios de administración a las sociedades de inversión.

Cabe mencionar que estas sociedades son responsables de las operaciones de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, y de los actos que en su función realicen los consejeros, directivos, empleados y agentes promotores, que efectúen tanto de ellas mismas como de las propias SIEFORE's que administran.

Asimismo, deberán constituir una reserva especial (independiente de la reserva legal) para invertirla en acciones de las SIEFORE's que administren.

La inspección y vigilancia de estas entidades financieras se encuentra a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

2.2.3. EMPRESAS DE SERVICIOS AUXILIARES, COMPLEMENTARIOS O DE APOYO QUE CONFORMAN UN GRUPO FINANCIERO

El Grupo Financiero puede estar integrado, además de las entidades financieras, por empresas que presten servicios auxiliares, de apoyo o complementarios a las entidades integrantes del Grupo.

Se trata de unidades de producción, de las cuales se sirven constantemente las entidades financieras para el buen desempeño de su objeto social. Estos servicios pueden ser de administración de inmuebles (que se utilizan como sede del Grupo), de capacitación (para el buen desempeño de los empleados del Grupo), de limpieza y mantenimiento (para las instalaciones del Grupo), entre otros.

Así también, pueden incluirse las sociedades subsidiarias que realicen actividades de intermediación con valores en mercados extranjeros, como aquéllas que adquieran la mayoría del capital, que tengan el control administrativo de las mismas, que les presten servicios de asesoría de inversión con respecto a valores emitidos por empresas mexicanas inscritos en las Secciones de Valores o Especial del Registro Nacional de Valores; las que adquieran acciones de sociedades de inversión extranjeras que tengan inscritos los valores en sus carteras en las secciones mencionadas; las que presten servicios de asesoría y transmisión de órdenes de compraventa de valores inscritos en la Sección de Valores del Registro; y las que adquieran acciones de sociedades extranjeras cuyo objeto sea participar en el capital de intermediarios bursátiles u otras entidades financieras que efectúen operaciones en el exterior.¹²⁰

Como se puede observar, al tratarse de servicios utilizados frecuentemente por los integrantes del Grupo, resulta conveniente integrar a tales empresas al Grupo que se va a constituir, a fin de lograr un ahorro en los gastos de operación del mismo y con ello una mejor economía interna (traducida en beneficios económicos para el Grupo).

Dichas empresas deben constituirse o estar legalmente constituidas, en términos de las Ley General de Sociedades Mercantiles, y cuando deciden integrarse al Grupo Financiero que se va a constituir, la solicitud de

¹²⁰ BUGEDA, Lanzas Jesús y Rodolfo León León. *Op. Cit.* p.8.

autorización para constituirse y operar como Grupo Financiero, también se debe acompañar del proyecto de estatutos o de los estatutos vigentes y modificaciones correspondientes (según sea el caso) además del programa y convenios para la adquisición de acciones (artículo 9, párrafo último de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

Estas empresas en ningún caso podrán realizar alguna de operación que corresponda a las Entidades Financieras del Grupo al que pertenezcan.

La inspección y vigilancia de dicha empresas, cuando forman parte de un Grupo Financiero, se encuentra a cargo de la Comisión que se encargue de vigilar e inspeccionar a la entidad financiera preponderante del Grupo.

2.2.4. INCORPORACIÓN DE ENTIDADES Y EMPRESAS A UN GRUPO FINANCIERO

La incorporación se entidades y empresas a un Grupo Financiero ya constituido y autorizado, se encuentra regulada en el artículo 10 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, como veremos a continuación.

Cuando se ha constituido un Grupo Financiero, y alguna entidad financiera o empresa diversas, deciden integrarse a él, es necesario presentar una solicitud para tales efectos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual escuchando las opiniones del Banco de México y de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, o de Seguros y Fianzas (según corresponda) decidirá si autoriza o no tal incorporación.

Esta solicitud deberá acompañarse de los proyectos de acuerdos de las asambleas generales de accionistas de la o las sociedades que pretenden

incorporarse, así como las modificaciones que se efectuarán a los estatutos de dichas sociedades (en caso de que se trate de sociedades ya constituidas) y al convenio de responsabilidades; de los estados financieros de la o las sociedades que se van a integrar, de las entidades integrantes del Grupo y de la sociedad controladora; de los convenios a través de los cuales la controladora llevará a cabo la adquisición de las acciones correspondientes; y del programa de incorporación.

Una vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha analizado la solicitud y documentos anexos, y escuchado las opiniones del Banco de México y de la Comisión correspondiente, decide si autoriza o no la incorporación, o bien puede requerir al solicitante a fin de que efectúe alguna modificación a los documentos enviados si es el caso. En caso de que dicha entidad gubernamental emita su autorización para la incorporación, los acuerdos correspondientes deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, para que aquella surta efectos; además deberán publicarse en Diario Oficial de la Federación y en los dos periódicos de mayor circulación del lugar donde se encuentre el domicilio de la sociedades en cuestión, con el fin de que durante los noventa días naturales siguientes, los acreedores de las sociedades y las integrantes del Grupo involucradas ejerzan su derecho de oposición a tal incorporación, únicamente para efectos de que le sean cubiertos sus créditos, pues tal oposición no suspende la incorporación.

2.2.5. FUSIÓN DE ENTIDADES Y EMPRESAS

En este punto es preciso señalar, en principio, el concepto de fusión de sociedades, para poder precisar cómo se da este acto en un Grupo Financiero.

“La fusión de sociedades es un acto jurídico mediante el cual se unen los patrimonios de dos o más sociedades, cuyos titulares desaparecen o en algunos casos uno de ellos sobrevive, para compenetrarse en una organización unitaria que los sustituye dentro del mundo comercial, pudiendo ser esta organización resultado de la creación de una nueva sociedad o de la absorción hecha por parte del ente que sobrevive”.¹²¹

Por otra parte, el tratadista Manuel García Rendón, señala con relación a la fusión: “...es un acto jurídico complejo que toma su origen en varios actos unilaterales (los acuerdos de fusión) que se formalizan en un contrato bilateral o plurilateral (el contrato de fusión) cuyos efectos consisten: a) En la transmisión universal del patrimonio de las fusionadas a una sociedad nueva o subsistente (fusionante); b) En la extinción de las fusionadas, con la consecuente resolución de los vínculos jurídicos que tuvieran establecidos con terceros y con sus propios socios; c) En la sustitución de deudores respecto a los acreedores de las fusionadas; y ch) En el establecimiento de nuevos vínculos jurídicos entre la fusionante y los socios de las fusionadas”.¹²²

Al respecto la Ley General de Sociedades Mercantiles en su artículo 224 refiere que al surtir efectos la fusión, *la sociedad que subsista o la que resulte de la fusión*, tomará a cargo los derechos y obligaciones de las extinguidas.

Por lo anterior, dentro de la legislación mexicana se contemplan dos tipos de fusión, aquella a la que los tratadistas han llamado fusión por integración y aquella a la que han denominado fusión por incorporación.

¹²¹ GÓMEZ COTERO, José de Jesús. *Fusión y Escisión de Sociedades Mercantiles*. 3ª edición. Edit. Themis. México, 1995, p. 2.

¹²² GARCÍA RENDÓN, Manuel. *Sociedades Mercantiles*. 2ª edición. Edit. Oxford. México, 1999, p. 532.

La primera es aquella por virtud de la cual las sociedades que deciden fusionarse se extinguen para crear una nueva sociedad; y la fusión por incorporación es aquella donde una de las sociedades involucradas en la fusión absorbe a las otras y, por ende, subsiste.

Ahora bien, la fusión en el caso de los Grupos Financieros se encuentra regulada en el artículo 10 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Así, en un Grupo Financiero, la fusión puede darse: entre dos o más Grupos, entre dos o más entidades participantes en un mismo Grupo, o bien, entre una entidad financiera y alguna otra sociedad.

En el caso de la fusión entre Grupos ya constituidos y autorizados, podrá llevarse a cabo siempre que tal fusión no implique la duplicidad de las entidades financieras integrantes, de sus objetos sociales ni de sus especializaciones.

Para efectuar dicha fusión, es necesario presentar la solicitud correspondiente, acompañada de los documentos siguientes: proyectos de los acuerdos de las asambleas generales de accionistas de las sociedades que se fusionaran, así como las modificaciones que se realizarán a los estatutos de dichas sociedades, y de las del convenio de responsabilidades: los estados financieros de las sociedades que se fusionarán, de las entidades integrantes y de la sociedad controladora; los convenios a través de los cuales la controladora efectuará la adquisición de las acciones correspondientes; y el programa mediante el cual se llevará a cabo la fusión.

La solicitud y documentación deberán presentarse ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la cual, a su vez, remitirá copia de la misma al Banco de México y a la Comisión correspondiente, a efecto de que estos

últimos emitan su opinión, después de lo cual la Secretaría decidirá si otorga o no su autorización.

Cuando la fusión es autorizada por dicha entidad gubernamental, surtirá efectos a partir de la fecha en que la autorización y los acuerdos de fusión adoptados por las asambleas generales de accionistas se inscriban en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Después de registrarse, también deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en los dos periódicos de mayor circulación, con el objeto de que durante los noventa días naturales siguientes a su publicación, los acreedores de cualquiera de las sociedades involucradas en este proceso, puedan ejercer el derecho de oposición a la fusión, para el único efecto de que se cubra el pago de sus créditos.

2.2.6. SEPARACIÓN DE ENTIDADES Y EMPRESAS

El artículo 11 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, establece lo relativo a la separación de alguna de las entidades integrantes del Grupo.

En tales términos, cuando alguna de las integrantes del Grupo Financiero decida separarse del Grupo, deberá presentar la solicitud correspondiente, acompañada de los proyectos de acuerdos de las asambleas generales de accionistas de la o las sociedades que pretenden separarse, así como las modificaciones que se efectuarán a los estatutos de dichas sociedades y al convenio de responsabilidades; de los estados financieros de la o las sociedades que se van a separar, de las entidades integrantes del grupo y de la sociedad controladora; de los convenios y del programa a través de los cuales la controladora llevará a cabo la separación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la opinión del Banco de México y de la Comisión competente, emitirá la autorización correspondiente.

La separación surtirá efectos a partir de la fecha en que la autorización mencionada y los respectivos acuerdos de las asambleas de accionistas sean inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y publicados en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de mayor circulación. Esta publicación se hará con el fin de que durante los noventa días naturales siguientes, los acreedores de cualquiera de las sociedades involucradas puedan oponerse judicialmente a efecto de que les sean cubiertos sus créditos. Dicha oposición no suspende la separación en comento.

Una vez que ha surtido efectos la separación la o las entidades financieras, o las empresas separadas deberán dejar de ostentarse como integrantes del Grupo Financiero.

Cuando el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores suscriba o adquiera el 50% o más del capital social de la entidad financiera que se va a separar no será necesaria la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues la separación surtirá efectos a partir del momento en que se efectúe dicha suscripción o adquisición y, en consecuencia, se modifica el convenio único de responsabilidades en este sentido.

Por cuanto hace a la responsabilidad subsidiaria e ilimitada de la sociedad controladora, respecto de las obligaciones contraídas—hasta antes de la separación— por la entidad que se va a separar, subsistirá hasta el momento en que tales obligaciones queden totalmente cumplidas.

Ahora bien, una vez que se han estudiado los principales aspectos de las entidades y empresas que pueden formar parte de un Grupo Financiero, así como las formas y términos en que se llevará a cabo la integración si es el caso; además de los requisitos que habrán de cumplirse para incorporar a nuevos integrantes, después de integrado el Grupo, o bien, la forma en que se llevará a cabo una fusión o separación de entidades o empresas en determinado momento; corresponde hacer un estudio de los más significativos aspectos de una sociedad controladora, que en el caso de las Agrupaciones Financieras se constituye principalmente como la sociedad responsable del legal funcionamiento del Grupo Financiero que integra, al tener bajo su control la administración de las entidades y empresas integrantes, como se observará en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 3

LA SOCIEDAD CONTROLADORA

En este capítulo trataré los principales aspectos de la sociedad controladora, que, de acuerdo con lo se ha apuntado en los apartados anteriores, es la sociedad integrante de un Grupo Financiero, facultada para vigilar y controlar en sus diversos aspectos a las sociedades pertenecientes a dicho Grupo, al tener una participación mayoritaria en las acciones representativas del capital social de cada una de aquéllas.

3.1. DEFINICIÓN DE SOCIEDAD CONTROLADORA

Al respecto el Doctor Miguel Acosta Romero señala: *"...cuando una empresa tiene en su poder acciones de las sociedades agrupadas, surge lo que en derecho anglosajón se conoce con el nombre de Holding Company, sociedad controladora o sociedad de tenencia, caracterizada por tener su capital constituido por las acciones de las empresas unidas, o bien, como empresas que permanecen exterior y jurídicamente independiente y forman, sin embargo, una unidad económica se encienden sometidas a una dirección única"*.¹²³

Por otra parte, el Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez, una vez que hace un análisis del marco jurídico encargado de regular a este tipo de sociedades en nuestro país, define a la sociedad controladora como: *"Una sociedad anónima, con duración indefinida y cuyo objeto es adquirir y administrar las*

¹²³ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Nuevo Derecho Bancario. Panorama del Sistema Financiero Mexicano*. 9ª edición. Porrúa. México, 2003, p. 884.

*acciones emitidas por los integrantes del Grupo Financiero, que representen el 51% del capital pagado”.*¹²⁴

En este orden de ideas, la legislación mexicana ha definido a la sociedad controladora de la manera siguiente:

- El artículo 57-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta, señala que Sociedades Mercantiles Controladoras, son aquellas que sean residentes en México, que sean propietarias de más del 50% de las acciones con derecho a voto de otra u otras sociedades controladoras, inclusive cuando dicha propiedad sea por conducto de otras sociedades que a su vez sean controladas por la misma controladora.
- La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, aún cuando es el cuerpo legal creado específicamente para ocuparse de los Grupos Financieros, carece de un concepto preciso de la sociedad controladora, elemento fundamental del Grupo, sin embargo, del análisis conjunto de sus artículos 15 y 16 podemos deducir que la sociedad controladora es una sociedad anónima con domicilio en el territorio nacional y de duración indefinida, que tiene el control de las asambleas generales de accionistas y de la administración de todos los integrantes del Grupo, por ser propietaria de por lo menos el 51% de acciones con derecho a voto.
- Por su parte, las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, en la fracción V de la Regla Segunda, determinan que es la sociedad que en términos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras se constituya para la adquisición y administración de las acciones de las Entidades Financieras.

¹²⁴ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. *Op. Cit.*, Tomo II, p. 1098.

De lo anterior, se desprenden diversos elementos que servirán para elaborar mi concepto de sociedad controladora; tales elementos son:

1. Es una sociedad anónima, que puede ser o no de capital variable.
2. Su duración es indefinida.
3. Se constituye únicamente para adquirir las acciones de otras sociedades.
4. Esta adquisición consiste en obtener más de la mitad de las acciones con derecho a voto representativas del capital social de las sociedades que deciden integrarse.
5. El fin de dicha adquisición es establecer una administración única.
6. Al establecer esa administración unificada, se buscan mayores beneficios económicos, tanto para las operaciones de las sociedades involucradas como para los destinatarios de sus productos o servicios.
7. Constituyéndose, en consecuencia, como el centro directriz de las sociedades involucradas.

Así pues, se concluye que una *sociedad controladora* es aquella sociedad anónima, constituida y autorizada legalmente para adquirir cuando menos el 51% de las acciones con derecho a voto, de diversas sociedades que desempeñan objetos sociales distintos, el cual, le confiere la facultad de organizar, dirigir y administrar en forma unitaria, a cada una de dichas sociedades, mediante el dominio de sus órganos de administración y vigilancia, a fin de lograr en forma conjunta un mayor crecimiento económico.

3.2. OBJETIVOS DE LA SOCIEDAD CONTROLADORA

Como su nombre mismo lo indica, el objetivo principal de este tipo de sociedades, es controlar a aquellas sociedades que deciden unirse y someterse a sus criterios de dirección y administración, a fin de lograr, a través de ello, múltiples beneficios económicos. Dicho control lo adquiere a través de la participación que ejerce sobre la gran mayoría de acciones (con derecho a voto) representativas del capital social de aquellas sociedades, la que a su vez, le otorga el dominio de los tres órganos sociales indispensables de cada una de dichas integrantes.

Al respecto, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en su artículo 15 señala que el control de las asambleas generales de accionistas y de la administración de todos los integrantes del Grupo estará a cargo de una sociedad anónima, para lo cual, esta será propietaria 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, con la posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración de tales integrantes.

Por otra parte, el numeral 16 del mismo ordenamiento financiero, señala específicamente que el objeto de la sociedad controladora es adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del Grupo, sin que por ello pueda efectuar las operaciones que a cada una de las entidades financieras le corresponden según su objeto social.

De lo anterior podemos desprender, como ya lo señalamos, que la facultad de control que la sociedad controladora ejerce sobre las integrantes del Grupo, lo obtiene a través de una adquisición mayoritaria (el cincuenta y uno por ciento) de acciones con derecho a voto, que conforman el capital pagado

de las sociedades integrantes del Grupo, pues el dominio sobre este porcentaje de acciones se materializa fundamentalmente en los tres órganos sociales de las integrantes, y no sólo en las Asambleas Generales de Accionistas y el Consejo de Administración (como lo señala el artículo 15 mencionado), pues no se debe olvidar que los comisarios que integran el órgano de vigilancia, también son designados en las Asambleas Generales de Accionistas correspondientes, las cuales se encuentran subyugadas a la sociedad controladora.

3.3. IMPORTANCIA DE LA SOCIEDAD CONTROLADORA

La importancia de que exista una sociedad controladora para la integración de un Grupo Financiero, radica principalmente en que es ésta la sociedad (independiente a todas a aquellas que han decidido unirse) que materializa los anhelos de crecimiento meramente económico que motivaron a aquellas sociedades, antes independientes, a integrarse en un Grupo.

Es decir, materializa los anhelos de crecimiento meramente económico de las sociedades integradas, en virtud de que cuando diversas sociedades con objetos sociales distintos, buscan optimizar sus servicios a través de su complementación, deciden unirse sometiéndose a una unidad de criterios de organización integral y conjunta, establecidos por una sociedad necesariamente ajena a ellas (para evitar distinción alguna).

Esta sujeción únicamente podrá lograrse a través del predominio que se ejerza en los órganos sociales de las sociedades integradas, siendo que el derecho a intervenir en estos se obtiene a través de la participación en la integración del capital social de aquellas, pero no basta con intervenir, sino que se debe tener bajo control a dichos órganos para que, a través de ellos,

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

se logre la unificación buscada, estableciendo los criterios de dirección y administración a seguir.

Sin dejar de mencionar que, aquella participación en el capital social de cada una de las integradas consiste, por parte de la controladora, en detentar una mayoría accionaria representativa del capital pagado de las sociedades involucradas –como hemos mencionado- con lo cual, no sólo ejerce el control de los órganos sociales de cada una de ellas, sino que también establece los criterios de dirección y administración a que deberán sujetarse todas y cada una de las sociedades integradas, tendientes al logro de sus objetivos.

Con relación a lo anterior, el Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez menciona: *“...las ventajas de una sociedad controladora son: lograr unidad de gobierno, objetivos y políticas; consolidar en una sociedad las participaciones de distintos accionistas en distintas sociedades, sin perder la individualidad de éstas; multiplicar el efecto de control de un Grupo de empresas; facilitar una tesorería centralizada y mayor flujo de recursos a la sociedad accionista de diversas sociedades operadoras; y tener mayor facilidad y flexibilidad para el crecimiento y diversificación...”*¹²⁵

Por otro lado, considero que la importancia de una sociedad controladora también radica en la responsabilidad que tanto la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras como las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros le delegan.

Esta responsabilidad consiste, en términos del artículo 28 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y la Decimonovena de las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, en que la controladora responderá:

¹²⁵ *Idem.*

1. Subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del Grupo, correspondientes a las actividades que les sean propias a cada una de ellas, aún respecto de aquellas contraídas por dichas entidades con anterioridad a su integración al Grupo. El incumplimiento de la obligación será decretado a juicio de la Comisión Nacional (Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas o del Sistema de Ahorro para el Retiro) que inspeccione y supervise a la entidad obligada, la cual lo hará del conocimiento a la Comisión Nacional (Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas o del Sistema de Ahorro para el Retiro) que inspeccione y supervise a la sociedad controladora, a efecto de que esta responda del pago de la obligación incumplida.
2. Ilimitadamente por las pérdidas de todas y cada una de dichas entidades, esto a través del aumento de capital de la entidad implicada.

En este aspecto, es de hacer notar que el concepto de responsabilidad subsidiaria a que se refieren los cuerpos legales aludidos, es muy distinto al que se establece en materia civil para el incumplimiento de las obligaciones, pues en este último caso procede la responsabilidad subsidiaria cuando el patrimonio del obligado principal se ha agotado, y en consecuencia aquel no puede cumplir con la obligación contraída.

Sin embargo, en términos de la Decimonovena de las Reglas Generales para Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, en el caso de la sociedad controladora, la responsabilidad subsidiaria se hace efectiva cuando la Comisión Nacional (Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas o del Sistema de Ahorro para el Retiro) que inspecciona y supervisa a la entidad obligada, considera que alguna obligación ha sido incumplida, sin que para ello sea necesario que el patrimonio de la obligada se haya agotado

previamente, y por tanto no sea suficiente para cumplir con dicha obligación.¹²⁶

3.4. INTEGRACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL

El capital social de una sociedad, *“...es la cifra en que se estima la suma de las obligaciones de dar de los socios, y señala el nivel mínimo que debe alcanzar el patrimonio social para que los socios puedan disfrutar de las ganancias de la sociedad, por tanto, permanece invariable mientras no cambie el número de socios o no se altere el monto de las obligaciones a cargo de ellos”*.¹²⁷

De acuerdo con el artículo 111 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, el capital social de una sociedad anónima, como lo es el caso, estará representado por acciones de igual valor, en el entendido de que una acción es un título de crédito que representa el derecho a una parte proporcional sobre la propiedad de una sociedad anónima.

En este orden de ideas, el capital social de una sociedad controladora, según lo establece el artículo 18 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, estará formado por una parte ordinaria representada por acciones de la serie “O” y, en su caso, una parte adicional representada por acciones de la serie “L”.

Las acciones serán de libre suscripción, y conferirán los mismos derechos a sus tenedores, según la serie a que correspondan. Para la suscripción de

¹²⁶ Cfr. DÍAZ DE RIVERA, Guillermo. *La Responsabilidad de la Controladora en las Agrupaciones Financieras*, en *Ars Juris*. Número 6. México, 1991, p.p. 87.

¹²⁷ MANTILLA MOLINA, Roberto. *Derecho Mercantil*. 29ª edición. Edit. Porrúa. México, 2000, p.p. 212.

alguna de las acciones del capital social, es necesario que se exhiba su valor total en efectivo.

Con relación a la libre suscripción de las acciones, cabe hacer notar que como toda regla, también tiene sus excepciones, pues ni las personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad ni las entidades financieras del país (que no sean inversionistas institucionales)¹²⁸ pueden participar en tal suscripción.

Además, en caso de que alguna persona detente más del dos por ciento del capital ordinario de una sociedad controladora, deberá dar aviso de tal situación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, una persona podrá poseer hasta el cinco por ciento del capital ordinario de la sociedad controladora, siempre que así lo autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la opinión de la Comisión Nacional que la supervise.

En términos de lo establecido en el artículo 20 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, también existe la posibilidad de que cualquier persona física o moral adquiera mediante una o varias operaciones simultáneas o sucesivas (autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando excedan del cinco por ciento del capital social mismo) el control de las acciones de la serie "O" del capital social de la sociedad controladora.

¹²⁸ De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 19 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, se consideran inversionistas institucionales a las instituciones de seguros y fianzas cuando inviertan sus reservas técnicas; a las sociedades de inversión comunes y a la especializadas de fondos para el retiro; a los fondos de pensiones o jubilaciones de personal, complementarios a los establecidos por la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad, que satisfagan los requisitos establecidos por la Ley del Impuesto sobre la Renta; y, a los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorice.

Asimismo, el numeral mencionado establece que se puede obtener el control de la administración de la sociedad controladora cuando se adquiriera el treinta por ciento o más de las acciones de su capital social, se tenga el control de la asamblea general de accionistas, se esté en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración o por cualquier otro medio se controle a dicha sociedad.

Por otra parte, el monto máximo al que podrá ascender la suscripción total del capital adicional, es el equivalente hasta el cuarenta por ciento del capital ordinario, siempre que así lo autorice la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La suscripción de este tipo de acciones conferirá a sus tenedores voto limitado, pues sólo podrán ejercer este derecho en los asuntos relativos al cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación, así como cancelación de su inscripción en la bolsa de valores.

En los estatutos sociales se podrá establecer que los tenedores de las acciones que integran el capital adicional tendrán derecho a recibir un dividendo preferente y acumulativo, así como un dividendo superior al de las acciones representativas del capital ordinario.

Las acciones representativas del capital ordinario y las del capital adicional serán depositadas en alguna institución para el depósito de valores,¹²⁹ después de lo cual no podrán ser entregadas a sus titulares.

La sociedad controladora, también podrá contar con acciones de tesorería, que son aquellas que sólo se emiten (como reserva de la sociedad) sin que sea necesaria su suscripción y que, en consecuencia, no se computan para efectos de determinar los límites de participación accionaria, además de que se conservan en la tesorería de la sociedad.

¹²⁹ Actualmente la única sociedad de esta naturaleza es S.D. INDEVAL, S.A. de C.V.

Este capital social y reservas deberán invertirse en acciones emitidas por las integrantes del Grupo, en inmuebles, mobiliario y equipo indispensable para la realización de su objeto, en valores a cargo del Gobierno Federal, instrumentos de captación bancaria, títulos representativos de cuando menos el cincuenta y uno por ciento de del capital ordinario de las entidades financieras del exterior (previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), así como en la realización de todas aquellas operaciones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas con motivo del Convenio Único de Responsabilidades (artículo 23 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

3.5. ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN

La administración de una sociedad puede recaer en una sola persona denominada administrador único, o bien, en varias que constituyen un consejo de administración.

Entendiéndose por administradores a los: "...prestadores de servicios periciales en el arte del comercio, que tienen la facultad de gestionar los negocios sociales y, en su caso, la de actuar a nombre y en interés de la sociedad en las circunstancias previstas por la ley o por el contrato social..."¹³⁰

En el caso de la sociedad controladora, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, establece la integración de un Consejo de Administración, cuyos administradores no sólo deben ser expertos en el comercio, sino que también deben contar con amplios conocimientos en materia financiera, legal o administrativa, además de contar con elegibilidad crediticia y honorabilidad.

¹³⁰ GARCÍA RENDÓN, Manuel. *Op. Cit.*, p. 415.

Dicho Consejo se integrará con un mínimo de cinco y un máximo de quince consejeros propietarios, de los cuales el veinticinco por ciento deberán ser independientes, es decir, personas ajenas a la sociedad controladora y a las entidades financieras o empresas integrantes del Grupo.

La mayoría de los consejeros deberán ser de nacionalidad mexicana, y en caso de ser de nacionalidad extranjera, deberán residir en el territorio nacional.

Los consejeros propietarios nombrarán además un consejero suplente, quien sólo podrá participar en las deliberaciones del Consejo en caso de ausencia de algún titular.

El Consejo de Administración deberá contar con un Presidente, que será electo de entre los consejeros propietarios mismos, el cual tendrá voto de calidad en caso de que en la votación correspondiente se suscite un empate.

Una vez que la sociedad controladora ha nombrado a los consejeros, deberá notificar dentro de los cinco días siguientes de la designación, a la Comisión Nacional que la supervise; lo mismo acontecerá respecto del nombramiento del director general y de los funcionarios con las dos jerarquías inmediatas inferiores a este.

Para el desempeño de sus funciones, el Consejo se reunirá en forma ordinaria cada tres meses, y en forma extraordinaria cuando sea convocado por su Presidente, por el veinticinco por ciento de los administradores, o bien, por alguno de los comisarios de la sociedad. A estas reuniones deberán asistir por lo menos el cincuenta y uno por ciento de los consejeros, contándose entre ellos por lo menos un consejero independiente.

A fin de proteger los intereses de la sociedad controladora, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, señala también que cuando alguno de los asuntos a tratar en las sesiones del Consejo, implique un conflicto de interés para con un administrador, este deberá abstenerse de participar en ella. Así también, obliga a los administradores a mantener absoluta confidencialidad respecto de todos aquellos asuntos relacionados con la sociedad controladora de que tengan conocimiento.

Asimismo, se establecen diversas restricciones para obtener el cargo de administrador de la sociedad, pues los funcionarios y empleados de la sociedad controladora y de las integrantes del Grupo, el cónyuge, quienes tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, o civil, con más de dos consejeros, quienes tengan un litigio pendiente con la controladora o alguna de las integrantes del Grupo, los quebrados o concursados inhabilitados, los sentenciados por delitos patrimoniales, los inhabilitados para ejercer el comercio, o desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano, los que realicen funciones de regulación, inspección y vigilancia de la controladora o de las integrantes del Grupo, así como los que participen en el consejo de administración de cualquiera de los integrantes de otro Grupo Financiero, no podrán obtener el cargo de administrador de una sociedad controladora (artículo 25 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

Sin embargo, la regla anterior tiene dos excepciones, pues el director general y funcionarios con las dos jerarquías administrativas inmediatas inferiores de alguna de las integrantes del Grupo, si podrán ser consejeros de la sociedad controladora de su Grupo, siempre que no constituyan la tercera parte del Consejo; así también, podrán ser consejeros aquellos que realicen funciones de regulación, inspección y vigilancia de alguno de los integrantes del Grupo cuando estos reciban apoyos del Instituto para la Protección al

Ahorro Bancario o del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (artículo 25 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

Ahora bien, respecto de los consejeros independientes, los empleados y directivos de la controladora misma, ó sus cónyuges o concubenarios, parientes por consanguinidad, afinidad o civil hasta el tercer grado, los accionistas (o sus cónyuges o concubenarios, parientes por consanguinidad, afinidad o civil hasta el tercer grado) que tengan poder de mando sobre aquellos directivos, los socios y empleados (o sus cónyuges o concubenarios, parientes por consanguinidad, afinidad o civil hasta el primer grado) de sociedades o asociaciones que presten servicios de asesoría o consultoría a la sociedad o las empresas del Grupo, por cuyos servicio obtengan una remuneración que represente el diez por ciento de sus ingresos totales, los proveedores, deudores, acreedores, socios, consejeros y empleados (o sus cónyuges o concubenarios, parientes por consanguinidad, afinidad o civil hasta el primer grado) de una sociedad, que a su vez sea, cliente, proveedor (cuya venta representa el diez por ciento de sus ventas totales) deudor o acreedor (de un crédito mayor del quince por ciento de los activos de aquella) importante de la controladora, empleados (o sus cónyuges o concubenarios, parientes por consanguinidad, afinidad o civil hasta el primer grado) de una fundación, asociación o sociedad civil a la que la controladora otorgue donativos que representen más del quince por ciento del total de donativos recibidos, los directores generales y directivos de alto nivel (o sus cónyuges o concubenarios, parientes por consanguinidad, afinidad o civil hasta el primer grado) de una sociedad en cuyo consejo de administración participe su homologo de la sociedad controladora, y quienes hayan ocupado un cargo de dirección o administrativo en alguna de las integrantes del Grupo durante el año inmediato anterior al de la designación, así como sus cónyuges o concubenarios, parientes por consanguinidad, afinidad o civil hasta el tercer grado, se encuentran impedidos para obtener dicho cargo de administrador

independiente de la sociedad controladora en cuestión (artículo 24 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

El Consejo de Administración, una vez constituido, deberá nombrar un director general para que ejecute sus resoluciones, y para dicha designación deberá considerar las características siguientes: residencia en el territorio nacional, elegibilidad crediticia, honorabilidad, experiencia mínima de cinco años en cargos de alto nivel decisorio en materia financiera o administrativa, y no tener un litigio pendiente con la controladora o alguna de las integrantes del Grupo, no ser quebrado o concursado inhabilitado, sentenciado por delitos patrimoniales, inhabilitado para ejercer el comercio, o desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano, ni realizar funciones de regulación, inspección y vigilancia de alguno de los integrantes del Grupo (artículo 26 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

3.6. ÓRGANOS DE VIGILANCIA

El Órgano de Vigilancia de una sociedad es aquel que se encarga de vigilar el desempeño de las operaciones efectuadas por el Órgano de Administración la sociedad misma.

Esta tarea se asigna a uno o varios comisarios, éstos "...son los órganos integrados por socios o personas extrañas a la sociedad, necesarios, permanentes, temporales y revocables, encargados de vigilar la gestión de los negocios sociales, con independencia de los administradores, en Interés de los socios y de la sociedad, frente a los cuales responden individualmente".¹³¹

¹³¹ GARCÍA RENDÓN, Manuel. *Op. Cit.*, p. 456.

Para una sociedad controladora, el Órgano de Vigilancia debe integrarse por un comisario, designado en asamblea especial por los accionistas de la serie "O", y un comisario asignado en asamblea especial por los accionistas de la serie "L" si es el caso, los cuales deberán contar también con un suplente.

En esta asamblea especial deberán participar, por lo menos, los accionistas que representen el cincuenta por ciento del capital ordinario o adicional, según corresponda, y harán la designación por mayoría de votos.

La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, exige como único requisito para ser comisario de la sociedad controladora, ser residente en el territorio nacional; sin embargo, tomando en cuenta la supletoriedad de la Ley General de Sociedades Mercantiles (establecida en el artículo 4 de dicho ordenamiento financiero) el cargo de comisario no lo pueden desempeñar los inhabilitados para ejercer el comercio, los empleados de la sociedad, y de aquellas sociedades que sean accionistas de las sociedad en cuestión por más de un veinticinco por ciento del capital social, ni los empleados de aquellas sociedades de las que la sociedad en cuestión sea accionista en más de un cincuenta por ciento; los parientes consanguíneos de los administradores, en línea recta sin limitación de grado, los colaterales dentro del cuarto y los afines dentro del segundo grado (artículo 165 de la Ley General de Sociedades Mercantiles).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 166 de la Ley de Sociedades Mercantiles, las principales funciones que corresponde desempeñar a los comisarios son:

1. Asegurarse de la constitución y subsistencia de la garantía que en su caso se exige a los administradores o gerentes de la sociedad para efectos de asegurar las responsabilidades a su cargo, respecto de lo

cual, en caso de detectar alguna irregularidad, deberá informarla a la asamblea general de accionistas;

2. Exigir a los administradores la información mensual de la situación financiera y resultados de la sociedad;
3. Examinar las operaciones, documentación, registro y demás evidencias, necesarias para la elaboración fundada de un informe sobre la veracidad, suficiencia y razonabilidad de la información que el Consejo de Administración presenta a la propia asamblea de accionistas;
4. Convocar a asamblea general ordinaria o extraordinaria, cuando lo consideren pertinente o en caso de que el Consejo de Administración lo omita; y
5. Solicitar que se incluyan en el orden del día de las sesiones del Consejo de Administración y de las Asambleas los asuntos que consideren necesarios, entre otras.

En dicho contexto, cabe mencionar que la sociedad controladora, no sólo se encuentra sujeta a la vigilancia de sus comisarios, sino que al igual que todos intermediarios financieros, se encuentra sujeta a la inspección y vigilancia de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es la encargada de vigilar el desempeño del sistema financiero mexicano, con el fin de proteger en todo tiempo los intereses del público usuario.

Esta facultad de inspección consiste principalmente en evaluar la situación financiera, operaciones, procedimientos, controles internos, administración y cumplimiento de las normas legales aplicables, de la sociedad controladora,

la cual deberá sujetarse a las observaciones que para tales efectos haga la Comisión correspondiente, y cuya sujeción también será vigilada por esta última.

Este órgano desconcentrado con facultades ejecutivas y autonomía técnica, encargado de inspeccionar y vigilar a las entidades que prestan servicios financieros, puede ser la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, o bien, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, según corresponda al servicio financiero para cuya prestación han sido autorizadas.

En el caso de la sociedad controladora, la designación del órgano que supervise sus operaciones se lleva a cabo tomando en consideración a la entidad financiera integrante del Grupo de que se trate, que cuente con el mayor capital contable, pues será la Comisión que supervise a esta entidad la encargada de supervisar también a la sociedad controladora (Artículo 30 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

Este órgano de supervisión, también está facultado para: autorizar las reglas a que deberán sujetarse el Grupo y cada uno de sus integrantes para efectos de su contabilidad; fijar las reglas para la estimación de sus activos; y a través de reglas de carácter general, establecer medidas de regulación prudencial para evitar la transmisión de riesgos entre las integrantes del Grupo (artículo 30 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

Asimismo, la Comisión correspondiente podrá dictar las medidas necesarias para efectos de regularizar las actividades de la controladora, en caso de que esta incurra en alguna irregularidad, pudiendo declarar la intervención administrativa de dicha sociedad y nombrar además al interventor, en caso de que no se regularice tal situación, o en caso de que la administración de alguna de las entidades del Grupo se encuentre intervenida; así también,

podrá intervenir gerencialmente la administración de la sociedad controladora, en caso de que se detecten irregularidades relacionadas con su estabilidad, solvencia o que pongan en peligro los intereses del público o sus acreedores, o en caso de que una de las entidades del Grupo se encuentre intervenida de esta forma (artículo 30-A y 30-B de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

3.7. CONVENIO ÚNICO DE RESPONSABILIDADES

El Convenio Único de Responsabilidades "...es el acto jurídico que deriva de la Ley, de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, y del acuerdo plurilateral de voluntades por parte de los integrantes de un Grupo Financiero previsto en los Estatutos de la Sociedad Controladora, consistente en la obligación de ésta para responder de manera subsidiaria e ilimitada por las obligaciones y pérdidas de forma ilimitada en los términos y plazos que se estipulan en los ordenamientos respectivos".¹³²

La necesidad de efectuar este convenio se encuentra establecida específicamente en el artículo 28 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y en la Regla Decimanovena para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros.

La celebración de este convenio entre la controladora y las integrantes del Grupo tiene como único objetivo proteger los intereses del público usuario, responsabilizando únicamente a la sociedad controladora de las obligaciones y pérdidas de sus controladas, en el supuesto de que estas no cumplan con ellas.

¹³² DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. *Op. Cit.*, p. 1495.

Cabe precisar que, sólo la controladora se obliga a responder por las obligaciones y pérdidas de sus subsidiarias, siendo que estas últimas en ningún caso se obligan a responder del cumplimiento de las obligaciones ó pérdidas de la sociedad controladora y, menos aún, por las contraídas por otras subsidiarias integrantes del Grupo mismo.

En tales términos, existen dos supuestos para actualizar los efectos del Convenio Único de Responsabilidades:

1. El incumplimiento de las obligaciones a cargo de una ó más entidades financieras integrantes del Grupo (aún de aquellas contraídas con anterioridad a la integración del Grupo); y
2. La existencia de pérdidas de las mismas entidades financieras.

Cuando se actualiza el primer supuesto, la controladora responde subsidiaria e ilimitadamente, es decir, su responsabilidad es exigible una vez que el acreedor hubiere requerido de pago a la entidad financiera de que se trate y ésta no cumpla con su obligación, la cual deberá asumir la sociedad controladora durante los quince días siguientes a aquel en que la Comisión que la supervise le haya notificado su exigibilidad.

En este punto, cabe reiterar que el concepto de subsidiaridad que se contempla para este aspecto en la Ley para Regular las Agrupaciones, difiere del concepto común en materia de obligaciones, incluso del que se contempla en la Ley General de Sociedades Mercantiles, donde la responsabilidad subsidiaria se actualiza cuando se ha exigido el cumplimiento de una obligación al deudor principal y el patrimonio de este se ha agotado. Sin embargo, como ya se mencionó, en el caso de la sociedad controladora, no es necesario que se haya agotado el patrimonio de la obligada principal, sino que la Comisión que supervise a la controladora

ordenará el cumplimiento de la obligación cuando considere que existe incumplimiento.¹³³

Ahora bien, para poder exigir a la sociedad controladora el cumplimiento del Convenio Único de Responsabilidades, en el caso de incumplimiento de alguna obligación por parte de determinada integrante, en principio, debe existir una obligación incumplida, de la cual debe informarse a la Comisión Nacional que supervisa a dicha entidad involucrada, para efectos de que ésta la califique como tal, y lo notifique a la Comisión Nacional que supervisa a la controladora, para que ésta a su vez, requiera el pago a la controladora, que tendrá quince días a partir de la notificación para cumplir con aquella obligación.¹³⁴

De lo anterior se desprende que, en este supuesto de incumplimiento de obligaciones, quien puede exigir a la controladora el cumplimiento del Convenio Único de Responsabilidades, es la Comisión que supervisa a la entidad involucrada, a través del aviso que ésta haga a la Comisión que supervisa a la controladora, siendo esta última Comisión la que notificará a la controladora de su exigibilidad.

Por otra parte, en el caso de las pérdidas, la sociedad controladora responde ilimitadamente hasta el límite de su patrimonio cuando¹³⁵:

- a) El capital contable de la entidad financiera sea inferior al capital mínimo pagado con que deba contar de acuerdo con las disposiciones que la regulan.

¹³³ Cfr. En el presente trabajo de investigación. p. 79.

¹³⁴ Cfr. Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros. Regla Décimo Novena.

¹³⁵ Cfr. *Idem*.

- b) El capital o reservas de la entidad financiera sean inferiores a los exigidos por las disposiciones que le sean aplicable; y
- c) A juicio de la Comisión Nacional que supervise a la entidad financiera involucrada, esta sea insolvente para cumplir con sus obligaciones.

Para cubrir las pérdidas que se susciten bajo las dos primeras hipótesis, la sociedad controladora o un nuevo accionista efectuarán aportaciones a través de aumentos en el capital social de la entidad correspondiente, las cuales serán por una suma equivalente al monto total de las pérdidas misma, en un plazo de 30 días hábiles contado a partir de la fecha en que éstas se presenten.

En caso de que la entidad financiera involucrada se considere insolvente, la Comisión que la supervise debe determinar el monto de las aportaciones que correspondan, así como el plazo en que deban efectuarse, debiendo notificarlo a la controladora.

Para efectos de exigir a la controladora el cumplimiento del Convenio Único de Responsabilidades, en caso de pérdidas de las integrantes, debe suscitarse la pérdida a cargo de la entidad financiera, cuyo monto no haya sido cubierto, la que además debe ser notificada por la entidad involucrada a la Comisión que la supervise.¹³⁶

Una vez hecha la notificación, la misma entidad podrá exigir a la Controladora el cumplimiento del Convenio Único de Responsabilidades, requiriéndole de las aportaciones necesarias para aumentar su capital social, a las que se obligó a través de la suscripción de dicho acuerdo de voluntades.

¹³⁶ Cfr. *Idem*.

Finalmente, por cuanto hace a las pérdidas por insolvencia, quien podrá exigir a la Controladora el cumplimiento del Convenio Único de Responsabilidades será la Comisión encargada de inspeccionar a la entidad involucrada, a través del aviso que de tal situación haga a la Comisión que supervise a la Controladora, la que a su vez, notificará a la controladora de tal requerimiento.¹³⁷

De todo lo anterior, se concluye que el Convenio Único de Responsabilidades es un acuerdo de voluntades, por virtud del cual la sociedad controladora se obliga a responder por las obligaciones o pérdidas de todas y cada una de las entidades financieras que lo integran, a efecto de proteger los intereses del público inversionista y ahorrador.

¹³⁷ *Cfr. Idem.*

CAPÍTULO 4

DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LOS GRUPOS FINANCIEROS

4.1. LA DISOLUCIÓN

En el ámbito jurídico, la palabra disolución alude al efecto de resolver un acto jurídico. Dentro del derecho mercantil específicamente "...supone la ruptura del vínculo social...".¹³⁸

4.1.1. DEFINICIÓN

Así, al utilizar este término en materia de sociedades, se hace referencia a la resolución del negocio social que les dio origen, sin que ello signifique la extinción de la persona moral (sociedad) misma, ya que esta subsiste únicamente para efectos de la liquidación, es decir, la conclusión de todos aquellos vínculos jurídicos contraídos con terceros, con los socios, o entre estos mismos, quedando, por tanto, imposibilitada para la realización de nuevas operaciones relativas a la continuación de su objeto social.¹³⁹

En estos términos, si la disolución alude, en el caso de las Agrupaciones Financieras, será el acto jurídico mediante el cual las integrantes del Grupo dan por concluida su forma conjunta e integral de operar.

Con relación a este tema de la disolución, en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras únicamente encontramos que en su caso, el Grupo Financiero que así lo decida deberá solicitar autorización ante la

¹³⁸ DICCIONARIO ESPASA JURÍDICO. Edit. Espasa Calpe, S.A.. Madrid, 1998, p. 353

¹³⁹ Cfr. GARCÍA RENDÓN, Manuel. *Op. Cit.*, p.p. 556 y s.s.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, después de lo cual se hará la publicación correspondiente de la resolución para los efectos a que haya lugar; sin embargo, la Ley es omisa respecto de las causas que pueden dar lugar a la disolución del Grupo, razón por la cual, a continuación haremos una breve reseña de lo que al respecto señala la Ley General de Sociedades Mercantiles, como legislación supletoria de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, para después relacionarlo con los Grupos Financieros objeto del presente estudio.

En tal sentido, la Ley General de Sociedades Mercantiles, establece que la disolución de una sociedad puede originarse por las causas siguientes:

- a) Ilícitud del objeto social o la ejecución de actos ilícitos (artículo 3);
- b) Expiración del término fijado en el contrato social (artículo 229, fracción I);
- c) Imposibilidad de realizar el objeto principal de la sociedad, ó consumación de este (artículo 229, fracción II);
- d) Acuerdo de los socios debidamente fundado tanto en el contrato social como en la ley (artículo 229 fracción III);
- e) Reducción del número de accionistas, cuando de ésta resulte un número de accionistas menor al requerido por la ley (artículo 229, fracción IV); y
- f) Pérdida de las dos terceras partes del capital social (artículo 229, fracción V);

La primera hipótesis hace referencia a la declaración de nulidad de la sociedad, efectuada por la autoridad judicial competente, a petición de los acreedores. En este caso, al determinarse la ilícitud del objeto social, o bien,

la ejecución de actos ilícitos, la autoridad judicial competente declara nula la sociedad y en consecuencia se procede a la liquidación de la misma.

En el segundo caso, una vez que ha expirado el plazo contemplado como duración del contrato social que dio origen a la sociedad, se tendrá por disuelta.

Las cuatro últimas hipótesis, operan únicamente previo acuerdo de los socios, toda vez que al presentarse la causa de disolución, queda a su criterio determinar la disolución, pues ellos tienen la posibilidad de subsanar la causal de disolución, ya sea cambiando su objeto social, sustituyendo con nuevos accionistas a los que se hayan retirado, o restituyendo el capital social disminuido.

Al presentarse alguna de estas cuatro últimas causas de disolución, la asamblea de accionistas debe comprobarla, para efectos de su inscripción en el Registro Público del Comercio. Sin embargo, esta inscripción puede ser cancelada por la autoridad judicial competente, en el caso de que algún interesado haya demandado la inexistencia de la supuesta causa de disolución que motivó su inscripción en dicho Registro.

Una vez declarada la nulidad de una sociedad, extinguido el plazo de duración del contrato social, o bien efectuado el registro de la disolución, según sea el caso, se procede a la liquidación, a la que nos referiremos más adelante.

Relacionado con este tema, cabe mencionar que el Doctor Miguel Acosta Romero, en su libro intitulado *Tratado de Sociedades Mercantiles con Énfasis en la Sociedad Anónima*, al tratar lo relativo a la disolución de sociedades señala como otra causal diversa a las establecidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles, a la revocación de la autorización que la Secretaría

de Hacienda y Crédito Público otorga a las sociedades para prestar servicios financieros.¹⁴⁰ Sin embargo, consideró que esta revocación de la autorización se equipara a la imposibilidad de realizar el objeto social, ya que en el momento en que dicha entidad gubernamental revoca la autorización otorgada, la sociedad se queda prácticamente imposibilitada para seguir desempeñando el objeto para el que fue creada, suscitándose en consecuencia, la causal de disolución establecida en la fracción II, del artículo 229 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, relativa a la imposibilidad de seguir realizando el objeto social.

Precisado lo anterior, en materia de Grupos Financieros, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras sólo se limita a señalar brevemente los efectos de la disolución de un Grupo Financiero, no así las causas específicas que pueden originar dicha disolución, por lo que en este caso podría aplicarse supletoriamente la Ley General de Sociedades Mercantiles (de acuerdo con la fracción I del artículo 4 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

Sin embargo, se debe tener presente que un Grupo Financiero no es una sola sociedad, sino un conjunto de sociedades -que conservan su personalidad jurídica propia- cuya base y control recaen en una sociedad denominada controladora. De tal suerte que, según se desprende del párrafo segundo del artículo 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en caso de disolución del Grupo, las entidades integrantes únicamente dejarán de ostentarse como Grupo, sin que ello implique que dejen de operar como entidades independientes realizando las operaciones específicas para las que cada una de ellas había sido autorizada, lo que no sucede con la controladora, ya que ésta tendrá que disolverse, pero sólo hasta el momento en que todas y cada una de las obligaciones contraídas por las integrantes antes de la disolución del Grupo correspondiente, se hayan cumplido.

¹⁴⁰ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Tratado de las Sociedades Mercantiles con Énfasis en la Sociedad Anónima*. Edit. Porrúa. México, 2001, p. 591.

En tales términos, trataré de aplicar las causales de disolución establecidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles, a la sociedad controladora, que es la sociedad anónima que funge como base de organización y funcionamiento de un Grupo Financiero.

De este modo, en el caso de la sociedad controladora, no puede existir ilicitud en el objeto social, porque como ya hemos precisado, para que una agrupación financiera pueda ofrecer sus servicios al público, debe mediar autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual sólo la otorga discrecionalmente previo cumplimiento de ciertos requisitos, además de que lo mantiene bajo estricta vigilancia a fin de proteger los intereses del público. Sin embargo, sí existe la posibilidad de que el Grupo Financiero -ya autorizado- ejecute actos ilícitos que perjudiquen a sus integrantes mismos, o bien los intereses del público, actos que al ser detectados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, motivarán que ésta revoque la autorización otorgada y, en consecuencia, las integrantes del Grupo dejen de operar y ostentarse como tales.

Por cuanto hace a la hipótesis de expiración del término fijado en el contrato social, debemos recordar que la duración de una sociedad controladora es indefinida y, por ende, la del Grupo Financiero que integra también lo es, ya que el Grupo sólo dejará de existir en caso de que incurra en una causal de revocación de la autorización que le fue otorgada para constituirse en tal sentido, o bien, que sus miembros decidan desintegrarse, razones por las cuales la hipótesis en comento no tiene aplicabilidad en este caso.

Respecto de la imposibilidad de realizar el objeto principal de la sociedad o conclusión de este, en el caso de la sociedad controladora, a nuestro criterio se posiciona en este supuesto cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha revocado la autorización para constituirse y funcionar como Grupo

Financiero, ya que el Grupo queda impedido para seguir operando como tal y, en consecuencia, la controladora pierde el objeto para el que fue creada.

La hipótesis de consumación del objeto social, en el caso de la sociedad controladora tampoco resultaría aplicable en sentido estricto, es decir, que el objeto social desaparezca, ya que -como se ha apuntado- el objeto de un Grupo Financiero es la prestación conjunta e integral de diversos servicios financieros, los cuales al ser una necesidad constante del orden público, como objeto social de determinada sociedad no se agotan y, por tanto, sólo cuando las integrantes consideren haber concluido -por su parte- la prestación de dicho servicio conjunto, podría hablarse de una consumación del objeto, siendo más bien una conclusión meramente subjetiva y no material, en la que en todo caso estaría de por medio el acuerdo de los integrantes

Así también, respecto del acuerdo de los accionistas para efectos de disolución de la sociedad, en el caso de la controladora podría existir esta posibilidad siempre que todas y cada una de las obligaciones contraídas por las integrantes se encuentren totalmente cumplidas; asimismo, existe la posibilidad de que las integrantes de la agrupación financiera acuerden la conclusión de sus actividades conjuntas, dando por terminado el Convenio Único de Responsabilidades, como base obligacional de su agrupación, sin que esto constituya un obstáculo para que subsista la responsabilidad de la sociedad controladora respecto de las obligaciones derivadas de tal convenio, hasta en tanto no queden totalmente satisfechas.

Por otra parte, tanto en la sociedad controladora como en las instituciones financieras controladas, el porcentaje en la participación del capital social por parte de los accionistas, está estrictamente controlado, debido a que se ha fijado un máximo como participación para un solo accionista, el cual además deberá reunir ciertos requisitos para obtener esta calidad, todo ello en

atención a la protección de los intereses del público, por lo que, la causal relativa a la reducción del número de accionistas, en el caso de la sociedad controladora si puede originar su disolución, más aún en el caso de que una sola persona pretendiera quedarse con la participación accionaria total del capital social.

La hipótesis de pérdida de las dos terceras partes del capital social, también es aplicable a la sociedad controladora y, por tanto, al Grupo Financiero mismo, pues no debemos olvidar que el capital social de una sociedad, es aquel que de cierto modo garantiza el buen desempeño de las operaciones de una sociedad, que en este caso se constituye en la prestación de servicios financieros para con el público usuario, frente a quien en última instancia queda obligada la sociedad controladora.

De lo anterior, se deduce que sólo al determinarse la disolución del Grupo Financiero por acuerdo de sus integrantes, deberá efectuarse la solicitud de autorización de disolución a que alude el artículo 11 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues en los demás casos se estaría incurriendo en una causal de revocación de la autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero, al contravenir las normas que regulan su organización, como se verá más adelante, y para lo cual resulta innecesario que la disolución sea autorizada.

La entidad gubernamental por su parte, emitirá su autorización si así lo considera, escuchando las opiniones del Banco de México y de la Comisión Nacional encargada de vigilar e inspeccionar a la sociedad controladora.

Esta disolución surtirá efectos a partir de la fecha en que la autorización mencionada y los respectivos acuerdos de las asambleas de accionistas, sean inscritos en el Registro Público del Comercio y publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Una vez que ha surtido efectos la disolución, las integrantes del Grupo disuelto dejarán de ostentarse como Grupo, pues éste deja de existir; sin embargo, la sociedad controladora, por su parte, sigue siendo responsable subsidiaria e ilimitadamente respecto de las obligaciones contraídas por las integrantes del Grupo –antes de su disolución- hasta el momento en que tales obligaciones queden totalmente cumplidas, y sólo hasta este momento, esta sociedad podrá disolverse.

4.1.2. FALTA DE ALGUNO DE SUS ELEMENTOS

En materia de Grupos Financieros, no debemos olvidar que la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, establece la existencia necesaria de determinadas entidades financieras para la integración del Grupo, por lo cual la ausencia de alguna de las integrantes indispensables ocasionaría la revocación de la autorización otorgada al Grupo y, en consecuencia, su extinción.

Por lo anterior, si determinada institución financiera, indispensable para la integración de un Grupo Financiero, motivara la revocación de la autorización que le fue otorgada para la prestación del servicio financiero de que se trate, o bien, si decidiera separarse del Grupo, la consecuencia inmediata será la desaparición del Grupo mismo, ya que éste dejará de contar con alguna de las entidades indispensables para su integración y, en consecuencia también deja de satisfacer los requisitos que la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras señala como imprescindibles para su integración. Lo cual, trae como consecuencia la revocación de la autorización para constituirse y funcionar como Grupo y, a su vez, la disolución de éste.

4.1.3. REVOCACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN PARA ORGANIZARSE Y CONSTITUIRSE COMO GRUPO FINANCIERO

Como se ha mencionado, para que un Grupo Financiero pueda operar como tal, es necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgue su autorización, la cual de acuerdo con el artículo 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, puede ser revocada por dicha entidad gubernamental cuando *la controladora o alguno de los demás integrantes del Grupo incumple lo dispuesto en la Ley misma, o en las normas que de ella emanen.*

En dicho contexto, cabe señalar que la palabra revocación viene “del latín *revocatio-onis* que significa acción o efecto de revocare, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución, acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante”.¹⁴¹

Ahora bien, tomando en consideración que en el caso a estudio se trata de la revocación de un acto administrativo, como lo es la autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero, en tal sentido, tenemos que la revocación administrativa “...es una manifestación de voluntad de la administración pública, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos anteriores constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos, de interés público o legalidad”.¹⁴²

En consecuencia, la revocación de la autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero, es un acto unilateral de la Secretaría de

¹⁴¹ CD. Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico.

¹⁴² SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo Primer Curso*. 20ª edición. Edit. Porrúa. México, 1999, p. 371.

Hacienda y Crédito Público, que produce sus efectos a partir de su expedición, y a través del cual se eliminan los efectos de un acto anterior (como lo es la autorización) válido y eficaz, ello en atención a salvaguardar los intereses del público.

Produce sus efectos a partir de su expedición, porque en el momento en que la entidad gubernamental decide revocar la autorización del Grupo, este necesariamente tendrá que dejar de operar como tal, sin que ello afecte a las obligaciones que resulten de las operaciones efectuadas con anterioridad a la emisión de dicha revocación, pues aún cuando el Grupo deje de ostentarse como tal, se encuentra obligado a cumplir con tales obligaciones.

Los motivos que pueden causar que la entidad gubernamental (facultada legalmente) decida revocar la autorización antes otorgada, en este caso obedecen principalmente al interés público, ya que en la prestación del servicio financiero están de por medio los intereses económicos de los usuarios, los cuales a su vez, repercuten en la economía nacional. Por lo que sí la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada de vigilar el buen desempeño de los servicios financieros, detecta alguna anomalía en el desempeño de las operaciones del Grupo involucrado que afecten a los intereses del público, puede legalmente revocar la autorización otorgada.

Así también, esta revocación vendría a constituirse en una sanción para el Grupo que, al no acatar las disposiciones de legales aplicables, pone en riesgo los intereses del público usuario.

Como efecto inmediato de esta revocación para con el Grupo afectado, tenemos la imposibilidad para seguir desempeñando el objeto de su creación, es decir, ostentarse como miembros del Grupo y operar de manera conjunta, lo cual, a nuestro criterio, se equipara a una causal de disolución, como hemos apuntado.

En tal sentido, las entidades dejaran de ostentarse como Grupo, y la sociedad controladora, por su parte, sólo podrá disolverse hasta que hayan quedado satisfechas todas y cada una de las obligaciones contraídas por las entidades integrantes del Grupo involucrado hasta antes de dicha revocación, según lo establecen los artículos 11 y 12 en su respectivo párrafo último de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Ahora bien, por cuanto hace a las causales que traen como consecuencia la revocación de la autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero, cabe hacer notar lo siguiente:

- ✓ El artículo 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras citado, establece: *“...La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo al Banco de México y, según corresponda, a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas o del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como a la controladora del Grupo Financiero afectado, podrá revocar la autorización... si la controladora o alguno de los demás integrantes del Grupo incumplen lo dispuesto en la presente ley o en las normas que de ella emanen...”*.
- ✓ La Vigésimo Primera de las Reglas Generales para Constituirse y Funcionar como Grupo Financiero, establece que *“...La Secretaría, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión, así como a la Controladora afectada, podrá declarar la revocación de la autorización para funcionar como Grupo, en los casos siguientes: I. Cuando el Grupo no conserve el mínimo de Entidades exigidas por la Ley; II. Cuando por causas imputables a la controladora, en forma reiterada no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones que haya efectuado; III. Cuando en forma*

reiterada, la Controladora o cualquier Entidad Financiera no den cumplimiento a las disposiciones establecidas en la ley y en las presentes reglas; y IV. Cuando las Entidades financieras realicen frecuentemente prácticas que afecten el desarrollo o la sana operación de alguna Entidad, o a los intereses del Público”.

En tales términos tenemos que, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras simplemente se limita a señalar la procedencia de la revocación de la autorización en el caso de que *la Controladora o alguna de las integrantes del Grupo incumplan con lo establecido en la ley misma o en las reglas que de ella emanen*, de lo cual, podemos desprender un señalamiento demasiado genérico y determinante, pues de él deducimos que en el momento en que un Grupo no cumpla con lo establecido en la legislación aplicable, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en uso de sus facultades procederá a realizar las diligencias conducentes a la revocación de la autorización, tales como son solicitar la opinión al respecto del Banco de México y de la Comisión que supervise al Grupo involucrado, así como solicitar al Grupo que exprese lo que a su derecho convenga, después de lo cual emitirá la resolución correspondiente.

Por su parte, la Regla Vigésimo Primera mencionada, es específica, señalando las posibles hipótesis de incumplimiento que pueden dar origen a la revocación en comento. En tales términos, su fracción I hace referencia al incumplimiento de lo estipulado en el artículo 7 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, relativo a las entidades necesarias para integrar el Grupo, como ya hemos mencionado.

Por otra parte, la fracción II se refiere a la inobservancia reiterada de las reglas a que deberá sujetarse la controladora para efectos de presentar sus informes contables, cuya obligación se establece en el párrafo segundo del artículo 30 de la misma Ley; en este mismo sentido, la fracción III hace

referencia al incumplimiento reiterado de la controladora o las integrantes del Grupo, respecto de las disposiciones que les sean aplicables para efectos del desempeño de sus funciones, lo cual es casi similar a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley; igualmente, la fracción IV de la Regla en comento, se refiere a la ejecución frecuente de prácticas por parte de la controladora o las integrantes, que afecten el desarrollo o la sana operación de alguna Entidad, o a los intereses del Público, lo cual se encuentra estipulado en el artículo 31 de la Ley y en la Regla Séptima principalmente.

De lo anterior, se deduce que, la Regla Vigésimo primera en comento al tratar de cumplir su función de *“...regular los demás términos y condiciones para la constitución y funcionamiento de Grupos Financieros de conformidad con lo dispuesta en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras”* (artículo 4 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras), especifica los casos de incumplimiento que darán origen a la revocación de la autorización, sin embargo, plantea una circunstancia específica, que desde nuestro punto de vista resulta un tanto distinta a los términos establecidos en la Ley misma, pues en sus fracciones II, III y IV, señala que podrá declararse la revocación cuando:

en forma reiterada no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones que haya efectuado; ó, en forma reiterada, la Controladora o cualquier Entidad Financiera no den cumplimiento a las disposiciones establecidas en la ley y en las presentes reglas; o bien, si las Entidades financieras realizan frecuentemente prácticas que afectan el desarrollo o la sana operación de alguna Entidad, o a los intereses del Público.

Así, de las hipótesis de incumplimiento contempladas en la regla Vigésimo Primera se desprende la posibilidad de que aún cuando la Sociedad

Controladora o alguna de las Entidades incumpla lo establecido en la Ley o las Reglas, la revocación procederá cuando tal incumplimiento sea reiterado o frecuente.

Ahora bien, en estas últimas hipótesis, se plantea una circunstancia de cierta forma distinta a lo establecido en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en virtud de que la Ley señala genéricamente que el incumplimiento de sus estipulaciones dará origen a la revocación de la autorización del Grupo Financiero involucrado; en tanto que las Reglas Generales de la materia, especifican un incumplimiento reiterado o frecuente, dejando la posibilidad para el Grupo Financiero de un primer incumplimiento respecto de las estipulaciones de la Ley o las Reglas que de ella emanen, y olvidándose de que los Grupos Financieros realizan sus operaciones con el patrimonio del público usuario, y que por tanto, de su buen funcionamiento y legalidad al desempeñar sus operaciones depende la seguridad de los intereses de los usuarios de sus servicios, cuya salvaguarda es el objeto principal de la existencia de la Ley y reglas de la materia.

Por lo anterior, consideró que en el caso de la revocación de la autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras debe ser más precisa que las Reglas a las que da origen, sin dejar la posibilidad de que los Grupos Financieros puedan realizar operaciones que pongan en riesgo los intereses del público usuario, haciendo patente de este modo la supremacía jerárquica que dicha Ley tiene para con las Reglas Generales en comento.

En efecto, en los términos en que las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, estipulan la procedencia de la revocación de la autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero, podría pensarse en el caso de que alguna Entidad de determinado Grupo esté realizando operaciones a beneficio propio que

afectan a otra Entidad del Grupo mismo, con lo cual incumple lo establecido en la legislación aplicable, y ante el requerimiento de la autoridad competente regulariza sus operaciones apejándose a las normas aplicables, quedando esta situación como precedente; empero, en esta hipótesis subsiste la posibilidad de que las Entidades del Grupo se apeguen o no, según su conveniencia, a las normas legales que les son aplicables, con la posibilidad de que con posterioridad pueden corregir o justificar de cierto modo su actuar, eludiendo así su responsabilidad, con la finalidad de conservar la autorización que les fue otorgada, lo cual implica en este caso, un riesgo constante del patrimonio de los usuarios, al ser este la base de las operaciones de las Entidades que integran el Grupo Financiero, y cuya salvaguarda es prioritaria en esta materia de Agrupaciones Financieras.

Lo anterior, en mi opinión, da la pauta para que el Grupo Financiero que se coloque en una primera situación de incumplimiento (que en los términos generales de la Ley de la materia tiene como consecuencia la revocación de la autorización otorgada) en el momento de expresar lo que a su derecho convenga ante la Autoridad competente (según el artículo 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras mencionado) se acoja a lo estipulado en la Regla Vigésimo primera en comento, aludiendo que no se trata del incumplimiento reiterado o frecuente que exige ésta Regla, la cual de cierta forma le da la posibilidad de subsanar aquel incumplimiento, dejando en segundo término la prioridad que debe tener la seguridad del patrimonio del público usuario como base de las operaciones de los Grupos Financieros.

En razón de lo expuesto, es que resulta necesario que tanto el artículo 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, como la Regla General para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros Vigésima primera, sean reformados, a fin de regular específica y convenientemente los términos de la revocación en comento, como lo veremos en el capítulo siguiente.

4.2. DE LA LIQUIDACIÓN

En materia de sociedades mercantiles, tenemos que liquidación, "...es el conjunto de actos jurídicos encauzados a concluir los vínculos establecidos por la sociedad con terceros y con los socios y por éstos entre sí".¹⁴³

Esta liquidación es la consecuencia inmediata de la disolución, pues una vez que se ha determinado aquella, la sociedad queda inhabilitada para efectuar nuevas operaciones que impliquen la continuidad del objeto social para el que había sido creada, no así para efectuar las operaciones destinadas a terminar con los vínculos jurídicos contraídos con terceros hasta antes de la disolución, y las relacionadas con la división y distribución del haber social, siendo el liquidador o liquidadores las personas encargadas de efectuar estas últimas operaciones.

En el caso de la sociedad anónima, al determinarse la disolución en asamblea general extraordinaria de accionistas, esta deberá inscribirse en el Registro Público del Comercio, después de lo cual, el o los liquidadores como nuevos representantes legales de la sociedad, procederán a ejecutar las operaciones mencionadas. En tales términos, el o los liquidadores suplirán al administrador único o consejo de administración, según sea el caso, y éste, por su parte, entregará todos los bienes y documentos de la sociedad. Sólo en el caso de que no exista nombramiento inmediato de liquidador o liquidadores, el o los administradores efectuarán únicamente las funciones de aquellos, hasta en tanto no se haga su nombramiento.

El cargo de liquidador, sólo lo adquieren aquellas personas que gozan de capacidad de ejercicio, y su nombramiento lo llevan a cabo los socios,

¹⁴³ GARCÍA RENDÓN, Manuel. *Op. Cit.*, p.p. 565.

quienes para hacerlo podrán sentar las bases en la escritura constitutiva de la sociedad, o bien, nombrarlos ya en el momento mismo en que se determine la disolución, ya en el momento en que expire el plazo de la sociedad, ó después de que cause ejecutoria la sentencia judicial que determine la disolución, según sea el caso. Así también, cabe la posibilidad de que un socio promueva ante la autoridad judicial la designación de los liquidadores, cuando ésta no se haya hecho por algún medio. Asimismo, podrán nombrarse liquidadores suplentes.

Dicho nombramiento también deberá inscribirse en el Registro Público del Comercio, después de lo cual el o los liquidadores podrán comenzar a desempeñar su encargo de representación de la sociedad para efectos de ejecución de las operaciones tendientes a su liquidación.

La inscripción del nombramiento no impide que éste pueda ser revocado, ya sea por los socios o por resolución judicial debidamente fundada. En este caso, el liquidador cuyo nombramiento sea revocado deberá seguir desempeñando sus funciones hasta en tanto no se haga un nuevo nombramiento, siempre que no existan liquidadores suplentes, pues de ser así, el suplente tomará el cargo del titular sin que sea necesario un nuevo nombramiento.

Las funciones que la Ley General de Sociedades Mercantiles, confiere al o los liquidadores son las siguientes:

- a) Concluir las operaciones sociales que hubieren quedado pendientes al tiempo de la disolución (artículo 242, fracción I);
- b) Cobrar lo que se deba a la sociedad y pagar lo que ella deba (artículo 242, fracción II);

- c) Vender los bienes de la sociedad (artículo 242, fracción III);
- d) Liquidar a cada socio su haber social (artículo 242, fracción IV);
- e) Practicar el balance final de la liquidación (artículo 242, fracción V);
- f) Obtener del Registro Público de Comercio la cancelación de la inscripción del contrato social, una vez concluida la liquidación (artículo 242, fracción VI);
- g) Mantener en depósito durante diez años, después de la fecha en que se concluya la liquidación, los libros y papeles de la sociedad (artículo 245)
- h) Convocar a asamblea de accionistas (artículo 247, fracción III); y
- i) Hacer los pagos que correspondan a los accionistas, contra la entrega de los títulos de las acciones, una vez que se ha aprobado el balance general (artículo 3).

Como se observa, el objetivo de la primera función es dar por terminado cualquier vínculo jurídico con terceros, que la sociedad tuviera inconcluso al momento de la disolución.

Por cuanto hace a la segunda facultad relativa al cobro de lo debido a la sociedad y pago de lo debido por la sociedad, así como a la tercera referida a la venta de los bienes de la sociedad, éstas tienen como objetivo principal convertir en dinero líquido el patrimonio total de la sociedad, para efectos de poder pagar a los socios la parte que les corresponda del haber social, si es el caso.

Así, una vez que la sociedad sólo cuenta con dinero líquido como patrimonio, los liquidadores realizarán el balance final de liquidación y un proyecto de distribución del haber social existente, que deberá publicarse por tres veces de diez en diez días en el periódico oficial de la localidad en que tenga su domicilio la sociedad, con el objetivo de darlo a conocer a los socios, después de lo cual los liquidadores convocarán a una asamblea general de accionistas para la aprobación definitiva del balance (artículo 247 de la Ley General de Sociedades Mercantiles).

Al aprobarse el balance final, si es el caso, se hace a los accionistas el pago del haber social que le corresponda, y estos, por su parte, deberán hacer entrega de los títulos de las acciones. Asimismo, de acuerdo con el artículo 249 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en caso de que la suma que corresponda a algún accionista no fuera cobrada en un plazo de dos meses, esta será depositada en una institución de crédito para que el accionista la cobre cuando así lo decida.

Finalmente, los liquidadores deberán depositar dicho balance en el Registro Público de Comercio, para después obtener la cancelación de la inscripción del contrato social que le dio vida a la sociedad ahora disuelta y extinta por tanto.

Ahora bien, por cuanto hace a los Grupos Financieros, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, también omite señalar cuál es el procedimiento para la liquidación, pues únicamente se limita a señalar lo procedente en caso de disolución de un Grupo.

Así, al determinarse la disolución de un Grupo, todas sus integrantes (controladora, entidades y empresas, según sea el caso) dejarán de ostentarse y operar como Grupo.

Por lo que toca a las entidades integrantes, la Ley mencionada no especifica que las integrantes tendrán que disolverse, por se puede deducir que al referirse a la disolución del Grupo sólo alude a la extinción del vínculo que unía a las entidades y empresas (si es el caso) en una agrupación, no así a la disolución y consecuente liquidación de cada una de éstas. Sin dejar de mencionar que en el supuesto de la liquidación de alguna entidad financiera, ésta debe llevarse a cabo en los términos que establezca la legislación que le es particularmente aplicable, en atención al objeto social para el que había sido autorizada.

Contrario a lo anterior, la controladora sí deberá disolverse y liquidarse, pues al disolverse el Grupo, esta sociedad queda sin objeto social que haga necesaria su subsistencia jurídica, razón por la cual, a continuación haremos referencia a la liquidación de la sociedad controladora.

Así, una vez que se ha acordado la disolución del Grupo o la revocación de su autorización, este desaparece como tal; sin embargo, la sociedad controladora deberá subsistir hasta el momento en que se hayan cumplido todas las obligaciones contraídas por las integrantes antes de la disolución del Grupo, pues no se debe olvidar que como consecuencia del Convenio Único de Responsabilidades que las entonces integrantes suscribieron para darle vida jurídica al Grupo Financiero en su momento, la sociedad controladora como base de todas ellas, se hizo responsable subsidiaria e ilimitadamente de las obligaciones contraídas por aquellas, en caso de incumplimiento.

Por su parte, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras únicamente establece en su artículo 11 que *la sociedad controladora sólo podrá disolverse hasta en tanto se hayan cumplido todas las obligaciones contraídas con anterioridad a la disolución del Grupo*, sin precisar de qué forma deberá llevarse a cabo su liquidación, pues con relación a la

liquidación sólo señala que los accionistas de la serie "L" tendrán voto para participar en su acuerdo, siendo omisa en el procedimiento que habrá de seguirse.

De lo anterior, se puede inferir que como la sociedad controladora sólo puede disolverse hasta que se hayan cumplido todas las obligaciones contraídas por las integrantes con anterioridad a la disolución del Grupo, y que al disolverse el Grupo, la sociedad controladora queda sin objeto social que realizar, en consecuencia, esta sociedad deja de tener relevancia en el interés público, quedando simplemente como una sociedad anónima en disolución.

Por lo cual, ante la ausencia de preceptos que establezcan el procedimiento de liquidación de la sociedad controladora, deberá aplicarse supletoriamente el procedimiento que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles (como lo estipula el artículo 4 de la multicitada Ley para Regular las Agrupaciones Financieras) que se ha comentado, en el caso de que no se hayan hecho las estipulaciones conducentes en los estatutos de la sociedad misma.

CAPÍTULO 5

PROPUESTA DE MODIFICACIONES AL MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA REVOCACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN PARA CONSTITUIRSE Y FUNCIONAR COMO GRUPO FINANCIERO

5.1. MARCO NORMATIVO ACTUAL DE LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS

Para poder precisar el marco normativo que rige actualmente a las Agrupaciones Financieras en México, consideró necesario hacer las anotaciones siguientes.

El sistema jurídico de un país es el conjunto de normas de derecho que rigen la vida en común de sus habitantes.

De acuerdo al orden jerárquico, las normas jurídicas se pueden clasificar en constitucionales, ordinarias, reglamentarias e individualizadas.¹⁴⁴

Son normas constitucionales aquellas que protegen jurídicamente a las decisiones políticas fundamentales que determinan el modo de ser del Estado, dotándolas de obligatoriedad, permitiendo a la vez, un nivel de certidumbre sobre su respetabilidad y permanencia, al encontrarse garantizadas por los principios de supremacía y rigidez constitucional.¹⁴⁵

Por otra parte, son normas ordinarias: "...aquellas que representan un acto de aplicación general de preceptos constitucionales".¹⁴⁶ Las normas

¹⁴⁴ Cfr. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 48ª edición. Edit. Porrúa. México, 1996, p.85.

¹⁴⁵ Cfr. COVIAN ANDRADE, Miguel. *Teoría Constitucional*. 2ª edición. Edit. Litográfica y Terminados El Pliego. México, 2000, p.p. 93-97.

¹⁴⁶ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 85.

reglamentarias son aquellas que desarrollan el contenido de las normas ordinarias, sin contrariar ni rebasar sus límites, es decir, siempre apegándose a ellas. Por su parte, las normas individualizadas “...son aquellas que se refieren a situaciones jurídicas concretas”.¹⁴⁷

Así, el sistema jurídico mexicano tiene como base fundamental el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en el año de 1917, en esta se establecen los criterios conforme a los cuales habrá de integrarse y regirse el Estado, tan es así que en su artículo 133 establece lo siguiente:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...”

En tales términos, a dicha Constitución se encuentran subordinadas todas y cada una de las normas jurídicas que rigen la vida en común de la sociedad mexicana.

En consecuencia, el orden jerárquico que guarda nuestro sistema jurídico está encabezado por la norma constitucional, después de ella tenemos a las leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales; en un rango inferior tenemos a las normas reglamentarias de las leyes del Congreso de la Unión; y finalmente, a las normas individualizadas entre las que se encuentran las resoluciones judiciales y las administrativas. Por lo que es a la norma constitucional y a la diversidad de normas subordinadas a ella, a las que se deben apegar todas y cada una de las actividades que se desarrollen dentro del Estado mexicano, como lo es la función financiera que nos ocupa,

¹⁴⁷ *Idem.*

entendida como: “...la intermediación entre aquellas personas que tienen exceso de recursos, con aquellas que los requieren para destinarlos a proyectos de inversión y de consumo”.¹⁴⁸

Esta función financiera resulta ser de interés general por involucrar a los intereses económicos de los particulares y, de cierta forma, también a la estabilidad económica nacional, razón por la cual la Constitución le confiere al Poder Legislativo la facultad para emitir la legislación correspondiente a la que deberán sujetarse todos aquellos que pretendan desempeñar la función en comento, de ahí que la prestación de cada servicio financiero cuente con su propia legislación.

Sin embargo, esta legislación específica de cada servicio financiero resultó insuficiente ante una de las diversas manifestaciones del fenómeno globalizador que actualmente se vive en la comunidad mundial, tal como lo son las Agrupaciones Financieras en comento, cuya aparición hizo necesaria la creación de una legislación que se ajustara a sus necesidades y, principalmente, que protegiera los intereses de los destinatarios de los servicios que prestan; esta legislación es precisamente la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Esta Ley, a su vez, permite la aplicabilidad de los tratados internacionales para caso de las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior que, como ya comentamos, tienen el mismo rango jerárquico que la mencionada Ley.

Así también, dentro del texto de la Ley, el Poder Legislativo dejó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad para *expedir las reglas generales que regulen los demás términos y condiciones para la constitución y funcionamiento de los Grupos Financieros*, según se desprende de los

¹⁴⁸ Definición tomada de los apuntes de la Asignatura de Derecho Bancario, impartida en la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México, por la Esp. Diana Canela Valle, durante el semestre 2002-01.

*artículos 7; 8, fracción III; 9, fracción IV; 14; 20 y 23 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras específicamente, y 31, fracciones VII, XIII y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de la fracción IX del artículo 7 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*¹⁴⁹

En tales términos, el acto emanado de esta facultad, o sea, las *reglas generales*, tienen su medida y justificación en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (no así en la Constitución) por lo que deben estar subordinadas a dicha Ley de la que emanan y, en tal sentido, no deben contrariar ni exceder sus límites. En este caso, las reglas en comento se han denominado Reglas para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, que comentaremos más adelante.

Considero que no tienen medida y justificación en el texto de la Constitución porque no existe norma constitucional alguna que permita que el Congreso de la Unión delegue el ejercicio de su facultad legislativa en una dependencia del Poder Ejecutivo como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues la facultad de legislar sólo ha sido concedida al Poder Legislativo y, en su caso, al titular del Ejecutivo, según se desprende de los artículos 73 y 89, fracción I constitucionales; y en relación a ello, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación ha emitido la tesis jurisprudencial siguiente:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal

¹⁴⁹ Exposición de Motivos de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1991.

disposición, desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos, pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de ese poder, sin que en la Constitución exista disposición alguna que autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de Economía la materia de monopolios, y que esa Ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, deba entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquélla, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida Ley subvierta los principios constitucionales, dando a las Secretarías de Estado facultades que, conforme a la Constitución, sólo corresponden al titular del Poder Ejecutivo; decir, que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución los Secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder, es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas, es, finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los Secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden.” (Instancia Segunda Sala. Fuente Apéndice de 1995. Tomo III, parte SCJN. Tesis 157. p.107).

En estos términos, las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, resultan contrarias a las normas constitucionales, al no encontrarse entre éstas alguna que faculte a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que emita a dichas reglas de carácter general.

Ahora bien, con independencia de lo anterior, las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, al emanar de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, deben encontrarse supeditadas a ella y en concordancia con su contenido; sin embargo, consideramos que en el caso de la revocación de la autorización para organizarse y funcionar como Grupo Financiero, el contenido de dichas Reglas, específicamente la Regla Vigésimo Primera contraría de cierto modo el principio jerárquico de las leyes que hemos comentado, al establecer una nueva circunstancia, concretamente la existencia de un incumplimiento reiterado o frecuente para la procedencia de dicha revocación, al simple incumplimiento señalado categóricamente en la Ley para tales efectos, como observaremos en el presente capítulo.

5.1.1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En principio, la Constitución de un Estado se define como: "...el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen su modo de ser, y que han sido adoptadas por los factores reales de poder representados por un congreso constituyente".¹⁵⁰

Como ya se mencionó, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, es la que determina el modo de ser del Estado Mexicano, y dentro de ella podemos encontrar, entre otras, las normas constitucionales que determinan las bases para el desempeño de la función financiera, como parte del sector económico nacional.

¹⁵⁰ COVIAN ANDRADE, Miguel. *Op. Cit.*, p. 112.

Esta función financiera, desde sus primeras prácticas dentro del territorio que actualmente integra a la República Mexicana, fue desempeñada tanto por particulares como por el Gobierno, así también, en el México Independiente la función financiera existía un régimen mixto en la prestación de servicios financieros.

Sin embargo, en la década de los ochenta, las precarias condiciones económicas del país orillaron al Gobierno Federal a tomar el control de la función financiera, reservándose la prestación del servicio de banca y crédito (estatización de la banca) dentro del párrafo quinto que en aquella época formó parte del artículo 28 constitucional.

Esta situación se mantuvo hasta el año de 1990, en el que el Ejecutivo sometió a consideración del Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a los artículos 28 y 73 constitucionales, para restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito, argumentando lo siguiente:

“...el ensanchamiento creciente del estado en muchos ámbitos de la vida social, útil en otro tiempo, hoy compite con el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas y en ocasiones lo impide... es conveniente modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca porque han cambiado las circunstancias que la motivaron y el proyecto en que se sustentaba... La estatización de la banca se realizó en el contexto de una aguda crisis financiera sin precedentes... Las circunstancias han cambiado... Se han modificado las políticas de desarrollo y se han realizado transformaciones de las estructuras económicas de gran trascendencia... Las realizaciones son evidentes. Hemos avanzado en la corrección de los desequilibrios financieros y llevado a cabo los cambios que nos están permitiendo salir adelante... No es conveniente mantener la exclusividad para el

Estado en la prestación del servicio de banca y crédito... Se trata de restablecer el carácter mixto en la propiedad y gestión de la banca para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales y, también, para modernizar el propio sector bancario en beneficio de la sociedad...".¹⁵¹

De tal suerte que, al aprobarse esta iniciativa de reforma, por una parte, se derogó aquel párrafo quinto que establecía la denominada estatización bancaria; y por la otra, se facultó al Congreso de la Unión para:

"...legislar en toda la República sobre... intermediación y servicios financieros...".

esto en la fracción X del artículo 73 Constitucional.

En tales términos, también se promulgó una nueva Ley de Instituciones de Crédito, con la que finalmente se inició el restablecimiento de bancos públicos y privados.

Asimismo, el Poder Legislativo en ejercicio de esa facultad ha emitido las diversas leyes encargadas de regular las condiciones que debe satisfacer el desempeño de la mencionada función financiera, para con ello garantizar su seguridad y eficiencia, protegiendo a la vez los intereses de los usuarios.

Así también, con el restablecimiento de este régimen mixto, el Gobierno tomó en consideración la posibilidad de que las entidades encargadas de los servicios de banca y crédito, formaran nuevamente aquellos Grupos Financieros, como los que ya se habían integrado con anterioridad a la estatización de la banca, y de los cuales se habían sustraído a partir de que el Estado asumió en forma exclusiva la prestación del servicio bancario, por

¹⁵¹ Exposición de motivos de iniciativa de reforma al artículo 28 Constitucional, de fecha 2 de mayo de 1990.

lo cual también sometió a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, para a través de ella permitir a las agrupaciones su desarrollo asociando a los intermediarios bancarios con los no bancarios (aseguradoras, afianzadoras, almacenes de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, casas de bolsa, y sociedades de inversión) como lo expresaremos más adelante.

5.1.2. LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS

La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, como norma ordinaria dentro del orden jerárquico de nuestro sistema jurídico, representa la aplicación de la norma constitucional, que en el caso a estudio es el artículo 28, en relación con la fracción X del numeral 73 constitucionales.

Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de julio de 1990, y su emisión se verificó a propósito del restablecimiento del sistema mixto para la prestación del servicio de banca y crédito, y teniendo como antecedentes, por una parte a los Grupos Financieros que en la década de los setenta comenzaron a integrarse, y por la otra, a los Grupos que ya se habían contemplado al reformar en el año de 1989 a las Leyes de Seguros, de Fianzas, y de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en cuya exposición de motivos respectiva, se observa lo siguiente:

“...La dinámica de nuestro sistema económico ha propiciado que empresas de distinto género en el ámbito financiero no bancario se interrelacionen patrimonial y operativamente mediante la participación individual de sus acciones en el capital de éstas, constituyéndose de hecho Grupos Financieros. Esta situación, es

una realidad que debe regularse y reconocerse a través de la constitución de una sociedad controladora de acciones, en la cual se prohíbe la participación en su capital de inversión extranjera en general, así como de personas morales, instituciones de crédito o de cualquier otro intermediario financiero, incluso las que formen parte del respectivo Grupo. La sociedad controladora se integrará por lo menos con tres intermediarios financieros y deberá detentar el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de cada uno de los integrantes del Grupo Financiero...”.¹⁵²

Así, se entiende que su objetivo fue regular el desempeño de los servicios financieros, prestados en forma integral y conjunta, a través de la constitución de un Grupo Financiero, lo cual podemos observar en la parte conducente de la Exposición de motivos de dicha Ley, que a continuación se transcribe.

“...con el propósito de hacer posible la integración de agrupaciones como las previstas en el párrafo segundo del artículo 3 de la iniciativa de la citada Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; de otorgar un tratamiento similar al capital social de las casas de bolsa, respecto a las instituciones de banca múltiple y demás entidades financieras; y con el fin de realizar adecuaciones en relación con el marco presupuestal de la Comisión Nacional de Valores y al mecanismo para hacer efectivas las sanciones económicas, que se impongan en los términos de la propia Ley, el Ejecutivo Federal a mi cargo, en ejercicio de la facultad que le confieren la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, la

¹⁵² Publicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Iniciativas Financieras*. Diciembre de 1989.

*presente iniciativa de Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.*¹⁵³

En esta norma ordinaria se establecen las bases que han de seguirse para la constitución y el funcionamiento de los Grupos Financieros.

La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras está constituida por cinco Títulos, integrados por 36 artículos, además los artículos transitorios.

El Título Primero se ocupa de las Disposiciones Generales, tales como el objetivo de la ley, la forma en que las autoridades financieras deberán desempeñar sus atribuciones en relación con los Grupos Financieros, el impedimento a las entidades financieras de actuar de manera conjunta cuando no se encuentran integradas como Grupo Financiero en los términos de la ley en comento, la legislación aplicable en forma supletoria, la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para interpretar a la ley en la esfera administrativa, y la forma y términos de los plazos que tienen las autoridades financieras para resolver las solicitudes de los particulares en materia financiera.

El Título Segundo, se refiere específicamente a la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, que ya se ha comentado. En el Título Tercero se establecen algunas de las bases que han de regir a la constitución de la Sociedad Controladora. El Título Cuarto tiene como objeto regular la forma en que se deberán proteger los intereses del público al organizarse un Grupo Financiero.

El Título Quinto, por su parte, se encarga de las Disposiciones Generales, tales como las reglas a que han de sujetarse las entidades financieras para participar en el capital de otras entidades, la obligación de la sociedad

¹⁵³ Motivos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, publicada en Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

controladora a proporcionar la información que le soliciten las autoridades financieras, las causas de suspensión de la publicidad comercial de determinado Grupo Financiero, las sanciones por incumplimiento de la ley, así como las autoridades que opinarán en la emisión de las reglas generales.

Los artículos transitorios, por su parte, se ocupan de la vigencia de la ley y la derogación de determinadas disposiciones, entre otros.

En este capítulo me ocuparé del artículo 12 relativo a la revocación de la autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero, en relación con los artículos 7; 8, fracción III; 9, fracción IV; 14; 20 y 23 de la Ley en comento, los cuales de acuerdo con el rubro de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, fueron el fundamento de su emisión misma.

En este orden de ideas, el artículo 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, establece:

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo al Banco de México y, según corresponda, a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas o del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como a la controladora del Grupo Financiero afectado, podrá revocar la autorización a que se refiere el artículo 6o. de esta ley, si la controladora o alguno de los demás integrantes del Grupo incumplen lo dispuesto en la presente ley o en las normas que de ella emanen.

Al revocarse la autorización, los integrantes deberán dejar de ostentarse como miembros del Grupo respectivo. Las responsabilidades de la controladora a que se refiere el artículo 28 de esta ley, subsistirán en tanto no queden totalmente cumplidas

todas las obligaciones contraídas por cada una de las entidades financieras que formaban el Grupo, con anterioridad a la revocación. La controladora se disolverá en los términos de lo dispuesto por el último párrafo del artículo anterior.”

Por otra parte, los artículos 7; 8, fracción III; 9, fracción IV; 14; 20 y 23 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras señalan lo siguiente:

Artículo 7. ...La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general, podrá autorizar que otras sociedades puedan formar parte de estos Grupos.

Artículo 8. Las entidades financieras que formen parte de un Grupo de los previstos en esta ley podrán:... III. Llevar a cabo operaciones de las que le son propias a través de oficinas y sucursales de atención al público de otras entidades financieras integrantes del Grupo, de conformidad con las reglas generales que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...

Artículo 9. Las solicitudes de autorización para constituirse y funcionar como Grupo deberán presentarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acompañadas de la documentación siguiente:...

Artículo 14. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá las reglas generales que regulen los demás términos y condiciones para la constitución y funcionamiento de Grupos Financieros, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley

Artículo 20.- ...Las sociedades controladoras deberán proporcionar a la Comisión Nacional que las supervise, la

información que ésta les requiera, con respecto a las personas que directa o indirectamente hayan adquirido las acciones representativas de su capital social, en la forma y sujetándose a las condiciones que establezca la propia Comisión mediante las reglas de carácter general a que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito.

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

En el texto de estos últimos artículos el Poder Legislativo al emitir la Ley, prácticamente delegó en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su facultad legislativa, al permitirle la expedición de las '*reglas generales que regulen los demás términos y condiciones para la constitución y funcionamiento de los Grupos Financieros*'.

En este aspecto, cabe hacer notar, que de acuerdo con el orden jerárquico que hemos apuntado, estas reglas tendrían la naturaleza de un reglamento, al derivar de una ley emitida por el Congreso de la Unión; sin embargo, estas reglas no han sido emitidas por el titular del Ejecutivo (como lo establece la fracción I del artículo 89 constitucional) sino por una de sus dependencias como lo es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual resulta contrario a las normas constitucionales, y además afecta la esfera jurídica de los particulares dedicados al desempeño de la función financiera.

Ahora bien, retomando el texto del artículo 12 citado (que se constituye como norma ordinaria) la revocación de la autorización para constituirse y operar como Grupo Financiero puede decidirla la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando alguna de las integrantes de determinado Grupo Financiero o

su Sociedad Controladora incumpla con lo dispuesto en la Ley misma. Esto es, en el momento que la dependencia gubernamental detecte la inobservancia de alguno de los preceptos que integran la Ley en comento, por parte de las integrantes del Grupo (Entidades Financieras, Sociedad Controladora y Empresas, en su caso) realizará el trámite necesario a fin de obtener la opinión conducente de la Comisión Nacional que supervise a la Sociedad Controladora, así como para permitir que ésta exprese lo que a su derecho convenga para, posteriormente, emitir su resolución.

Empero, las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros (constituidas como normas reglamentarias) establecen una nueva circunstancia más específica, que de cierta forma es distinta al contenido de dicho artículo 12, ya que en tanto éste señala de forma genérica como causa de revocación el simple y llano incumplimiento de las disposiciones legales, la Regla Vigésimo Primera estipula específicamente las causas que pueden dar origen a la declaración de la revocación, entre las cuales no se hace referencia a un simple incumplimiento, sino a un incumplimiento reiterado.

Lo anterior, como se ha anotado, resulta violatorio de las normas constitucionales, en principio, porque no existe en el texto constitucional precepto alguno que permita al Poder Legislativo delegar su facultad legislativa en alguna dependencia del Poder Ejecutivo; así también, porque tales *reglas generales* al emanar de una ley deben estar subordinadas a ella y, por ende, su contenido debe estar en precisa armonía con el de la Ley sin que al tratar de especificar los criterios establecidos en dicha Ley aluda a alguna situación nueva a la ya establecida en la ley que da la pauta para su creación; y además, porque al ser de carácter general involucran la esfera jurídica de los particulares, tanto de aquellos que intervienen en la creación del Grupo Financiero, como de los usuarios de los servicios prestados por tales Grupos.

Por todo lo cual, considero necesario que tanto el texto del artículo 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, como el de la Regla Vigésimo Primera mencionada, deben ser reformados para que exista armonía entre sus contenidos, procurando con ello de respetar el orden jerárquico que deben guardar las normas de nuestro sistema jurídico, al tratarse de un aspecto tan importante como lo es la revocación de la autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero, pues no debemos olvidar que del buen desempeño y legalidad de las operaciones de un Grupo Financiero depende la seguridad de los intereses del público usuario, la cual se constituye como un aspecto prioritario en esta materia.

5.1.3. REGLAS GENERALES PARA LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS FINANCIEROS

Las Reglas para la Constitución y el Funcionamiento de los Grupos Financieros, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1991, bajo los motivos siguientes:

“...Por otra parte, la celeridad con que se han venido registrando los cambios en los mercados financieros internos y externos como consecuencia de una mayor integración económica mundial y de significativos avances tecnológicos en la intermediación financiera ha conllevado al imperativo de modernizar el sistema financiero mexicano para contar con un sector más sólido, amplio y diversificado que apoye y promueva la eficiencia y competitividad frente a otros mercados financieros... En ese contexto... Resaltan de igual forma las disposiciones jurídicas relativas a la integración de las entidades financieras para dar respuesta a los retos que

implican la creciente globalización de la estructura financiera internacional. La conformación de Grupos Financieros responde a esta necesidad y persigue brindar mayor solidez al sistema financiero... De esta manera la emisión de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, establece las bases de organización y funcionamiento de los Grupos Financieros, facultado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para expedir las disposiciones de carácter general que regulen los demás términos y condiciones para su constitución y operación. Para dar cumplimiento a esa disposición se emiten las presentes Reglas cuya finalidad consiste en propiciar la integración de entidades financieras a estos Grupos, así como normar sus funcionamientos y fomentar su desarrollo de tal forma que se promueva la profundización del sistema financiero en la economía nacional...”¹⁵⁴

En estos términos, las reglas generales en comento se constituyen como norma reglamentaria de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, según se desprende de los preceptos legales que fundamentan su emisión, tales como son los artículos 7; 8, fracción III; 9, fracción IV; 14; 20 y 23 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras específicamente, y 31, fracciones VII, XIII y XVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como de la fracción IX del artículo 7 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁵⁵

Así, el Congreso de la Unión a través de los numerales de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras citados, delegó -sin fundamento

¹⁵⁴ Exposición de Motivos de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1991.

¹⁵⁵ *Idem.*

constitucional alguno- en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su labor legislativa, al facultarla para emitir *reglas generales*, vulnerando con ello las normas constitucionales que han facultado única y exclusivamente al Congreso de la Unión para expedir leyes, y en su caso al titular del Poder Ejecutivo, no así a las dependencias de este último.

Al respecto, el Doctor Miguel Acosta Romero señala:

*“...son numerosas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en las que se contiene una delegación de facultades legislativas, o bien, una clara atribución de facultad reglamentaria, para dictar lo que se da en llamar reglas generales que, en mi opinión no son otra cosa que reglamentos administrativos de leyes. Esta situación es grave por cuanto que, si el Congreso delega facultades legislativas en órganos de la administración pública consideramos que está actuando en contra del mandato y prohibición de los artículos 29 y 49 de la Constitución, pues además las Secretarías de Estado no tienen facultad iniciativa de leyes ante el Congreso”.*¹⁵⁶

Así también, el tratadista Manuel Martínez Morales en su libro de *Derecho Administrativo*, refiere:

“Dentro de la administración pública federal centralizada, solamente el presidente de la república puede reglamentar; la facultad del artículo 89, fracción I de la Constitución general es indelegable, de tal modo que el reglamento que expida cualquier otra autoridad será violatorio de la ley suprema. Esta observación es válida independientemente de la jerarquía o el nivel de dicha autoridad (secretario o subsecretario de estado, director general,

¹⁵⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Legislación Bancaria*. Edit. Porrúa. México, 1986, p. 89.

*etc.). Tampoco se modifica la situación por el empleo de distinta denominación para el ordenamiento (reglas generales, bases, lineamientos, criterios, programas, disposiciones generales, manuales, manuales de organización, normas oficiales, etc.); igualmente resultarán anticonstitucionales los reglamentos que expidan los organismos descentralizados y que afecten la esfera jurídica de los particulares”.*¹⁵⁷

En dicho contexto, al realizar un análisis de las normas constitucionales sin encontrar entre ellas alguna que permita siquiera al Congreso de la Unión delegar su facultad de emitir reglas de derecho generales, abstractas e impersonales, consideramos que en efecto, las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ejercicio de la facultad conferida por el Congreso de la Unión, a través de diversos numerales de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, contrarían lo dispuesto en los artículos 29; 49; 73 y 89, fracción I, constitucionales que atribuyen única y exclusivamente la facultad de crear dichas normas al Congreso de la Unión y, en su caso, al titular del Ejecutivo, en este último supuesto para el único efecto de determinar los medios necesarios para la aplicación de la ley a la que debe subordinarse, sin que ello implique suplirla, limitarla o rectificarla.

Aunado a lo anterior, estas *reglas generales* emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tampoco se encuentran contempladas dentro del orden jerárquico que señala el artículo 133 constitucional.

Sin embargo, aún sin fundamento constitucional alguno, estas *reglas generales* se encuentran vigentes dentro de nuestro sistema jurídico, resultando de este modo, un claro desacato a las normas constitucionales, por parte del Poder Legislativo que, como representante de la voluntad e

¹⁵⁷ MORALES MARTÍNEZ, Manuel. *Op. Cit.*, p.p. 312.

intereses de los gobernados, debe concretarse al exacto cumplimiento de las normas que integran el sistema jurídico mexicano, apegándose a él en el desempeño de sus atribuciones y, más aún, si se encuentran involucrados los intereses de los gobernados mismos (como lo es en el caso a estudio), lo cual no sucede y ha pasado desapercibido en la práctica financiera al aplicarse las *reglas generales* en comento y demás disposiciones similares que ha emitido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en supuesto ejercicio de una facultad reglamentaria que de acuerdo con las normas constitucionales no le corresponde.

Por otra parte, y con independencia de lo expuesto, de acuerdo con el orden jerárquico que deben guardar las normas dentro de nuestro sistema jurídico, estas *reglas generales* al emanar de una norma ordinaria como lo es la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, necesariamente deben estar subordinadas y en estricta armonía con a ella, a fin de facilitar su aplicación. Lo cual en el caso específico de la revocación de la autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero a nuestro criterio no sucede, como veremos en los párrafos siguientes.

Con relación a ello, es preciso señalar, en principio, que una norma reglamentaria o reglamento en términos generales es: "...un conjunto de reglas, normas principios o pautas que rigen una actividad".¹⁵⁸

Dentro del sistema jurídico mexicano un reglamento necesariamente subordinado a la ley de la que emana es "...una norma o conjunto de normas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo".¹⁵⁹

¹⁵⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Op. Cit.*, p.305.

¹⁵⁹ FRAGA, Gabino. *Op. Cit.*, p. 104.

Con base en tales definiciones, las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, cuya emisión se encuentra contemplada dentro de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, se constituyen como la norma reglamentaria de esta Ley, por lo cual se encuentran limitadas a facilitar su aplicación, sin que puedan establecer situaciones no previstas en la Ley de la que emanan.

Al respecto, resultan aplicables -en lo conducente- los criterios jurisprudenciales siguientes:

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. SUS LÍMITES. Mediante el ejercicio de la facultad reglamentaria, el titular del Ejecutivo Federal puede, para mejor proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de las leyes, dictar ordenamientos que faciliten a los destinatarios la observancia de las mismas, a través de disposiciones generales, imperativas y abstractas que detallen a sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación. Sin embargo, tal facultad (que no sólo se deduce de la fracción I del artículo 89 constitucional, sino que a la vez se confirma expresamente en el contenido de la fracción VIII, inciso a), del artículo 107 de la propia Carta Maga), por útil y necesaria que sea, debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propia del Poder Ejecutivo, esto es, la norma reglamentaria actúa por facultades explícitas o implícitas que se precisan en la ley, siendo únicamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla y que, por ello, compartan además su obligatoriedad. De ahí que, siendo competencia exclusiva de la ley la determinación de qué, quién, dónde y cuando de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos, por tal virtud, si el reglamento sólo encuentra operatividad en el renglón del cómo, sus disposiciones sólo podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley, es decir, el reglamento desenvuelve su obligatoriedad a partir de un principio definido por la ley, y por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, ni mucho menos, contradecirla; luego entonces, la facultad reglamentaria no puede ser utilizada como instrumento para llenar lagunas de la ley, ni para reformarla o tampoco, para remediar el olvido o la omisión. Por tal motivo, el reglamento debe contraerse a indicar los medios para cumplir la ley, no está

entonces permitido que a través de dicha facultad, una disposición de tal naturaleza otorgue mayores alcances o imponga diversas limitantes que la propia norma que buscaba reglamentar, por ejemplo, creando y obligando a los particulares a agotar un recurso administrativo, cuando la ley que reglamenta nada previene a ese respecto. (TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Semanario Judicial de la Federación. Parte VII-Enero. Tesis I.30. A. J/25. p. 83).

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. NATURALEZA QUE DEBEN TENER. Es indudable que la facultad reglamentaria de las autoridades administrativas no puede extenderse hasta tergiversar la ley que se trata de reglamentar, y las reglamentaciones que se hagan a una disposición legal, en manera alguna pueden apartarse de su texto, espíritu y finalidad. (Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación. Parte LXII. p. 1671).

REGLAMENTOS. EL ARTICULO 89 CONSTITUCIONAL NO OTORGA COMPETENCIA A LOS SECRETARIOS DE ESTADO PARA EXPEDIRLOS. DISTINCIÓN ENTRE LEYES Y REGLAMENTOS. En la Constitución Mexicana, como sucede en otros sistemas jurídicos, se reconocen dos niveles de actuación normativa de alcance general: la facultad propia del Congreso de la Unión (en materia federal) y la facultad de reglamentar exclusiva del Presidente de la República. Al Congreso de la Unión corresponde innovar el ordenamiento jurídico (novum normativo), es decir, crear nuevas reglas de derecho generales, abstractas e impersonales, cuya eficacia jurídica es absoluta e incondicionada. Al Presidente de la República –titular único del Poder Ejecutivo Federal- corresponde la potestad reglamentaria por virtud del artículo 89, fracción I, de la Carta Fundamental, para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Su función es desarrollar, particularizar y complementar las leyes administrativas, pero no suplirlas, limitarlas o rectificarlas. La distinción entre las normas producto de una y otra potestades atiende tanto a su fuente de legitimación como a su eficacia normativa: mientras la ley constituye la manifestación de la voluntad soberana que dispone sobre sí misma por conducto de sus representantes en la Cámara, el Reglamento sólo expresa la intención no de la colectividad sino de un ente singular a su servicio, quien tiene la necesidad constante de explicar su actuación, y cuyas normas hallan su medida y justificación en la ley, según criterio sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en repetidas ocasiones, de allí que la norma reglamentaria sea calificada frecuentemente como

secundaria y subordinada. Esta clásica distribución de funciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo encuentra pocas excepciones en nuestro régimen fundamental. Adviértase, al respecto, que ninguna de estas potestades es conferida por la Constitución a otros órganos estatales distintos de los nombrados, como serían los Secretarios de Estado, de quienes ni siquiera es predicable la facultad reglamentaria dado que está reservada en exclusiva al Presidente de la República, como único titular del Poder Ejecutivo Federal con arreglo al artículo 80 de la propia Constitución; en realidad, los Encargados de Despacho son auxiliares del Presidente en el ejercicio de sus atribuciones, a la vez que integrantes de la Administración Pública Federal conforme a lo preceptuado por el artículo 90 del ordenamiento fundamental. Sin embargo, lo anterior no significa que se niegue a los Secretarios de Estado todo género de facultades normativas puesto que en su carácter de titulares de Ramo y superiores jerárquicos, gozan de poder de mando natural sobre de sus inferiores y de organización en el ámbito interno de sus dependencias; desde luego, los efectos del ejercicio de ese poder no pueden trascender a los gobernados, en virtud de que estos funcionarios son simplemente servidores públicos no dotados de supremacía general sobre el pueblo. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Parte: 205-216 Sexta Parte. Página 417).

Con base en lo expuesto, el objeto de las Reglas Generales en comento es facilitar la exacta aplicación de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, lo cual no quiere decir que pueda subsanar sus deficiencias y menos aún cambiar o exceder el sentido de sus disposiciones, pues al encontrarse en un rango jerárquico inferior a la Ley de la que emana, debe apegarse a ella.

Precisado lo anterior, en el caso específico la Vigésimo Primera de las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, como se ha mencionado, establece una circunstancia que de cierta forma resulta nueva a lo dispuesto en la Ley, pues al tratar de especificar en sus cuatro fracciones, los casos de incumplimiento de la Ley que pueden dar lugar a la revocación de la autorización para constituirse como Grupo Financiero, a que se refiere el artículo 12 de la Ley para Regular las

Agrupaciones Financieras, en sus tres últimas fracciones establece una situación nueva y un tanto distinta a la estipulada por la dicha ley.

Pues, como se ha apuntado, en tanto el artículo 12 de la Ley en comento, señala en términos por demás genéricos al *incumplimiento de ley y las normas que emanen de ella*, como causa de la revocación, la Regla General Vigésimo Primera, en sus tres últimas fracciones, hace referencia específicamente a un *incumplimiento reiterado*, lo cual da la pauta para que un Grupo en el desempeño de sus funciones se apegue o no a los preceptos legales al tener la posibilidad de regularizar sus operaciones después de un incumplimiento, según sus intereses; dejando de lado la seguridad y legalidad que debe existir en las operaciones del Grupo en atención a la salvaguarda del patrimonio de los usuarios.

Por lo que, consideró necesaria una reforma tanto al artículo 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, como a la Vigésimo Primera de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, en el sentido de que dicho artículo 12 precise las causas que pueden originar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine revocar la autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero, y sus consecuencias jurídicas y, por su parte, la Regla Vigésimo Primera establezca el proceso mediante el cual se llevará a cabo esa revocación, como veremos a continuación.

5.2. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTICULO 12 DEL LA LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS, Y A LA REGLA VIGÉSIMO PRIMERA PARA LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS GRUPOS FINANCIEROS

A lo largo de este trabajo se han expuesto las principales ventajas que representa la prestación de los servicios financieros de forma integral y conjunta, es decir, a través de una agrupación ya que, por una parte, los prestadores de estos servicios obtienen una mayor economía en gastos de operación y administración, y por la otra, se facilitan las diversas operaciones financieras de los usuarios.

Así también, se ha señalado la importancia que el buen desempeño de este tipo de servicios representa para las naciones, dada la repercusión que tienen dentro del desarrollo del sector económico, pues de éste depende a su vez, el progreso de una nación.

Por tal razón, el sistema normativo mexicano ha constituido al Estado como rector del desarrollo nacional, y para lo cual se ha reservado el ejercicio de funciones consideradas como áreas estratégicas (correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión) además de hacerse participe en otras actividades consideradas de carácter prioritario, como lo es la función financiera, que repercute en el crecimiento económico nacional.

Dentro de la función financiera, la intervención estatal se ha materializado principalmente:

- ✓ A través de la constitución de un banco central, cuyas funciones principales son la acuñación de moneda y emisión de billetes (consideradas áreas estratégicas) así como la regulación (en los términos señalados por las leyes), de los intermediarios y los servicios financieros.
- ✓ A través de las diversas leyes expedidas por el Congreso de la Unión, a las que habrá de sujetarse el desempeño de la función financiera.
- ✓ Al integrar la Banca Nacional de Desarrollo (para el facilitar el financiamiento de los sectores más necesitados).
- ✓ Al establecer, dentro de las leyes determinadas condiciones a los particulares para que puedan desempeñar el servicio, además de ejercer un control, inspección y vigilancia constantes sobre los mismos particulares una vez autorizados, a través de sus dependencias, para efectos de que acaten los preceptos legales aplicables a tales operaciones y, en el caso contrario, aplicar la sanción correspondiente.

Esta sanción, en el caso de las Agrupaciones Financieras es la revocación de la autorización que las constituyó, puesto que la función financiera es de principal relevancia al involucrar los intereses patrimoniales de los usuarios y, a su vez, el sano desarrollo económico nacional.

Por lo anterior, resulta necesario que los preceptos normativos encargados de regular tal revocación sean precisos y acordes a nuestro sistema jurídico.

En estos términos, el contenido del artículo 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, como ley ordinaria de rango jerárquico superior al de las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros y, que en consecuencia, debe establecer en torno a la

revocación, sus causas, consecuencias y autoridad competente para emitirla, debe ser el siguiente:

Artículo 12. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá revocar la autorización a que se refiere el artículo 6º de esta ley en los casos siguientes:

- I. Cuando el Grupo no conserve el mínimo de entidades exigidas por el artículo 7o. de esta ley;
- II. Cuando por causas imputables a la Sociedad Controladora, no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones que haya efectuado;
- III. Cuando las Entidades Financieras realicen prácticas que afecten al desarrollo o la sana operación de alguna Entidad, o los intereses del público; y
- IV. Cuando la Sociedad Controladora o cualquier Entidad Financiera no den cumplimiento a las disposiciones establecidas en esta ley o en las normas que de ella emanen.

Una vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita la revocación de la autorización, los integrantes deberán dejar de ostentarse como miembros del Grupo respectivo. Las responsabilidades de la controladora a que se refiere el artículo 28 de esta ley, subsistirán en tanto no queden totalmente cumplidas todas las obligaciones contraídas por cada una de las entidades financieras que formaban el Grupo, con anterioridad a la revocación; y sólo hasta este momento la Controladora podrá disolverse y liquidarse.

En tanto que el texto de la Regla para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, Vigésimo primera, sería el siguiente:

VIGÉSIMO PRIMERA.- La Secretaría emitirá la revocación de la autorización para funcionar como Grupo, cuando el Grupo incurra en alguna de las causales a que se refiere el artículo 12 de la Ley, y para lo cual escuchará la opinión del Banco de México y de la Comisión, así como a la Controladora involucrada.

Una vez que se emita la revocación deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Así, con esta propuesta, en la norma ordinaria se estaría determinando una situación jurídica, la revocación, de la forma siguiente:

- ✓ La revocación como acto administrativo, que deja sin efectos a otro anterior, en atención a las circunstancias imperantes en determinado momento.
- ✓ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público como autoridad facultada para decidir dicha revocación, y que fue la misma autoridad que emitió la autorización que quedará sin efectos.
- ✓ Las causas que pueden originar que la entidad gubernamental decida revocar un acto que en su momento consideró prudente.
- ✓ Las consecuencias jurídicas que tendrá esa revocación.

Por otra parte, en la norma reglamentaria, se estaría determinando el procedimiento mediante el cual se efectuará la revocación previamente determinada en la ley ordinaria, eliminando con ello, la circunstancia nueva

establecida en la norma reglamentaria, y conservando en todo momento como prioritaria la seguridad del patrimonio del público usuario, pues no debemos olvidar que la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras fue creada precisamente para establecer un orden entre los novedosos Grupos Financieros que buscaban expansión dentro del mercado, y que tenían en sus manos los intereses económicos del público usuario.

En los términos expuestos y para una mejor apreciación de la propuesta de modificación tanto al artículo 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, como a la Vigésimo Primera de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, a continuación observaremos dos cuadros comparativos entre el estado actual que guardan los preceptos mencionados y la propuesta de modificación que motivó el presente trabajo.

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras	
Estado Actual	Propuesta de Modificación
<p>Artículo 12. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo al Banco de México y, según corresponda, a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas o del Sistema de Ahorro para el Retiro, así como a la controladora del Grupo Financiero afectado, podrá revocar la autorización a que se refiere el artículo 6o. de esta ley, si la controladora o alguno de los demás integrantes del Grupo incumplen lo dispuesto en la presente ley o en las normas que de ella emanen.</p> <p>Al revocarse la autorización, los integrantes deberán dejar de ostentarse como miembros del Grupo respectivo. Las responsabilidades de la controladora a que se refiere el artículo 28 de esta ley, subsistirán en tanto no queden totalmente cumplidas todas las obligaciones contraídas por cada una de las entidades financieras que formaban el Grupo, con anterioridad a la revocación. La controladora se disolverá en los términos de lo dispuesto por el último párrafo del artículo anterior.</p>	<p>Artículo 12. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá revocar la autorización a que se refiere el artículo 6º de esta ley en los casos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Cuando el Grupo no conserve el mínimo de entidades exigidas por el artículo 7o. de esta ley; II. Cuando por causas imputables a la Sociedad Controladora, no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones que haya efectuado; III. Cuando las Entidades Financieras realicen prácticas que afecten al desarrollo o la sana operación de alguna Entidad, o los intereses del público; y IV. Cuando la Sociedad Controladora o cualquier Entidad Financiera no den cumplimiento a las disposiciones establecidas en esta ley o en las normas que de ella emanen.

Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros	
Estado Actual	Propuesta de Modificación
<p>VIGÉSIMO PRIMERA. La Secretaría, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión, así como a la Controladora afectada, podrá declarar la revocación de la autorización para funcionar como Grupo, en los casos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Cuando el Grupo no conserve el mínimo de Entidades exigidas por la Ley; II. Cuando por causas imputables a la controladora, en forma reiterada no aparezcan debida y oportunamente registradas en su contabilidad las operaciones que haya efectuado; III. Cuando en forma reiterada, la Controladora o cualquier Entidad Financiera no den cumplimiento a las disposiciones establecidas en la ley y en las presentes reglas; y IV. Cuando las Entidades financieras realicen frecuentemente prácticas que afecten el desarrollo o la sana operación de alguna Entidad, o a los intereses del Público 	<p>VIGÉSIMO PRIMERA. La Secretaría emitirá la revocación de la autorización para funcionar como Grupo, cuando el Grupo incurra en alguna de las causales a que se refiere el artículo 12 de la Ley, y para lo cual escuchará la opinión del Banco de México y de la Comisión, así como a la Controladora involucrada.</p> <p>Una vez que se emita la revocación deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.</p>

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La tendencia que han seguido las entidades dedicadas a la prestación de servicios financieros, de integrarse en Agrupaciones Financieras, es una de las tantas manifestaciones del fenómeno globalizador que día a día se hace presente en la comunidad internacional, y representa una forma de facilitar tanto el desempeño de estos servicios como el uso que de ellos se haga, en virtud de que sólo a través de la constitución de un Grupo Financiero se pueden practicar diversas operaciones financieras, con un solo equipo humano y material, pues de lo contrario la prestación de un servicio financiero únicamente puede efectuarse en forma independiente.

SEGUNDA.- La agrupación no sólo representa ventajas para sus operadores, sino también para sus usuarios, pues los primeros, además de economizar en sus gastos de operación y administración de las entidades integrantes, obtienen mayores utilidades al ampliar el número de usuarios ávidos de simplicidad en la realización de sus operaciones financieras, y estos por su parte, obtienen mayores facilidades para realizar todo tipo de operaciones financieras, sin necesidad de estar acudiendo a distintos lugares para la obtención de determinado servicio.

Así también, ese mayor número de utilidades obtenidas, impulsa el crecimiento del Grupo dentro del mercado y, además, en algunos casos apoya su proyección no sólo a nivel nacional sino también internacional.

TERCERA.- En sus inicios, la aparición de Grupos Financieros integrados únicamente con entidades financieras, tales como almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, instituciones de banca

múltiple, sociedades operadoras de sociedades de inversión y administradoras de fondos para el retiro, resultaba insuficiente para sus operadores, quienes en afán de obtener cada vez más beneficios económicos, lograron que el Grupo no sólo estuviera integrado con entidades financieras, sino que también con aquellas empresas que eran las encargadas constantes de prestarles servicios de administración, contabilidad, equipo material entre otros, a las integrantes mismas, con lo cual se obtuvo un mayor ahorro en este tipo de gastos.

QUINTA.- El público usuario, no sólo goza de la economía y simplicidad operativa que representa la integración de un Grupo Financiero, al poder efectuar múltiples operaciones financieras en un solo momento y lugar, sin tener que acudir a determinada entidad financiera según el servicio que solicite, sino que también encuentra seguridad para efectuar sus operaciones, al ser prioritario para la integración del Grupo la existencia del Convenio Único de Responsabilidades que respalde las operaciones integrales y conjuntas ofrecidas.

SEXTA.- Aún cuando la integración de un Grupo Financiero, representa diversos beneficios económicos, la legislación creada específicamente para su regulación en nuestro país, denominada Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, resulta insuficiente para garantizar su buen desempeño, pues carece de diversos preceptos que a nuestro criterio debe contener, entre ellos, la definición de los conceptos Grupo Financiero y de sociedad controladora; las bases para llevar a cabo la liquidación de la sociedad controladora, las causas de disolución del Grupo Financiero; y las causas que pueden originar la revocación de la autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero, entre otras.

SÉPTIMA.- Por cuanto hace a los preceptos legales que regulan la revocación de la autorización para constituirse y funcionar como Grupo

Financiero, concretamente el artículo 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y la Vigésimo Primera de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, consideramos que el artículo 12 mencionado es genérico e impreciso al lado de la Regla Vigésimo Primera en comento, pues esta al tratar de especificar lo establecido en aquel artículo 12 señala una nueva circunstancia que de cierta forma no fue contemplada en el artículo que está reglamentando, pues en tanto el primer precepto mencionado sólo alude a un incumplimiento, la Regla General Vigésimo Primera por su parte, contempla un incumplimiento reiterado o frecuente, siendo que ésta al ser una norma de carácter reglamentario debe estar en total armonía con el precepto del que emana, lo que a nuestro criterio no sucede en el presente caso.

OCTAVA.- La imprecisión del artículo 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y la nueva circunstancia contemplada en la Vigésimo Primera de las Reglas Generales para la Constitución de los Grupos Financieros, repercute en la protección de los intereses del público, que es prioritaria en el desempeño de este tipo de servicios, pues da la pauta para que exista un desacato reiterado de los preceptos legales (creados fundamentalmente para salvaguardar los intereses del público), con la posibilidad para el involucrado de regularizar su situación en atención a sus intereses propios, olvidándose de que del sano desempeño de un Grupo Financiero depende la seguridad del patrimonio de los usuarios quienes, a su vez hacen posible su existencia.

NOVENA.- Es necesaria la reforma tanto del artículo 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, como de la Vigésimo Primera de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros a fin de que en el primero se especifiquen las causas que pueden dar origen a la revocación en comento, la autoridad facultada para hacerlo y las consecuencias jurídicas de esta revocación, y en la Regla

citada se señale únicamente el procedimiento a seguir para declarar la revocación que ya se encuentra establecida en la Ley, a fin de que, cuando menos exista una regulación completa y acorde respecto de la revocación de la autorización para constituirse y funcionar como Grupo Financiero, al tratarse de una medida de control en las operaciones de los Grupos financieros que involucran principalmente el patrimonio del público.

FUENTES

BIBLIOGRÁFICAS

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Nuevo Derecho Bancario. Panorama del Sistema Financiero*. 9ª edición. Edit. Porrúa. México, 2003.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Legislación Bancaria*. Edit. Porrúa. México, 1986.
3. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Tratado de Sociedades Mercantiles con Énfasis en la Sociedad Anónima*. Edit. Porrúa. México, 2001.
4. AGUIRRE, Ernesto. *La Banca Central en América Latina Aspectos Económicos y Jurídicos*. TM. Editores. Banco de la República. Colombia. 1997.
5. BARRERA GRAF, Jorge. *Instituciones de Derecho Mercantil*. 2ª edición. 5ª reimpresión. Edit. Porrúa. México, 2003.
6. BARRERA GRAF, Jorge. *Las Sociedades en Derecho Mexicano: Irregularidades, Instituciones Afines*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1983.
7. BAUCHE GARCADIIEGO, Mario. *Operaciones Bancarias*. 2ª edición. Porrúa. México, 1974.

8. BUGEDA LANZAS, Jesús y Rodolfo León León, Coord. *Estudios de Derecho Bursátil en Homenaje a Octavio Igartúa Araiza*. Edit. Porrúa. México, 1997.
9. CASASUS, Joaquín D. *Las Instituciones de Crédito*. Edición Facsimilar. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México, 1991.
10. CARVALLO YAÑEZ, Erick. *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano*. 6ª edición. Edit. Porrúa. México, 2003.
11. CASTRILLÓN Y LUNA, Víctor M. *Sociedades Mercantiles*. Edit. Porrúa. México, 2003.
12. CD. *Diccionario Jurídico 2000*. Desarrollo Jurídico.
13. COVIAN ANDRADE, Miguel. *Teoría Constitucional*. 2ª edición. Edit. Litográfica y Terminados el Pliego. México, 2000.
14. DÁVALOS MEJÍA, Carlos F. *Derecho Bancario y Contratos de Crédito*. 2ª edición. Edit. Oxford. México, 2001.
15. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo 1er. Curso*. 2ª edición. Edit. Limusa-Noriega Editores. México, 2000.
16. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares de crédito, grupos financieros*. Tomos I y II. 4ª edición. Edit. Porrúa. México, 2002.

17. DÍAZ DE RIVERA, Guillermo. *La Responsabilidad de la Controladora en las Agrupaciones Financieras*, en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Ars Iuris. Número 6. México, 1991.
18. *Diccionario Espasa Jurídico*. Edit. Espasa Calpe, S.A.. Madrid, 1998.
19. *Enciclopedia Jurídica OMEBA*. Tomo XIV. Edit. Bibliográfica OMEBA. Buenos Aires, 1961.
20. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 33ª edición. Edit. Porrúa. México, 1994.
21. FRISCH PHILIPP, Walter. *Sociedad Anónima Mexicana*. Edit. Porrúa. México, 1994.
22. GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 48ª edición. Edit. Porrúa. México, 1996.
23. GARCÍA RENDÓN, Manuel. *Sociedades Mercantiles*. 2ª edición. Edit. Oxford. México, 1999.
24. GÓMEZ COTERO, José de Jesús. *Fusión y Escisión de Sociedades Mercantiles*. 3ª edición. Edit. Themis. México, 1995.
25. GUZMÁN OLGUÍN, Rogelio. *Derecho Bancario y Operaciones de Crédito*. Edit. Porrúa. México, 2002.
26. HAGGOTT BECKHART, Benjamín. *Sistemas Bancarios*. Trad. Ernesto Shop Santos. Edit. Aguilar Madrid. España, 1958.

27. HERRERÓN SILVA, Hermilo. *El Servicio de Banca y Crédito*. Edit. Porrúa. México, 1998.
28. HERRERÓN SILVA, Hermilo. *Las Instituciones de Crédito: Un enfoque jurídico*. Edit. Trillas. México, 1988.
29. MACKENZIE, Kenneth. *Sistemas Bancarios de la Gran Bretaña, Francia Alemania y los Estados Unidos*. Trad. Ramón Vereá Rial. M. Aguilar, Editor. Madrid, 1948.
30. MANTILLA MOLINA, Roberto. *Derecho Mercantil*. 29ª edición. Edit. Porrúa. México, 2000.
31. MARTÍNEZ MORALES, Rafael. *Derecho Administrativo 1er. y 2do. Cursos*. 4ª edición. Edit. Oxford. México, 2000.
32. MENDOZA MARTELL, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño. 2ª edición. Edit. Porrúa. México, 2003.
33. *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Tomo IV CEM-CONQ. Dir. Buenaventura Pellise Prats. Edit. N. Seix Editor. Barcelona, 1981.
34. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Iniciativas Financieras*. Diciembre de 1989.
35. OLIVERA TORO, Jorge. *Manual de Derecho Administrativo*. 7ª edición. Edit. Porrúa. México, 1997.
36. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín. *Derecho Bancario*. 8ª edición. Edit. Porrúa. México, 1997.

37. RUÍZ TORRES, Humberto Enrique. *Derecho Bancario*. Edit. Oxford. México 2003. p.354.
38. SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo Primer Curso*. 20ª edición. Edit. Porrúa. México, 1999.
39. SWARY Itzhak y Barry Topf. *La Desregulación Financiera Global*. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
40. VARELA JUÁREZ, Carlos. *Marco Jurídico del Sistema Financiero Mexicano*. Edit. Trillas. México, 2003.

LEGISLATIVAS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código de Comercio.
3. Ley de Instituciones de Crédito.
4. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
5. Ley de Sociedades de Inversión.
6. Ley del Banco de México.
7. Ley del Mercado de Valores.
8. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

9. Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
10. Ley General de Instituciones Mutualistas de Seguros.
11. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
12. Ley General de Sociedades Mercantiles.
13. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
14. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
15. Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
16. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
17. Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros.

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

1. SEGUNDA SALA. Fuente Apéndice de 1995. Tomo III, parte SCJN. *Tesis 157*. Página 107.
2. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Semanario Judicial de la Federación. Parte VII-Enero. *Tesis I.3o. A. J/25*. Página 83.

3. SEGUNDA SALA. Semanario Judicial de la Federación. *Parte LXII*. p. 1671.
4. TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. *Parte: 205-216 Sexta Parte*. Página 417.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

1. www.cnbv.gob.mx
2. www.juridicas.unam.mx
3. www.shcp.gob.mx
4. www.unam.mx