

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



Facultad de Derecho



"Análisis Jurídico sobre las Sociedades Cooperativas
de Ahorro y Préstamo"

Por: Blanca Nancy Ibañez Muñiz
Para obtener el título de Licenciada en Derecho

Asesor:
Lic. Pedro Noguereón Consuegra



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A Dios

Por permitirme llegar hasta éste momento

A mi papá

Por el amor y la sabiduría que me transmitió

A mi mamá

Por su amor y paciencia infinita

A mi hermano Job

Por su eterna comprensión y cuidado

A mi hermana Perla

Por sus atenciones

A mi hermano César

Por las lecciones de vida compartidas

Los quiero mucho y éste trabajo se los dedico a ustedes.

“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO”

Índice

Índice	I
Introducción	IV
Abreviaturas	VI

Capítulo I

Marco conceptual de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, así como del Fideicomiso

1.1	Definición de Sociedad.	1
1.2	Definición de Cooperativa.	2
1.3	Definición de Fideicomiso.	4
1.4	Definición de Ahorrador.	5
1.5	Definición Sociedad Financiera Popular.	7
1.6	Definición de Fondo de Protección.	7
1.7	Definición de Unidades de Inversión.	8
1.8	Definición de Trabajo de Consolidación.	9

Capítulo II

Antecedentes y Marco Jurídico de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

2.1	Primeras Cajas Populares en México, su regulación y Funcionamiento.	12
2.2	Quiebra de Crédito y Ahorro del Noreste (El Árbolito) y Fraude de las Cajas JOV.	16
2.3	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	19
2.4	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	21
2.5	Ley Federal de Entidades Paraestatales.	22

2.6	Ley de Instituciones de Crédito.	24
2.7	Ley del Ahorro y Crédito Popular.	26
2.8	Ley General de Sociedades Cooperativas.	29
2.9	Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito.	33
2.10	Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus ahorradores.	37

Capítulo III

Marco conceptual de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, así como del Fideicomiso.

3.1	Integración del Fondo de Protección.	40
3.2	Funciones del Fondo de Protección.	45
3.3	Comités en los que se apoya para realizar sus funciones el Fondo de Protección.	48
	3.3.1 Comité Técnico: Integración y Funciones.	49
	3.3.2 Comité de Supervisión Auxiliar: Integración y Funciones.	53
	3.3.3 Comité de Protección al Ahorro: Integración y Funciones.	55
3.4	Tipos de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.	57
	3.4.1 Nivel Básico	57
	3.4.2 Nivel de I a IV	59

Capítulo IV

Análisis del Porcentaje que el Fideicomiso destina al pago de los ahorradores en las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

4.1	El Fideicomiso.	64
	4.1.1 Tipos de Fideicomisos.	65
	4.1.2 Características del Fideicomiso Público y Privado.	68
	4.1.3 Fideicomisos creado por el Gobierno Federal.	70
	4.1.3.1 Análisis de las figuras que participan en el Fideicomiso que administrará el Fondo para el fortalecimiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.	73

4.2	Instituciones que intervienen en el Fideicomiso	83
4.2.1	Organismos Descentralizados y Desconcentrados.	86
4.2.2	Características de organismos Descentralizados y Desconcentrados.	89
4.2.3	Autonomía de la que gozan los Organismos Desconcentrados.	91
4.3	Fideicomiso o Empresa Pública de Estado.	92
4.4	Análisis al Objetivo del Fideicomiso para el Fondo de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.	98
4.5	Funciones del Fideicomiso para el Fondo de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.	100
4.6	Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo que pueden solicitar el apoyo del Fideicomiso.	102
4.7	Análisis del porcentaje que se les otorga a las Sociedades Cooperativas Ahorro y Préstamo y a los ahorradores a través del Fideicomiso.	104
4.8	Análisis de la Problemática que se presenta con los ahorradores debido al porcentaje otorgado.	108
	Conclusiones	VII
	Propuesta	X
	Anexo	XIV
	Bibliografía	XV

“ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO”

Introducción

Desde hace mucho tiempo, el tema del ahorro ha estado presente en estudios y debates académicos, funcionarios públicos y organismos internacionales. Todos ellos buscan comprender qué factores conducen a un mayor ahorro entre los individuos y entre las naciones, así como desentrañar el mecanismo mediante el cual el ahorro conduce a un incremento de la inversión, a un crecimiento económico sostenido y a un mayor bienestar.

También se ha mostrado cómo a nivel individual el ahorro juega un papel central en el aumento del nivel de bienestar. Sin embargo, no todos los individuos ahorran de manera adecuada, ni todos los países hacen lo propio, lo cual ha generado una gran preocupación.

Por lo tanto es importante considerar al ahorro como la diferencia entre el ingreso y el consumo en un período determinado.

El resultado de la diferencia entre el ingreso y el consumo de los agentes del sector privado, se le conoce como ahorro privado. Este ahorro lo realizan dos grupos en la economía: las familias y las empresas. En sentido estricto, la unidad de análisis debería ser el ahorro de los individuos, pero debido a que éste es prácticamente imposible de estimar por la información estadística con la que cuentan las economías, se utiliza a la familia como unidad de análisis. De todos los componentes del ahorro total de una economía, el ahorro privado es el más importante.

Lo que captura el ahorro financiero es el total de recursos ahorrados o depositados en el sistema financiero formal por cualquier agente de la economía,

sea un individuo, una empresa o un gobierno. Por ejemplo, se incluyen las cuentas de ahorro y otros depósitos en bancos o sociedades de ahorro y préstamo; los valores gubernamentales y los emitidos por el sector privado.

En la época moderna el ahorro es un componente crucial en las propuestas de política económica por parte de organismos internacionales y autoridades nacionales tendientes a fomentar el crecimiento económico.

Muchos hemos oído hablar de tandas o “vaquitas” que se organizan en el trabajo, en la comunidad o en el barrio en donde un grupo de individuos, generalmente miembros de la misma comunidad, organizan un esquema rotatorio en donde todos aportan una cantidad de dinero en períodos regulares y cada uno recibe el monto acumulado de forma secuencial. Estos mecanismos informales (son los que se tratan de regular así como supervisar y vigilar bajo un órgano de gobierno) así han permitido que los individuos de bajos ingresos puedan afrontar compromisos o imprevistos.

Abreviaturas

ABREVIATURA	CONCEPTO
Art.(s)	Artículo(s)
Bansefi	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CONCAMEX	Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México
Condusef	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
FIPAGO	Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de apoyo a sus ahorradores.
Frac.	Fracción
JOV	José Orozco Verduzco
LGTOC	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
LRASCAP	Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
SCAP	Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
UDI'S	Unidades de Inversión
SHCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Capítulo I

Marco conceptual de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, así como del Fideicomiso.

En México después de sesenta años de existencia y de una serie de acontecimientos, las Cajas Populares han sido reconocidas tanto por autoridades hacendarias como por las administrativas, entre otras; debido a que registran una aportación trascendente en el plano económico-social, debido a las grandes cantidades económicas que en términos generales manejan, así como por el número de usuarios que actualmente reúnen.

Estas circunstancias motivaron que las cajas populares delimitaran para su funcionamiento un lenguaje propio, equiparable al que se utiliza en otros campos específicos del conocimiento y el cual es menester abordar en el presente trabajo, ello con la finalidad de facilitar a quienes no son expertos en la materia, el entendimiento de aspectos técnicos, de procedimiento y contenido.

1.1. Definición de Sociedad.

Algunos investigadores, como el Lic. Jorge Barrera, Lic. Antonio Luna y la Lic. Yolanda del Carmen Pone, señalan que la sociedad es un conjunto de individuos que comparten una cultura, sus conductas y fines, interactuando entre sí para formar una comunidad donde sus integrantes y entorno se interrelacionan en un proyecto común con lo que se les otorga una identidad de pertenencia.

De acuerdo a la Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, el vocablo Sociedad, deriva de la palabra latina *societas* (*de secius*) que significa reunión, comunidad o compañía. La sociedad puede definirse metafísicamente como “la unión moral de

seres inteligentes de acuerdo estable y eficaz para conseguir un fin conocido y querido por todos”.¹

En este sentido sociedad, se entiende como la “agrupación natural o pactada de personas que constituyen una unidad distinta a la de cada uno de sus individuos, ello con el fin de cumplir mediante la mutua cooperación, todos o alguno de los fines de la vida”.²

La sociedad según el Derecho Civil de España, se desprende del artículo 1665 del Código Civil, en el que señala que: “es un contrato por el cual dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industria, con ánimo de partir entre sí las ganancias”.³ En este sentido, la actividad societaria se beneficia con cuatro libertades básicas: libre circulación de personas, servicios, capitales y mercancías.

Por su parte, Guillermo Cabanellas en su “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual” define a la sociedad como la agrupación natural o convencional de personas, con unidad distinta y superior a la de sus miembros individuales, que cumple con la cooperación de sus integrantes y un fin general, de utilidad común.⁴

1.2. Definición de Cooperativa.

A lo largo de la historia del cooperativismo ha sido considerado y definido de múltiples formas, como doctrina política o modo de producción, actualmente se puede afirmar que el cooperativismo es un plan económico que forma parte

¹ **Valadés, Diego.** Enciclopedia Jurídica Latinoamericana. Tomo IX R-S. Argentina: Rubinzal-Culzoni: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. 10 vols. p. 701-703.

² *Ibidem.* p. 712-716.

³ <http://civil.udg.es/normacivil>

⁴ **Cabanellas de Torres, Guillermo.** Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 27ª edición. Tomo VII R-S. Argentina: Heliasta, 2001. 8 vols. p. 479.

importante de la vida de muchos países. De la magnitud de su desarrollo y difusión, se desprende la posibilidad de que inclusive podría llegar a modificar hasta la estructura política de las sociedades que las han implantado.

En esta lógica Alfredo Montoya define a la cooperativa, como sociedades, con capital variable, estructura y gestión democráticas, en régimen de empresa en común, cualquier actividad económica para la mutua y equitativa ayuda entre sus socios y al servicio de éstos y de la comunidad.⁵

En el mismo sentido el Diccionario de Términos Jurídicos de Ricardo Villa-Real define a la cooperativa, como aquellas sociedades que sometiéndose a los principios y disposiciones legales, realicen en régimen de empresa común, cualquier actividad económica-social lícita para la mutua y equitativa ayuda de sus miembros y al servicio de éstos y de la comunidad, mediante la aportación y actividad de todos sus socios.⁶

Martínez Marín refiere que cooperativa es aquella que “en régimen de empresa común, realiza una actividad económico social mediante la aportación y actividad de todos los socios para la mutua y equitativa ayuda”.⁷

Una vez que se tienen las definiciones de sociedad y cooperativa, se hace una conjunción de éstas, a efecto de unificar el criterio sobre la “sociedad cooperativa”, misma que resulta indispensable para el propósito del presente trabajo.

En esta lógica, por sociedad cooperativa se entiende como la forma de organización social, integrada por personas físicas basadas en intereses comunes y en los principios de: solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito

⁵ **Montoya Melgar, Alfredo.** Enciclopedia Jurídica Básica. Vol. I ABA-COR. España: Civitas, 1995. 4 vols. p. 1721.

⁶ **Villa-Real Molina, Ricardo.** Diccionario de Términos Jurídicos. Granada: Editores Comares, 1999. p. 113.

⁷ **Martínez, Marín J.** Diccionario de Términos Jurídicos. 1ª reimp. Granada: Editores Comares, 1995. p. 116.

de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades de captación y flujo económico (podrá dedicarse libremente a cualquier actividad económica lícita).⁸

Por su parte, la Ley General de Sociedades Mercantiles en su artículo 2o señala que es:

“Una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios”.⁹

1.3. Definición de Fideicomiso.

Este es una figura jurídica con gran aceptación a nivel nacional, tanto en el sector público como en el privado, por ser un medio útil para la realización de propósitos de muy diverso orden. Su flexibilidad y versatilidad ha motivado que se recurra a él de manera frecuente para poner en práctica proyectos de inversión en diferentes áreas, paralelamente tiene aplicación para la satisfacción de intereses personales debido a que ha sido identificado como un medio para tutelar o proteger intereses.

Etimológicamente fideicomiso proviene del latín fideicommissum; de fides, fe; y commissus, confiado; por su parte la Enciclopedia Jurídica Latinoamericana lo define como un contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria para que con ellos se realice un fin lícito, que la propia persona señale en el contrato respectivo.¹⁰

⁸ Ibídem. 416.

⁹ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/143.pdf>.

¹⁰ Enciclopedia Jurídica Latinoamericana. Op. cit. Tomo V E-G. p. 457-458.

En este sentido el fideicomiso es identificado como “un negocio jurídico en virtud del cual una persona (física o moral) denominada fideicomitente transmite la titularidad de cierto patrimonio fideicomitado a otra llamada fiduciaria (en México, de inicio solo las instituciones de crédito pueden fungir con ese carácter), a quien se le encarga la administración de dicho patrimonio con la finalidad de cumplir un fin lícito y determinado, en beneficio de un tercero denominado fideicomisario (persona física o jurídica-colectiva), que puede ser el propio fideicomitente.”¹¹

Por su parte el Diccionario Jurídico Mexicano define al fideicomiso público como un contrato a través del cual el Gobierno Federal o alguna de las Entidades de la Administración Pública Federal, actúa como fideicomitente, se constituye en una institución financiera (bancos, casas de bolsa, aseguradoras, afianzadoras) expresamente autorizada para actuar como fiduciaria, con patrimonio y bienes del dominio público (previo a su desincorporación) o privado de la federación, para la realización de un fin lícito determinado.¹²

La ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en su artículo 381 señala:

“En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria”.

1.4. Definición de Ahorrador.

Desde el punto de vista jurídico, todos los estados fomentan oficialmente el ahorro, motivo por el que existen diversas reglamentaciones en torno a la protección de los ahorradores, de los organismos, de las instituciones, públicas y

¹¹ **Menéndez Romero, Fernando.** Derecho bancario y bursátil. 1ª reimp. México: IURE editores, 2008. p. 226.

¹² **Fix-Fierro, Héctor.** Diccionario Jurídico Mexicano. Edición histórica. Tomo D-H. México: Porrúa-UNAM, 2009. 5 vols. p. 1696-1698.

privadas, autorizadas para la captación e intermediación del mismo, así como en torno a las diversas operaciones que lo caracterizan.

Socialmente se percibe al ahorro como un agente moralizador que actúa contra la miseria, los vicios y la corrupción, para obtener la mejoría económica y social del pueblo.

Etimológicamente la palabra ahorrador deriva del árabe horr, que significa libre; liberar una pérdida, al esclavo; conservar para el porvenir (ahorros, dinero). Reserva de alguna parte del gasto ordinario y evitar algún trabajo, riesgo y dificultad. Lo que se ahorra; en economía significa situación de recursos que podrían potencialmente gastarse, con el fin de acumular capital para la inversión.¹³

En este sentido es identificado como la acción de ahorrar. En su doble acepción, el ahorro es la acción y efecto de sustraerse a trabajos o riesgos, y la actitud que evita gastos conservando su importe, por lo tanto el ahorro es un método de previsión y una virtud con relevantes consecuencias individuales y sociales.¹⁴

Para efectos del presente trabajo, sobresale el contenido de la última reforma de Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores¹⁵, la cual fue efectuada el 18 de agosto de 2009, misma que en su artículo 2º, fracción I, define al ahorrador como:

“La persona que haya constituido depósitos en las sociedades en calidad de socios o asociados”.

¹³ Ibídem. Tomo AC. p. 156-157.

¹⁴ **Villa-Real Molina, Ricardo**. Op. cit. p. 527.

¹⁵ www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRASCAP.pdf

1.5. Definición Sociedad Financiera Popular.

Atendiendo al hecho de que “Sociedad” es la unión moral de seres inteligentes para conseguir un fin conocido y querido por todos; de que “Financiamiento” es el acto de dotar de dinero y de crédito a una empresa, organización o individuo, para llevar a cabo una actividad económica y de que lo “Popular” se refiere a aquello enfocado a la comunidad y/o a determinado sector social.

Las Sociedades Financiera Populares (SOFIPOS) se definen como las entidades de microfinanzas, constituidas como sociedades anónimas de capital variable, que operan mediante la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores¹⁶.

En este sentido se desprende que las Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS) están facultadas para prestar servicios tanto a sus socios como a sus clientes, en los términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular¹⁷ entre otras gestiones puede recibir depósitos, préstamos y créditos de bancos, fideicomisos públicos y organismos internacionales, afores, aseguradoras y afianzadoras; expedir y operar tarjetas de débito y tarjetas recargables; recibir o emitir órdenes de pago y transferencias; realizar la compra venta de divisas en ventanilla por cuenta de terceros o propia y distribuir seguros, fianzas, así como recursos de programas gubernamentales.

1.6. Definición de Fondo de Protección.

La Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo en su artículo 42 denomina como Fondo de Protección, al de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores, constituido por el Gobierno Federal través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁶ <http://www.cnbv.gob.mx/sectorpopularuc/preguntasfrecuentes/Paginas/SociedadesFinancierasPopulares.aspx>

En este sentido el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual identifica al Fondo de Protección como: el conjunto de bienes de una persona o entidad, cuando tienen finalidad y cuentas especiales; el dinero o bienes destinados a pagar o extinguir una deuda, a reintegrar o compensar el deterioro o depreciación de los bienes.¹⁷

De manera independiente dicho fondo es definido como el dinero metálico o en billetes, títulos de crédito o valores fácilmente realizables del haber de un comerciante o del Erario Público, y también de los particulares; asimismo, de identifica como el dinero o bienes destinados a pagar o extinguir una deuda, a reintegrar o compensar el deterioro o depreciación de los bienes o como la suma que un particular, una sociedad u organismo tiene a su disposición inmediata.

Por otra parte, Ricardo Villa-Real, en su Diccionario de Términos Jurídicos define al Fondo de Protección como el “Conjunto de valores mobiliarios y dinero, pertenecientes a una pluralidad de inversiones, que tendrán sobre los mismos un derecho de propiedad, representado por un certificado de participaciones. Caudal o conjunto de bienes que posee una persona o una comunidad”.¹⁸

1.7. Definición de Unidades de Inversión (UDIs).

Es la “unidad de cuenta de valor real constante”, en la que pueden denominarse títulos de crédito, salvo cheques y en general contratos mercantiles u otros actos de comercio.¹⁹

¹⁷ **Cabanellas, Guillermo.** Op. cit. Tomo IV E-F. p. :::::

¹⁸ **Villa-Real Molina, Ricardo,** op.cit. p.205.

¹⁹ **Gómez de Lastra, Manuel C.** Fondos de Inversión Directa y el Fideicomiso. México: ISEF, 2001. p. 15.

Es el factor (valor) que se aplica a la adquisición de créditos hipotecarios y que son publicadas en el Diario Oficial de la Federación por el Banco de México.²⁰

Las obligaciones denominadas UDI'S se solventan entregando su equivalente en moneda Nacional al valor de dicha Unidad que corresponda al día en que se realice la operación o el pago. Cabe destacar que esta no es considerada como Unidad Monetaria, sino como Unidad de Cuenta y se considera de monto determinado²¹.

En sentido sobresale que las UDIs son unidades utilizadas para darles valor a las deudas, siendo mayormente utilizadas en créditos; sus costos de relación son mayores que si se tramitaran en pesos, registran desplazamientos de diezmilésimas de peso diario y de misma alterna son identificadas como una pequeña forma para medir la inflación en el país.

1.8. Definición de Trabajo de Consolidación.

Con base a lo que establece la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores en su artículo 2o, fracción XI, se denomina trabajo de consolidación el que se lleva a cabo en las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con nivel I a IV, por consultores con experiencia internacional en finanzas populares.

Dicho trabajo comprende la asistencia técnica en materia de mejora, estabilización, saneamiento y/o liquidación de sociedades, la cual será contratada por el Gobierno Federal a través del Banco del Ahorro Nacional y Servicios

²⁰ http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/valor_udis/

²¹ **Alfaro Jiménez, Víctor Manuel.** Glosario de Términos Jurídicos. México: Grupo Editorial Patria, 2009, p. 198.

Financieros S.N.C., Banca de Desarrollo; en su carácter de agente financiero del Gobierno Federal, con recursos provenientes del Fondo de Protección.

Capítulo II

Antecedentes y Marco Jurídico de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

En la actualidad las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, también identificadas como Cajas de Ahorro Popular, se han constituido como un medio económico para miles de mexicanos que optan por esta modalidad para invertir sus ahorros o adquirir préstamos, por tal motivo este mecanismo de captación monetaria adquirió una relevancia significativa al grado que, cuenta con legislación propia, a efecto de facilitar su integración al Sistema Financiero Mexicano.

Como referencia destaca que a nivel nacional las Cajas de Ahorro nacieron, sin marco jurídico regulatorio, funcionando así durante un largo periodo de tiempo en el que actuaron como organizaciones “de facto”, sin personalidad jurídica, siendo a partir del 14 de abril de 2010 cuando se constituyó la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México, con la que se establecieron las bases específicas para su regulación y funcionamiento.

Una de las cuestiones para impulsar las reformas es respetar la naturaleza de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo como sociedades sin fines de lucro pertenecientes al sector social e integrantes del sistema financiero mexicano, al igual que su forma de organización.

Asimismo, se busca mantener la rectoría de las autoridades financieras y, específicamente, reiterar las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de autorización, supervisión, regulación y sanción del sector, a fin de fomentar su sano desarrollo en protección de los ahorradores.

2.1. Primeras Cajas Populares en México, su regulación y funcionamiento.

En México, el término "caja popular" o "caja de ahorro" contempla un amplio número de intermediarios financieros similares al de las cooperativas financieras de Europa, Estados Unidos, Canadá y gran parte de los países en vías de desarrollo. Destacando de manera particular que las cooperativas de crédito se han establecido a nivel internacional como parte de algún tipo de movimiento²².

En algunos casos del siglo pasado como en Inglaterra y Alemania surgieron como una reacción popular a la industrialización, en la que los pequeños agricultores y trabajadores de zonas urbanas reunían sus ahorros y se prestaban entre sí.²³

En países de Europa como España y otros de América Latina la Iglesia fue un factor determinante para su creación, mientras que en otros más del continente y buena parte de los países en vías de desarrollo, el Estado ha alentado activamente su formación.²⁴

En la obra Fondos y Cajas de Ahorro del licenciado Ramón Ortega, señala que en México, su creación obedece a una combinación ideológica y activista de la iglesia, del Estado y de los integrantes mismos, quienes han tenido un papel preponderante en la evolución de las diversas categorías de cooperativas financieras.²⁵

Durante el Porfiriato hubo algunos intentos para fundar cooperativas de ahorro y crédito, sin embargo los altibajos financieros de finales del siglo XIX y principios del XX impidieron su desarrollo. Por consiguiente, fue hasta 1949 cuando el

²² **Jaramillo, Aleida.** "Cajas de ahorro, por un desarrollo integral". Vértigo. Año 10 No. 500, México: 17-oct-2010. p. 32.

²³ Loc. cit.

²⁴ **Ponce Romo, José Fernando.** Acercamiento histórico a las cajas Populares en México. Tesis. México: Escuela Libre de Derecho, 1992. p. 20.

²⁵ **Ortega Díaz, Ramón.** Fondos y Cajas de ahorro. Tesis. México: Escuela Libre de Derecho, 2009. p. 31.

sacerdote Pedro Velásquez Hernández retomó la idea de promover las cajas de ahorro como un mecanismo de auto-ayuda para los pobres, enviando a varios sacerdotes a estudiar los países populares en Canadá, así como a uniones de crédito en Estados Unidos.²⁶

Existen antecedentes de que a principios del siglo XX en los estados de Jalisco y Michoacán funcionaban algunas cajas rurales de ahorro y préstamo, las cuales operaron con base en el modelo alemán Raiffeisen.²⁷

Como resultado de estos esfuerzos, en 1922 se estableció en el Distrito Federal la primera caja de ahorro o "caja popular" por iniciativa del sacerdote Velásquez Hernández. El objetivo de las citadas cajas fue el de ayudar a las clases económicamente desprotegidas, mismas que tiempo después se organizaron de manera gremial.²⁸

Posteriormente, fue hasta 1954 cuando se celebró en México el Primer Congreso Nacional de Cajas Populares, al que asistieron representantes de 18 entidades federativas con el objeto de unificar esfuerzos encaminados a organizar las cajas de ahorro de manera que pudieran apoyarse unas a otras, surgiendo así el Congreso de Cajas Populares como organización gremial del movimiento cajista en junio de 1955.²⁹

Luego de su aparición, las Cajas Populares se extendieron rápidamente por el territorio nacional, destacando que para 1954 existían alrededor de 20 instituciones similares, cuyos dirigentes y participantes determinaron que necesitaban asesoramiento y otros servicios, por lo que en ese mismo año

²⁶ Jaramillo, Aleida. Op. cit. p. 33.

²⁷ Se crean cooperativas de créditos formados por campesinos, que unen bajo las ideas de ayuda mutua, exclusión de toda intervención de autoridad pública, operación dentro de un límite territorial determinado y la base financiera estaba formada por la responsabilidad solidaria e ilimitada de las obligaciones contraídas por la sociedad.

²⁸ **Jaramillo, Aleida.** Op. cit. p. 33.

²⁹ Ortega Díaz, Ramón. Op. cit. p. 32.

organizaron el Primer Congreso Nacional de Cajas Populares, en el que se analizó el funcionamiento de los órganos directivos y se determinó constituir un Consejo Central de Cajas Populares.³⁰

Por su parte Jaramillo Aleida señala que diez años después (1964), a los que se creó la Confederación Mexicana de Cajas Populares, la cual formó la estructura básica de organización del movimiento de este tipo de organizaciones en el país (integrada por Cajas, Federaciones y Confederaciones), se calculaba en territorio nacional unas 500 Cajas de Ahorro, con más de 300 mil asociados.³¹

Esta situación cambió en 1991, cuando la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito fue modificada para incluir a las Sociedades de Ahorro y Préstamo como intermediarios financieros regulados, con la única facultad de otorgar créditos a sus miembros. Asimismo, sobresalen las siguientes particularidades:³²

- 1993.- Surgieron las Cajas Solidarias a iniciativa de campesinos beneficiarios de créditos a la palabra del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Su origen fue para motivar el pago de créditos al PRONASOL y con el capital recuperado formar un intermediario que proporcionara servicios financieros a la comunidad.
- 1994.- La Ley General de Sociedades Cooperativas se modificó para incluir a las Cooperativas de Ahorro y Préstamo, esto significó cambios para el Sector de Ahorro y Crédito Popular.

Algunas Cajas de Ahorro continuaron operando bajo su forma jurídica original de Asociaciones Civiles y Sociedades Civiles. La regulación de estas instituciones ha sido laxa, pero con la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), aprobada el 4 de

³⁰ Jaramillo, Aleida. Op. cit. p. 33.

³¹ Loc. cit.

³² **Ponce Romo, José Fernando.** Op. cit. p. 21.

julio de 2001, se buscó acceder a otro nivel operativo, con más seguridad para los usuarios, con el fin de que pudieran crecer a un ritmo más rápido y ofrecer una gama más amplia de productos y servicios a más personas.³³

A partir de la aprobación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular se elaboró un marco de regulación prudencial y se empezó a preparar a las cajas y a las mismas autoridades, pues al no estar reguladas había que conocer cuál era su condición financiera.

La idea clara de algunos legisladores cercanos al sector de cooperativas acerca del marco legal anterior no respetaba adecuadamente su naturaleza no lucrativa, obligó a que se abrieran las mesas de discusión en torno al marco legal del sector cooperativo.

Un grupo muy importante de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Consejo Mexicano del Ahorro y Crédito popular, COMACREP) que se encontraban trabajando al amparo de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, coincidió con los legisladores en la necesidad de crear un marco jurídico que regule de manera exclusiva al Sector Cooperativo de Ahorro.³⁴

Otro grupo llamado Alianza Cooperativa (ALCONA) integrado por 150 cooperativas y 700 mil ahorradores, se había resistido a iniciar su proceso de regularización, argumentando que se ponía en desventaja ya que la propia sociedad fijaba su tasa de interés, ya que lo elevaba entre 1 y 2 puntos porcentuales. Al final término realizando sus trámites para la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.³⁵

³³ Loc. cit.

³⁴ http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=164153

³⁵ Loc. cit.

2.2. Quiebra de Crédito y Ahorro del Noreste (El Árbolito) y Fraude de las Cajas JOV.

Los citados casos cobran una relevancia especial, ya que desde un punto de vista social la quiebra de Crédito y Ahorro del Noreste (El Árbolito) y el Fraude de las Cajas de Ahorro de José Cirilo Ocampo Verduzco, representan casos medulares que dieron pauta a la creación de una legislación específica en materia de Ahorro y Crédito Popular.

Destaca que la Sociedad de Crédito y Ahorro del Noroeste (SCAN) comenzó a operar en 1991 como una caja de ahorro en la ciudad de Mexicali, Baja California —donde se asentó su matriz y domicilio fiscal—.

En noviembre 19 de 1993 el entonces subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Guillermo Ortiz Martínez, extendió al organismo un permiso para operar en cuatro entidades más. Para 1995, la Sociedad de Crédito y Ahorro del Noroeste contaba con un total de 67 sucursales en cinco entidades del país, ofreciendo intereses de 33% mensual a sus integrantes.³⁶

Los problemas de la institución y de sus socios comenzaron a partir del 18 de noviembre de 1998, fecha en la que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público inició los trámites para revocarle el permiso de operación, siendo hasta el 7 enero de 1999 cuando Hacienda les revoca el permiso por la detección de una mala administración.

En consecuencia, se declara la quiebra de la Sociedad de Crédito y Ahorro del Noroeste, conocida como el Banco del Arbolito, motivando que más de 42 mil familias de los estados de Sonora, Baja California, Sinaloa, Baja California Sur y

³⁶ <http://www.jornada.unam.mx/2000/07/24/035n1est.html>

Jalisco resultaran afectadas en su patrimonio, que de manera global ascendía a casi mil 800 millones de pesos.³⁷

En consecuencia se registra la fuga de los principales ejecutivos: expresidente del Consejo de Administración, Salvador Pulido Jiménez (detenidos en julio de 2002), Elmer García Acosta (detenido en junio de 2004 y administrador José Antonio Villegas Figueroa.

Como referencia sobresale que en el Arbolito depositaron sus ahorros tanto jubilados, como funcionarios estatales, entre los que se ubica al secretario de Planeación del Desarrollo y Gasto Público, Jesús Alberto Cano (durante el sexenio del gobernador de Sonora, Manlio Fabio Beltrones) e inclusive la Secretaría de Educación y Cultura del estado de Sonora resultó defraudada con un total de 20 millones de pesos, es decir 53% del monto total defraudado —esta institución se involucró pese a que la ley establecía que las dependencias estatales tenían restricciones en estas actividades—. ³⁸

Por lo que hace al fraude de las Cajas de Ahorro José Cirilo Ocampo Verduzco (JOV), se puede señalar que el problema inició en el estado de Puebla durante el segundo semestre de 2008 cuando un pequeño grupo de personas de ese entidad empezó a solicitar información a la Procuraduría General de Justicia de Puebla para presentar una denuncia masiva por fraude contra una cooperativa financiera.

El escenario se redimensiono y causó alarma en diciembre del mismo año debido a que La Financiera Coofia S.C. de R.L. (quien operó durante 12 años en Puebla, Veracruz, Hidalgo, Estado de México, Distrito Federal y Morelos e instaló en territorio poblano sus oficinas centrales), se declaró en quiebra.³⁹

³⁷ Loc. cit.
³⁸ Loc. cit.
³⁹ Loc. Cit.

Esta situación motivo aproximadamente 30 mil denuncias, por afectaciones calculadas en un monto total de 2 mil millones de pesos, involucrando a 21 empresas. Se calcula que de ese total resultaron afectados aproximadamente 23 mil 640 poblanos por un monto de 904 millones de pesos.

Durante ese periodo y a pesar de que Puebla mantenía un estado de alerta y era considerado un foco rojo a nivel nacional, varias empresas financieras y cajas de ahorro continuaron operando sin alinearse a las reglas de operación de la autoridad federal a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).⁴⁰

Dichas operaciones financieras evidenciaron la falta de una legislación y regulación de las empresas del ramo inmobiliario-financiero, ello debido a que las dependencias federales se limitaron a supervisar cajas de ahorro e inversión, sin brindar atención a otras áreas de nueva creación.

De manera tardía la Comisión Nacional Bancaria y de Valores asumió la responsabilidad de supervisar dichas actividades emitiendo alertas en su página de internet, donde advertía sobre la irregularidad de las operaciones de las firmas. Dando a los políticos un tema de debate, mismo que fue utilizado de manera mediática para incrementar sus votos mientras los defraudados buscaban opciones de pago y negociación a fin de recuperar sus ahorros.⁴¹

Por su parte, el gobierno poblano asumió el compromiso de moderar las negociaciones de pago con algunas empresas, pero al incrementarse el número de las firmas involucradas perdió el control total. Por su parte, el gobierno federal aceptó su responsabilidad y gestionó las acciones necesarias para apoyar

⁴⁰ http://www.buzos.com.mx/401_500/411/puebla.html

⁴¹ <http://libretadeapuntos.wordpress.com/2007/10/24/dos-detenidos-por-las-indagatorias-en-el-caso-de-la-cooperativa-de-jose-ocampo-verduzco/>

económicamente a dos de las 21 empresas, las cuales operaron como cajas de ahorro, sin embargo el resto no tuvo el citado beneficio por la falta de legislación.⁴²

2.3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El presente ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.

La reforma del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada por el entonces Presidente, Carlos Salinas de Gortari creó lo que puede denominarse como un nuevo capítulo en la historia del sistema financiero, debido a que la preocupación fundamental de la administración salinista fue la modernización del sistema financiero, mismo que incluía a los intermediarios financieros bancarios y no bancarios.

Bajo esta ideología, el 2 de mayo de 1990 el ex presidente Salinas de Gortari presentó una iniciativa de reforma al artículo 28 Constitucional la cual suprimió el carácter de servicio público, la prestación del servicio de banca y crédito. La iniciativa fue aprobada el 27 de julio de 1990 y en consecuencia se publicó el decreto que derogó el párrafo quinto del artículo 28 y reformaba el artículo 123 del citado ordenamiento.

El 21 de abril de 1981 se publicó la reforma al artículo 90 Constitucional, en la que señaló que la administración sería centralizada y paraestatal, mecanismo que hasta la fecha se mantienen vigente; de manera sistemática éste ordenamiento nos remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual contempla de manera puntual los componentes de la administración paraestatal, identificando al fideicomiso como uno de ellos.

⁴² Loc. cit.

En este sentido, destaca el contenido del artículo 28 constitucional, mismo que en su párrafo IV no considera como monopolios a las funciones que el estado establece en áreas estratégicas, destacando los organismos y empresas para las: correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, energía nuclear y electricidad, así como con actividades prioritarias: comunicación vía satélite y ferrocarriles, esto con el fin de cumplir con sus funciones, generando de manera sistemática el desarrollo nacional y bienestar a la población.

Por su parte el artículo 73, fracción XXIX-N, establece que una de las facultades del Congreso de la Unión es la de expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Puntualizando que dichas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal.

Ante esta situación recae en el Congreso la responsabilidad de vigilar y supervisar los procedimientos de este tipo de sociedades, considerando en todo momento el desarrollo sustentable de las cooperativas contempladas en los tres niveles de gobierno.

El artículo 90 dispone la organización de la Administración Pública Federal en centralizada y paraestatal. La administración pública federal centralizada se integra por la presidencia de la República, las secretarías de Estado y departamentos administrativos y la consejería jurídica del Ejecutivo Federal. A su vez, a su vez, la administración pública federal paraestatal la componen los organismos descentralizados, las empresas estatales mayoritarias, los fideicomisos públicos, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Finalmente el artículo 123, fracción XXXI, inciso b, atribuye como una facultad exclusiva de la Federación la de aplicar leyes en aquéllas empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal.

2.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Este ordenamiento fue publicado mediante decreto de fecha 29 de diciembre de 1976, durante la administración del entonces Presidente de la República, José López Portillo, el documento estableció las bases sobre las que se organiza y desempeña la administración pública federal, dividiéndola en dos grandes grupos: Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal.⁴³

Con esta ley se sujetaron las actividades de ambos grupos a la política establecida por el Ejecutivo Federal, supeditando claramente el funcionamiento de las entidades que conforman el sector paraestatal a las decisiones y al control de la administración central.

Cabe destacar que la Ley Orgánica, dedica el Título III a la regulación y administración pública paraestatal, así como a la clasificación de las entidades, de acuerdo a su constitución específica, por lo que dicho ordenamiento prevé su agrupamiento conforme a los objetivos específicos de cada una de ellas.

Como referencia sobresale el artículo 45 de la presente ley, el cual refiere que son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal, respectivamente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

⁴³ Artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

2.5. Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Este instrumento legal, publicado el 14 de mayo de 1986 en el Diario Oficial de la Federación por decreto del H. Congreso de la Unión, bajo el mandato del entonces presidente Miguel de la Madrid H.

La presente ley se enfoca a la constitución, organización y operación de las entidades que conforman el sector paraestatal, así como a la relación que guardan éstas con el Poder Ejecutivo Federal⁴⁴.

En su Capítulo II, Sección A, artículo 14; señala que son organismos descentralizados cuyo objeto sea:

1. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
2. La prestación de un servicio público o social; o
3. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Asimismo proporciona en el artículo 15, los elementos para la creación de un organismo descentralizado, los cuales son:

- La denominación
- Domicilio legal
- El objeto
- La integración de su patrimonio
- La integración del órgano del gobierno
- El régimen laboral
- Las obligaciones y derechos del director y del órgano de gobierno.

44

Martínez Morales, Rafael I. Derecho administrativo 1er y 2o. cursos, 1ª reimpresión. México: Oxford, 2005. p.185.

En el ámbito de la administración pública, la Ley Federal de Entidades Paraestatales dispone de las bases conforme a las cuales se deberá ajustar el comité técnico, en primer término se refiere a su integración, y en segundo lugar, aborda lo referente a las facultades y funcionamiento; asimismo prevé que en todos los casos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el fideicomitente único del Gobierno Federal.

Los fideicomisos públicos que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que auxilien al Ejecutivo Federal a la realización de actividades prioritarias, son considerados entidades paraestatales.

Los Comités Técnicos y Directores Generales para su integración, facultades y funcionamiento se ajustarán a la Ley de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales, en base a los anteriores instrumentos se fijarán las directrices de los programas institucionales a corto, mediano y largo plazos.

Las instituciones fiduciarias a través del Delegado Fiduciario deberá someter a la consideración de la dependencia encargada los proyectos de estructura administrativa.

Cuando la institución fiduciaria requiera de información y controles especiales lo hará a través del Delegado Fiduciario, bajo los siguientes requerimientos:

1. Los actos, contratos y convenios que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso.
2. Consultar antes a la fiduciaria los temas a tratar en el Comité Técnico.
3. De los acuerdos que tome el Comité Técnico se los deberá informar a la fiduciaria.
4. Informar de la situación financiera del fideicomiso.

Cuando se señalan las acciones y derechos que le corresponden al Comité Técnico, se hace con la finalidad de que sea una limitante para la institución fiduciaria.

La institución fiduciaria en caso de violentar las cláusulas del contrato o que lleve a cabo una resolución del Comité Técnico que supere su facultad, responderá por los daños y perjuicios.

En los contratos constitutivos de fideicomisos de la Administración Pública Federal Centralizada, se deberá reservar al Gobierno Federal la facultad expresa de revocarlos.

En el artículo noveno de la Ley de Entidades Paraestatales faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que tenga miembros en los órganos de gobierno y comités técnicos de las entidades paraestatales, facultad que se ve reflejada en la integración del Comité Técnico del Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.⁴⁵

2.6. Ley de Instituciones de Crédito.

Esta Ley, publicada en el Diario Oficial por decreto del 18 de julio de 1990 por el presidente en turno, Carlos Salinas de Gortari; en su artículo primero contempla lo siguiente:

“La presente ley tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y funciones de estas mismas podrán...y los términos en los que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.”⁴⁶

⁴⁵ El Comité Técnico estará integrado por: un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Gobernación, Contraloría y Desarrollo Administrativo, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Banco de México.

⁴⁶ www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43.pdf

En este sentido la publicación de la Ley de Instituciones de Crédito del 18 de julio de 1998, abrogó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, destacando que por primera vez se hizo mención de las cajas de ahorro y de las cooperativas de crédito.

De manera inicial, destaca que esta ley enuncia una de las facultades discrecionales que tendrá la Comisión Nacional Bancaria y de Valores respecto a las autorizaciones que otorga, las cuales tienen el carácter de intransmisibles, puntualizando que previamente deben tener la autorización de la Junta de Gobierno previa opinión del Banco de México.

Asimismo, sobresale que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores notificará en un lapso de 5 días hábiles la autorización y la opinión favorable de los estatutos de la sociedad y una vez notificado se procede a su organización y funcionamiento, según corresponda a la sociedad en cuestión.

Por otra parte, el promovente tendrá 90 días contados a partir de la notificación para presentar los documentos que acrediten los estatutos de la sociedad, para posteriormente poderla inscribir ante el Registro Público de Comercio.

En esta lógica, realizada la notificación estará a prueba la autorización en un lapso de 180 días a partir de que surta efectos la notificación. En este aspecto observamos que Ley no es clara, considerando que no especifica si los días son naturales o hábiles.

Por su parte, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se auxiliará de un Comité de Auditoría, dándole un carácter de órgano consultivo, a través de las disposiciones de carácter general que emita la Comisión antes señalada tendrán la finalidad de establecer las atribuciones y la forma de integración del Comité.

Las operaciones y servicios bancarios que presten las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo serán supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ya que es quien tiene las facultades de supervisar los movimientos económicos de dichas sociedades. Adicionalmente, destaca que podrán efectuar la contratación de auditores externos en caso de que se presenten problemas de solvencia económica y se necesite de un apoyo al sector.

Finalmente destaca que la ley incluye la autorización a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo para la captación de forma directa de capital, ello a través de operaciones de depósito, préstamo y/o crédito.

2.7. Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Mediante decreto del 4 de junio de 2001 el entonces presidente, Vicente Fox Quezada, hizo del conocimiento público la creación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, a través del Diario Oficial de la Federación; la cual reformó y derogó diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Con la finalidad de concentrar a las diversas organizaciones de finanzas populares como cajas populares, cooperativas, cajas de ahorro, uniones de crédito, microfinancieras, cajas solidarias; en un marco regulatorio y a su transformación en entidades de ahorro y crédito popular, se crea la Ley de Ahorro y Crédito Popular en el año 2001.⁴⁷

Esta es considerada la primer Ley en México para regular las operaciones del sector de Ahorro y Crédito Popular, el cual es integrado por Sociedades Financieras Populares (SOFIPOS) y Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SCAP).

⁴⁷ <http://www.bansefi.gob.mx/sectahorrocredpop/Paginas/Fondoprotec.aspx>

Para que la reforma del presente ordenamiento pudiera efectuarse se presentaron ciertos inconvenientes, entre los que destaca la identificación de cientos de cajas y grupos de personas que realizaban actividades de captación y que no entraron al marco legal por desinformación, la cual de derivo particularmente por influencias negativas o porque que se les dificultó cumplir dicho marco.

En este sentido puede señalarse que si el marco legal hubiera presentado una mayor rigidez para obligar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a actuar en contra de este tipo de personas podría haberse afectado la inclusión financiera y pudiera haberse colocado en supuestos delictivos a personas de bajos recursos que realizan actividades de ahorro como mecanismos de autoayuda.

Pese a que la Ley de Ahorro y Crédito Popular se publicó en el 2001, los resultados tangibles encaminados a la regulación del Sector de Ahorro y Préstamo empezaron a observarse a finales de 2005 con la autorización de las primeras Sociedades Financieras Populares y Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo —a la fecha se cuenta con 38 Sociedades Financieras Populares, observándose una disminución en el ritmo de incorporación durante el año 2009 debido al proceso de discusión y emisión de la ley en cuestión—.

Cabe destacar que desde su publicación a la fecha, la citada Ley ha registrado un total de nueve reformas, siendo la más significativa la del 28 de junio de 2005, en la que destacó lo siguiente:

- La modificación al contenido del artículo 46, refiriendo que en las sociedad financieras, las personas que hubieren adquirido más del uno por ciento del capital, no podrán tener acceso a créditos, pero sí a las acciones o servicios de la entidad.
- En referencia al sector rural, destacan las llamadas Sociedades Financieras Comunitarias, en las que se da la apertura a la educación financiera rural;

se enuncian los principios bajo los cuales se debe regir la: territorialidad, acción gremial, solidaridad y la ayuda mutua.

- Paralelamente, se establece que las Sociedades Financieras Comunitarias y los Organismos de Integración Financiera Rural promoverán la educación financiera rural, la cual tendrá por objeto propiciar el ahorro y el apoyo crediticio para el desarrollo de las actividades productivas del sector rural, por lo que podrán recibir donativos y apoyos de los gobiernos federal, estatal y municipal.
- Asimismo, se contempló entre otros cambios que la admisión y retiro de los socios de las Sociedades Financieras Comunitarias y de los Organismos de Integración Financiera Rural, se realizaría de conformidad con lo establecido por sus estatutos sociales o bases constitutivas.

Adicionalmente, destaca entre los objetivos de la Ley del Ahorro y Crédito Popular el de Proteger los depósitos de los ahorradores y promover el desarrollo del sector a través de:

- Atribuir a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores facultades de autorización, supervisión, regulación y sanción.
- Establecer un esquema de supervisión auxiliar, a cargo de las federaciones, a través de sus respectivos comités de supervisión.
- Establecer un esquema de seguro de depósito, a cargo de las federaciones, a través de un fondo de protección.

De acuerdo al contenido de la Ley, se vislumbra la posibilidad de que pueda registrarse algún tipo conflicto de intereses dentro de las federaciones, derivado específicamente de las facultades otorgadas a estos organismos para la integración; para otorgar servicios de asistencia técnica a las entidades, así como en la facultad de supervisión. Dicho conflicto podría acentuarse cuando el número de afiliados sea menor y exista una entidad con influencia significativa en la federación.

Finalmente, cabe resaltar que algunos sectores sociales consideraron que la publicación de la Ley, privaría a la mayoría de la población indígena y campesina de la capacidad de utilizar su propio ahorro e impediría la instrumentación cabal de los programas de micro financiamiento, el cual se estableció como una oferta del entonces presidente Vicente Fox Quezada para acabar con la pobreza.

De manera específica la ley generó preocupación entre miembros de miles de pequeñas organizaciones —la mayoría del medio rural—, que realizaban actividades de economía solidaria, entre las que cuentan con actividades de ahorro y crédito entre sus miembros. Uno de los principales problemas estribó en que la Ley y su reglamento propuesto establecían elevados requisitos en cuanto al número mínimo de miembros, montos mínimos de capital, así como una compleja contabilidad, administración y supervisión.

2.8. Ley General de Sociedades Cooperativas.

Actualmente las actividades económicas de producción y consumo de bienes y servicios, son reguladas por la Ley General de Sociedades Cooperativas misma que fue expedida y publicada por decreto de fecha 3 de agosto de 1994, por el entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari, a la fecha dicho ordenamiento registra tres reformas (2001, 2007 y 2009).

Regula los aspectos de constitución y de vida corporativa de las Sociedades Cooperativas de Ahorro Préstamo. Prevé la existencia de una sola Confederación que agrupe a todas las sociedades antes mencionadas.

En 1994 se modifica la Ley General de Sociedades Cooperativas. Para prever la figura de Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo.

De manera específica sobresale el contenido de su artículo 6º, en el cual se señalan los principios que deberán observar las cooperativas, siendo los siguientes:

1. Libertad de asociación y retiro voluntario de los socios.
2. Administración democrática.
3. Limitación de intereses a algunas aportaciones de los socios si así se pactara.
4. Distribución de los rendimientos en proporción a la participación de los socios.
5. Fomento de la educación cooperativa y de la educación en la economía solidaria.
6. Participación en la integración cooperativa.
7. Respeto al derecho individual de los socios de pertenecer a cualquier partido político o asociado religioso.
8. Promoción de la cultura ecológica.

Otro elemento importante de este ordenamiento, está contenido en el artículo 21, en el que se adiciona en la fracción III, las sociedades cooperativas “de ahorro y préstamo”, con lo que se les da a éstas el reconocimiento dentro del Sistema Cooperativo que venían buscando desde tiempo atrás.

Por otra parte, dicho ordenamiento contempla aspectos relevantes como el hecho de que dentro del Movimiento cooperativo nacional encontramos al máximo órgano de representación denominado Consejo Superior del Cooperativismo. El cual de acuerdo con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en conjunto con las Confederaciones y Federaciones establecerá un fondo de garantía para el apoyo de los ahorradores, el cual podrá ser afectado cuando lo requiera la sociedad para afrontar las pérdidas o restituir el capital de trabajo debiendo ser reintegrado al final del ejercicio social.

Adicionalmente, destaca el hecho de que las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo pueden agruparse en cualquier figura asociativa con reconocimiento legal como la confederación, federación o cualquier otra figura. Para agruparse en Confederación se necesita por lo menos diez entidades federativas.

En los artículos 8 y 11, fracciones I, II y IV, de la Ley General de Sociedades Cooperativas se estipula que para la constitución de las presentes Sociedades deben observarse las siguientes características:



En este sentido, se representa la estructura orgánica de la Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la LGSC, queda de la siguiente forma:



Asamblea General. Emite acuerdos que obligan a todos los socios, presentes, ausentes y disidentes, será de su incumbencia establecer las reglas generales y

resolver todos los negocios y problemas de importancia para la sociedad (art. 35 de la LGSC).

Dentro de las actividades de la Asamblea de acuerdo al artículo 36 de la LGSC, encontramos:

- Aceptación, exclusión y separación voluntaria de socios.
- Modificación de las bases constitutivas.
- Aprobación de sistemas y planes de producción, trabajo, distribución, ventas y financiamiento.
- Aumento o disminución del patrimonio y capital social.
- Nombramiento y remoción, con motivo justificado, de los miembros del Consejo de Administración y de Vigilancia; de las comisiones especiales y de los especialistas contratados.
- Examen del sistema contable interno. Informes de los consejos y de las mayorías calificadas para los acuerdos que se tomen sobre otros asuntos.
- Aplicación de sanciones disciplinarias a socios.
- Reparto de rendimientos, excedentes y percepción de anticipos entre socios.
- Aprobación de las medidas de tipo ecológico que se propongan.

Consejo de Administración. Este tiene a su cargo la representación de las Sociedades, la firma social y es el responsable del manejo del aval solidario o fianza durante el período de su gestión, que puede ser de hasta cinco años. Estará integrado por no menos de cinco ni más de quince personas, quienes serán nombrados o removidos, en su caso, por la Asamblea General (art. 41, 43 de la LGSC).

El Consejo de Vigilancia. Estará integrado por un número impar de miembros no mayor de cinco con igual número de suplentes, que desempeñarán los cargos de presidente, secretario y vocales. Las actividades que desempeña, pueden resumir

en dos prioridades, siendo el derecho de veto y la supervisión de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (art. 45 de la LGSC).

Comité de Riesgos. Será responsable de identificar y medir los riesgos, dar seguimiento de su impacto en la operación y controlar sus efectos sobre los excedentes y el valor del capital social de la Cooperativa (art. 46 Bis fracción II).

Comité de Crédito. Es el responsable de analizar, y en su caso, aprobar las solicitudes de crédito que presenten los Socios a la Cooperativa, así como las condiciones en que éstos se otorguen, de acuerdo a los manuales y las políticas que hayan sido aprobadas por el Consejo de Administración (art. 46 Bis fracción I).

Ambos comités estarán integrados por no menos de tres personas ni más de siete.

2.9. Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito.

La Ley para Regular las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (LRASCAP), fue publicada en el Diario Oficial de la Federación por decreto del 13 de agosto de 2009, bajo la presidencia de Felipe de Jesús Calderón Hinojosa; generando reformas, adiciones y derogaciones a diversas disposiciones de la Ley General de Sociedades Cooperativas, de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como a la Ley de Instituciones de Crédito.

La Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, tiene por objetivo regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, reconociendo que su naturaleza es distinta a la de las Sociedades Financieras Populares y respetando las autorizaciones que ya se han dado con anterioridad.

El presente ordenamiento regula la captación de recursos monetarios por parte de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo entre sus socios, reconociéndolas como sociedades sin fin de lucro, integrantes del sector social de la economía, promueve y facilita su sano y equilibrado desarrollo protegiendo los intereses de sus socios ahorradores; y establece los términos en que el Estado ejercerá las facultades de supervisión, regulación y sanción.

De manera específica dicha Ley contempla aspectos relevantes para el tratamiento del presente trabajo, entre ellos destaca el contenido de su Título I, en el que se establecen los cuatro objetivos de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, siendo los siguientes:

1. Regular, promover y facilitar la captación de fondos y recursos monetarios y su colocación mediante préstamos y créditos.
2. Regular y promover las operaciones de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.
3. Proteger los intereses de los socios ahorradores.
4. Sancionar las conductas contrarias a lo establecido en el presente ordenamiento.

Adicionalmente, sobresale entre otros aspectos el contenido del artículo 5º mismo que contempla que en los supuestos de situaciones no previstas por la presente ley a los sujetos de la misma se les aplicarán supletoriamente lo dispuesto en las siguientes disposiciones:

- I. La Ley General de Sociedades Cooperativas.
- II. La legislación civil federal
- III. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus Títulos Tercero A, referente a la mejora regulatoria, y Sexto, respecto de la tramitación de los recursos a que se refiere esta Ley.
- IV. El Código Fiscal de la Federación respecto de la actualización de multas.

- V. Los usos y las prácticas imperantes entre las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

De manera general, esta Ley contempla que es aplicable de manera exclusiva para las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo una supervisión auxiliar a cargo de un Comité Único, contando con un Fondo de Protección solo para Sociedades Cooperativas con niveles de operación I a IV, el cual será administrado por un Fideicomiso Emitido por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En este sentido se establece una obligación de todas las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo de registrarse en un Padrón Único, debiéndose crear solo una Confederación para las Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

De manera sustantiva, sobresale el hecho de que se reconoce a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo como parte del Sistema Financiero Mexicano, dentro del sector social, se reconoce al sector cooperativo como parte del sector social y existe la exclusividad en uso de las palabras como: Cajas Populares, Cajas Solidarias, Cooperativas Financieras, Cooperativas de Ahorro y Préstamo, etc. para las cooperativas.

Adicionalmente describe los dos tipos de visitas que pueden realizarse, siendo las especiales y las de investigación, mismas que tendrán cavidad en los siguientes supuestos:

- **Visitas especiales**, estas se efectuarán a efecto de:
 1. Examinar y corregir situaciones operativas.
 2. Dar seguimiento a los resultados derivados de una visita de inspección.
 3. Al presentarse situaciones de cambio o modificación en el ámbito contable, jurídico, económico, financiero o administrativo.

4. Al haber obtenido la autorización después de la elaboración del programa anual.
 5. Cuando se presenten actos, hechos u omisiones que no hayan sido contemplados en el programa anual.
 6. Al derivarse de la cooperación internacional.
- **Visitas de Investigación.** Estas se dividen ordinarias y extraordinarias, las primeras realizarán conforme a lo fijado en el programa anual de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Mientras que las extraordinarias se efectuarán cuando la Comisión tenga un indicio del que desprenda alguna conducta presuntamente contraria a la Ley.

Por lo que hace a las medidas correctivas, destaca que su regulación le competen a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a través de disposiciones de carácter general, en las que se establecen: medidas correctivas mínimas y especiales adicionales, las cuales deberán ser cumplidas por las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Para la aplicación de las medidas correctivas especiales adicionales, la citada Comisión podrá considerar los siguientes elementos:

1. La categoría de la Sociedad, es decir, el nivel con el que cuenta su autorización.
2. Situación financiera integral.
3. Cumplimiento al marco regulatorio.
4. La tendencia del Nivel de Capitalización y de los principales indicadores, para saber el grado de estabilidad y solvencia.
5. La calidad de información contable y financiera.
6. El cumplimiento de entrega de dicha información.

Finalmente se entiende que el sector cooperativo ahora cuenta con un marco legal específico, que respeta su naturaleza y es acorde con las características de las sociedades del sector social.

En el anexo 1 se presenta la estructura de la LRASCAP.

2.10. Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus ahorradores.

La presente Ley se publicó en el Diario Oficial por decreto del H. Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 2000, en el sexenio del entonces presidente Vicente Fox Quesada.

El presente ordenamiento da vida al Fideicomiso que administrará el Fondo de Fortalecimiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Este ordenamiento legal ha permitido, por una parte, una transición ordenada en beneficio de las cajas de ahorro que captan recursos a sus ahorradores, para su incorporación al sector financiero regulado, y por otra parte, su salida ordenada en casos extremos con la participación de los gobiernos estatales que han contribuido al rescate del patrimonio de los ahorradores.

Se faculta al Comité Técnico para determinar los montos del patrimonio administrado por éste, que deberán constituirse en las subcuentas para el fortalecimiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Dentro de los puntos a resaltar de la Ley es el donde establece el procedimiento para declarar el quebranto de créditos incobrables.

Se estableció un mecanismo que permitió bajo la reforma del 27 de mayo de 2005 publicado en el Diario Oficial de la Federación que permitió a diversas sociedades

y asociaciones tener acceso a prorrogas de captación, asesoría y seguimiento con alguna Federación autorizada.

En los artículos transitorios se prevén disposiciones para dejar sin efectos por ministerio de ley a las autorizaciones de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y uniones de crédito cuando obtengan autorización para organizar y funcionar como entidad de ahorro y crédito popular, o bien a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo que no se hubieran sometido a alguno de los programas de regularización previstos en la ley.

Con la reforma del 24 de abril de 2007, se considero la carga que se le presentaría a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores debido a las autorizaciones para organizarse y funcionar por parte de las Sociedades, se estimo conveniente no sujetar a dicha Comisión a los plazos de resolución respectivos.

Conforme a la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo señala que las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con niveles de operación I a IV estarán obligadas a pagar el Fondo de Protección, las cuotas mensuales que determine el Comité de Protección al Ahorro Cooperativo. Para efectos de lo anterior, el fondo de protección deberá contar con una cuenta especial que se denominará cuenta de seguro de depósitos.

La cuenta de seguro de depósitos tendrá como fin primordial procurar cubrir los depósitos de dinero de cada socio ahorrador, hasta por una cantidad equivalente a 25,000 UDIS, por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y a cargo de una misma Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo con Niveles de Operación I a IV, en caso de que se declare su disolución y/o liquidación, o se decrete concurso mercantil.

La Cuenta de Seguro de Depósitos no garantizará las operaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas, así

como a las sanas prácticas y usos entre las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, en las que exista mala fe del titular y las relacionadas con actos u operaciones ilícitas que se ubiquen en los supuestos del delito de enriquecimiento ilegítimo.

Finalmente el presente ordenamiento legal señala que el período de duración del Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores hasta que cumplan totalmente con sus fines o se extinga su patrimonio, *“a efecto de que no continúen efectuando reformas que prorroguen su vigencia”*.⁴⁸

⁴⁸ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/045_DOE_31ago07.pdf

Capítulo III

Tipos de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, así como del Fondo de Protección.

Aquellas sociedades constituidas y organizadas conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas que, independientemente del nombre comercial, razón o denominación social que adopten, tengan por objeto realizar operaciones de ahorro y préstamo con sus Socios, y quienes forman parte del sistema financiero mexicano con el carácter de integrantes del sector social sin ánimo especulativo y reconociendo que no son intermediarios financieros con fines de lucro.

Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo deben estar inscritas en el Registro Nacional de Cooperativas que lleva el Fondo de Protección a través de su Comité de Supervisión Auxiliar. Conforme a la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, el Fondo de Protección debe poner a disposición del público en general, a través de su página electrónica, la información correspondiente al Registro.

3.1. Integración del Fondo de Protección.

De acuerdo al artículo 42 de la LRASCAP, el Fondo de Protección es un fideicomiso constituido por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objetivo realizar acciones preventivas para evitar que las Sociedades con Niveles de Operación I a IV, presenten problemas económicos.

En este sentido las SCAP con niveles I a IV están obligadas a participar en el Fondo de Protección, para evitar daños en el patrimonio de los socios-ahorradores o bien que ponga en peligro la estabilidad o solvencia de las mismas (la protección

que brinda el Fondo a los ahorradores, haciende hasta 25,000 UDIS por socio ahorrador).

Previo a la integración, debemos partir de su documentación ante el Registro Nacional de Cooperativas —se designa de forma electrónica—, ya que todas las sociedades cooperativas que realicen actividades de ahorro y préstamo requieren de éste trámite básico para poder gozar del Fondo de Protección.

En este sentido, los pasos para la autorización, son los siguientes:⁴⁹



Datos contenidos en el Registro:

- Denominación Social.
- Domicilio Social.
- Datos de constitución.
- Número de socios.
- Monto de activos.
- Lugares donde se opera.
- Nombre de los principales funcionarios y directivos.
- Nivel de operaciones.
- Federación a la que se encuentra afiliada.

⁴⁹

<http://www.cnbv.gob.mx/sectorpopularuc/procesoautorización/Paginas/SociedadesCooperativasDeAhorroPr%C3%A9stamo.aspx>

Por lo anterior, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo deberán actualizar sus datos en el Registro Público de Comercio de forma trimestral o bien de forma semestral en el caso de las Sociedades de Nivel Básico con menos de dos mil socios.

Durante el proceso de regulación —mismo que termina en diciembre de 2012—, las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo no autorizadas se someten a la evaluación, diagnóstico y clasificación, por parte del Comité de Supervisión Auxiliar, así como a un Programa de Trabajo encaminado a obtener su autorización, misma que se revisará de forma semestral.

Una vez concluidos el Registro y el Programa de Trabajo las nuevas Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo podrán crear la subcuenta destinada al Fondo de Protección y así crear la protección y seguridad a su ahorrador y posibles clientes.

Por su parte, el Gobierno Federal, a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público constituirá un fideicomiso que se denominará “Fondo de Protección”⁵⁰; destacando que el patrimonio del Fondo de Protección se integrará por⁵¹:

- I. Aportaciones del gobierno federal.
- II. Cuotas mensuales ordinarias.
- III. Cuotas extraordinarias que determine el Comité Técnico.
- IV. Bienes, derechos y obligaciones que el propio Fondo adquiera por cualquier título legal.

I. *Aportaciones del Gobierno Federal.*

Estas serán aquellas para las cuales se les dirigirá un partida específica dentro Presupuesto de Egresos de la Federación.

⁵⁰ Artículo 42 de la LRASCAP.

⁵¹ Artículo 44 de la LRASCAP.

En la actualidad no se ha visto un apoyo por parte del gobierno federal, sin embargo, la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México, logró que la Cámara de Diputados incluyera en el Presupuesto de Egresos de la Federación una aportación de 200 millones de pesos para el Fondo de Protección. Se trata de la primera aportación que por mandato de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.⁵²

Para alcanzar los objetivos del Fondo de Protección la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México logró sensibilizar a las autoridades federales y a los diputados relacionados con el tema cooperativo y presupuestal.

II. *Cuotas mensuales ordinarias.*

De estas se encarga el Comité Técnico, el cual toma en cuenta los siguientes factores:

- a. Lo que la sociedad debe a los ahorradores.
- b. Los socios que tienen algún préstamo y lo deben.
- c. El valor de la cartera de crédito total menor a las reservas preventivas.

Dichas cuotas se deberán calcular de manera exacta para cubrir los gastos del buen funcionamiento y sostenimiento del Fondo de Protección y así poder notificar de éstas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las cuotas ordinarias se fijan a través de las siguientes actividades:

- a. Cuotas de estudio y trámite.
- b. Cuotas de afiliación.
- c. Cuotas de supervisión auxiliar.
- d. Cuotas por el servicio de asistencia técnica.

⁵²

Boletín Informativo de la CONCAMEX. "Apoyo al Presupuesto Federal al Fondo de Protección". Núm. 13-ene-2012. p. 4.

e. Cuotas por servicios complementarios.

Las cuotas mensuales que se deberán cubrir, se determinarán tomando en consideración el riesgo que se encuentren expuestas, con base en el nivel de capitalización y de los pasivos totales, de cada sociedad.

III. *Cuotas extraordinarias.*

Están a cargo de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con Niveles de Operación I a IV que determine el Comité Técnico, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Los recursos que integren la cuenta de seguro de depósitos del Fondo de Protección, deberán invertirse en valores gubernamentales con liquidez o en títulos representativos del capital social de sociedades de inversión en instrumentos de deuda.

IV. *Bienes, derechos y obligaciones,* que el propio Fondo adquiera por cualquier título legal.

Asimismo, debe considerarse que para un mejor funcionamiento y capacidad, se deben establecer los estatutos bajos los cuales se otorgan derechos y se delimitan las obligaciones, contemplando en este proceso el Reglamento Interior del Fondo de Protección, el cual debe regular los siguientes puntos:

- a. Las políticas y criterios con los que el Comité de Protección al Ahorro Cooperativo administre el Fondo de Protección.
- b. Crear los lineamientos para determinar el importe de las aportaciones y cuotas ordinarias y extraordinarias.
- c. El programa de control y corrección interno para prevenir conflictos de interés y uso indebido de la información.
- d. Los procedimientos para efectuar los préstamos que el Comité de Protección al Ahorro otorgue a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con niveles I a IV.

- e. El procedimiento para el pago de obligaciones garantizadas.
- f. La temporalidad del encargo como integrante del Comité Técnico.

3.2. Funciones del Fondo de Protección.

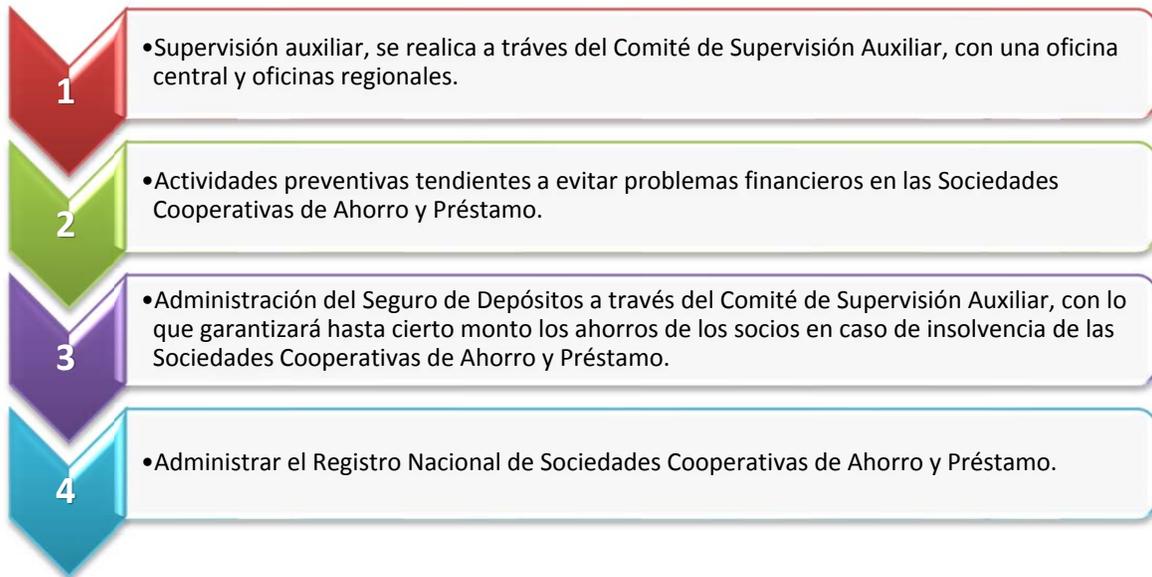
Como función especial está la de proteger el ahorro en las cajas populares con un seguro de depósitos, ello ante una eventualidad o algún problema financiero, supuestos en los que las cooperativas podrán acceder al fondo de 150 millones de pesos, y así responder a sus depositantes.⁵³

Por su parte, el Gobierno Federal el 11 de diciembre de 2009 constituyó a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, suscribió con el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros el Fondo de Protección.⁵⁴

Para estos efectos el Fondo de Protección centraliza las siguientes funciones que a continuación se citan:

⁵³ **Castro, Claudia.** "Protegen el ahorro en las cajas populares". La Razón. Sec. Negocios. México: 28-febrero-2011, p. 16.

⁵⁴ <http://www.bansefi.gob.mx/sectahorrocredpop/Paginas/Fondoprotec.aspx>



Un aspecto relevante dentro de las citadas funciones es la de distinguir entre las federaciones y las confederaciones ya que son parte integrante dentro del sistema cooperativo nacional.

Federaciones. Estas se constituirán con la agrupación voluntaria de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo fungiendo como organismo de segundo grado.

Confederación. Se constituirá con la agrupación de todas las Federaciones de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, siendo un órgano de tercer grado. Éstas se integrarán con un mínimo de cinco y un máximo de cincuenta Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Pese a sus diferencias, las federaciones y confederaciones son organismos cooperativos de integración y representación de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y serán instituciones de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, además de que adoptarán jurídicamente la naturaleza Cooperativa, sin fines lucrativos.

Dando continuidad a lo señalado en la LGSC en el artículo 78 Bis-5, señala que las Federaciones y la Confederación tienen en su encargo las siguientes funciones:

- Fungir como representantes legales.
- Proporcionar los servicios de asesoría técnica, legal, financiera y de capacitación.
- Promover la homologación de manuales, procedimientos, reglamentos y políticas entre sus afiliados.
- Llevar un registro de sus organizaciones afiliadas y publicarlo periódicamente.

De acuerdo al artículo 78 Bis-7 de LGSC, la Confederación Nacional y las Federaciones de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, contarán al menos con los siguientes órganos e instancias de dirección, administración y vigilancia:

- Una Asamblea General.
- Un Consejo Directivo.
- Un Director General o Gerente General, y
- Un Consejo de Vigilancia.

En el Capítulo V, Sección Primera, artículo 55 fracción de la LRASCA, se establecen los apoyos a los que las SCAP con niveles de I a IV tienen derecho si así lo requieren a través del Comité de Protección al Ahorro Cooperativo, a continuación se hace mención de ellos:

1. Apoyos preventivos de liquidez.

Requisitos:

- a. Un estudio técnico elaborado por un auditor externo y que sea de menor costo para el Fondo de Protección.
- b. Otorgamiento de garantías constituidas a su favor.
- c. Un programa de reestructuración de capital.

2. Apoyos financieros.

Requisitos:

Se dará cuando una Sociedad Cooperativas de Ahorro y Préstamo presente algunas de las siguientes situaciones:

- a. Escisión.
- b. Fusión.
- c. Venta de activos.

Asimismo destaca el hecho de que en el supuesto de que a las Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo se le presente un caso en el que peligre su estabilidad o solvencia, se podrá autorizar apoyos financieros cuando su costo sea mayor que el pago de los depósitos de dinero de los socios ahorradores.

El monto de apoyo preventivo de liquidez que el Comité de Protección al Ahorro Cooperativo concede no podrá exceder del 15% de los recursos de la cuenta de seguro de depósitos. De manera excepcional, y atendiendo a la situación financiera de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con niveles de operación I a IV y a la previa autorización del Comité Técnico podrá autorizar que la suma de los montos de los apoyos preventivos de liquidez sean de hasta el 30% de los recursos de la cuenta de seguro de depósitos (art. 55 párrafo 2º de la LRASCAP).

En este sentido, para que el fondo realice sus cometidos es necesario tener presente que el capital de las Sociedades Cooperativas se integra por las aportaciones de los socios, las cuales deben de tener una protección; es por eso que sea creó una subcuenta para la protección de los ahorradores.

Las aportaciones se hacen en efectivo, en bienes o en trabajo y éstas se representan a través de certificados (nominativos, indivisibles y de igual valor), mismo que deben actualizar anualmente.

3.3. Comités en los que se apoya para realizar sus funciones el Fondo de Protección.

El Fondo de Protección tiene la función de realizar tareas de supervisión y vigilancia, como se analizó en el punto anterior, pero es importante señalar que tendremos tres Comités que ejecutarán una actividad en específico, antes de mencionar los comités es importante señalar las razones por las que se debe llevar a cabo la supervisión (de la cual se encargará un Comité en específico):

- Captación de recursos del público.
- Información asimétrica.
- Proteger los intereses de los ahorradores.
- Promover la competencia, eficiencia y sano desarrollo de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Se debe considerar que la aplicación de la regulación prudencial ayuda a implementar mecanismos de gestión que:

- Permiten poder administrar mejor los recursos y riesgos financieros de la entidad.
- Reducen la posibilidad de malos manejos.
- Permiten una mejor rendición de cuentas al tener mejores controles.
- Contribuyen a ofrecerles a sus socios y comunidad donde opera, una garantía de acceso a más y mejores productos financieros, que a su vez se ha demostrado históricamente que contribuyen a una mejora en la calidad de vida de las personas.

Finalmente, destaca que el Fondo de Protección para el cumplimiento de sus fines, estará integrado por los Comités (art. 43 de LRASCAP):

1. Técnico del Fondo de Protección
2. De Supervisión Auxiliar

3. De Protección al Ahorro Cooperativo

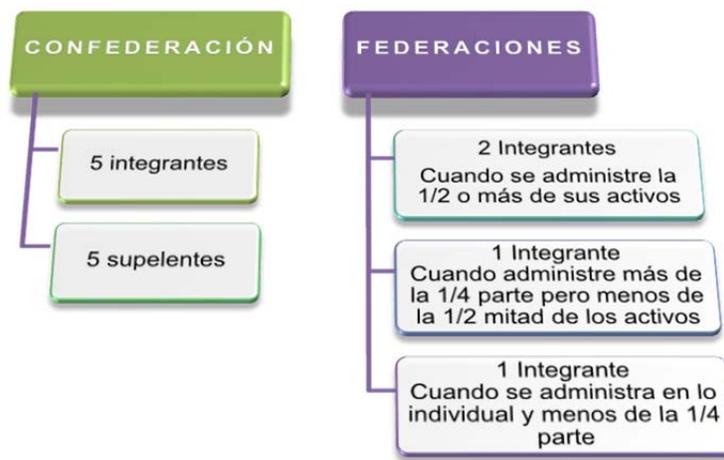
3.3.1 Comité Técnico: Integración y Funciones.

Como referencia, cabe señalar que el pasado 24 de febrero de 2012 inició actividades el Comité Técnico del Fondo de Protección para las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, estableciendo como objetivo principal el de garantizar sus recursos a los ahorradores de estas entidades.

Por su parte, *Yerom Castro Fritz, vicepresidente de Supervisión de Banca de Desarrollo y Finanzas Populares, explicó que el Fondo cuenta en la actualidad con alrededor de 67 millones de pesos, ya que de 59 Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, 47 han hecho su aportación.*⁵⁵

El Comité Técnico del Fondo de Protección está integrado por nueve representantes del sector de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, los cuales se señalarán en el contrato constitutivo.

A continuación se representa un desglose de la designación de los nueve miembros conforme a las Federaciones y Confederaciones:



⁵⁵

Castro, Claudia. Op. cit. p. 17.

En este proceso cobra especial relevancia establecer los requisitos para ser miembro del Comité Técnico del Fondo de Protección, debido a que es una medida más de seguridad para los ahorradores, de esta forma les brinda la tranquilidad de que la persona que manejan su dinero, en el art. 46 de la LRASCAP, están plenamente capacitadas, en este sentido los requisitos son los siguientes:

1. Contar con un historial crediticio satisfactorio y de honorabilidad.
2. No ser asesor o consultor de alguna Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo.
3. No tener parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado civil con algún miembro del Consejo de Administración, Consejo de Vigilancia, con el Director o Gerente General de alguna Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo.
4. Tener una buena reputación en materia financiera o administrativa, no encontrarse inhabilitado, no tener sentencias internacionales por delitos patrimoniales y no tener adeudos vencidos.

Dentro de la estructura orgánica del Comité Técnico del Fondo de Protección se encuentra la figura del Gerente General y del Contralor Normativo, destacando que para ocupar dichos puestos, de igual forma se deben cubrir los siguientes requisitos (art. 47 frac. VI de la LRASCAP):

- Haber prestado por lo menos cinco años sus servicios en puestos cuyo desempeño requiere conocimientos y experiencia en materia jurídica, financiera o administrativa.
- No ser empleado como funcionario o miembro del Consejo de Administración o Vigilancia de alguna Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo.
- No tener parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado civil con algún miembro del Consejo de Administración, Consejo

de Vigilancia, con el Director o Gerente General de alguna Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo.

Una vez que el Comité Técnico del Fondo de Protección cubre los requisitos ya señalados, estará capacitado para desempeñar las funciones que a su cargo le correspondan.

Para efectos del presente trabajo, resulta indispensable delimitar las funciones que le corresponden al Comité Técnico del Fondo de Protección, motivo por el que se presenta el siguiente cuadro con las funciones del citado Comité:



Cabe referir que el Comité Técnico del Fondo de Protección debe rendir informes a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de manera semestral cuando se trate de informar acerca del manejo y situación financiera de la cuenta del Seguro de Depósito; y anualmente cuando se trate de los estados financieros de cada ejercicio anual. Paralelamente, dicho Comité tiene la obligación de informarle a la Comisión acerca de los avances o conclusión de sus gestiones anualmente.

3. 3. 2 Comité de Supervisión Auxiliar: Integración y Funciones.

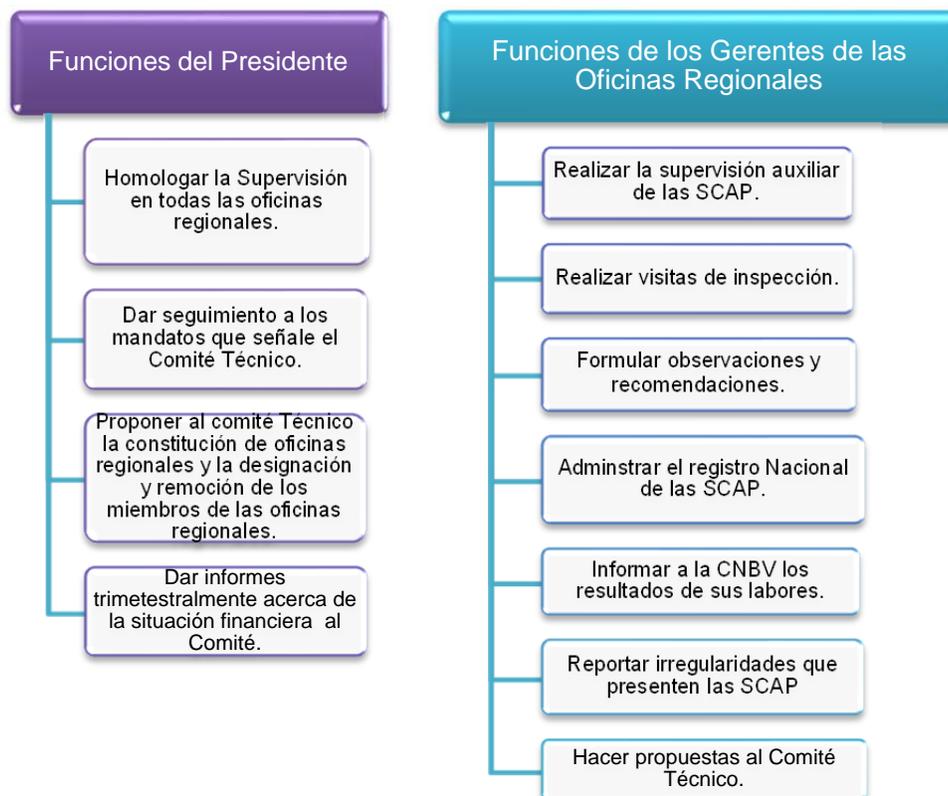
La creación de este Comité de Supervisión fue prevista para el primer semestre de 2010 sin embargo los esfuerzos emprendidos no pudieron hacer posible su operación; tal es el hecho que en la actualidad no se encuentra operando como tal, motivo por el que personal capacitado que actualmente integra los comités de supervisión en la federaciones, busca que se trasladen al Comité de Supervisión Auxiliar las responsabilidades para llevar a cabo sus funciones.

Cabe destacar que el Comité de Supervisión Auxiliar no tendrá dependencia jerárquica ni subordinación a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sin embargo tiene la obligación de informarle del resultado de sus labores.

Por lo tanto, dicho Comité tendrá la facultad de supervisar a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo mediante la implementación de mecanismos de alerta que le permitan detectar oportunamente algún riesgo, puntualizando que no podrá imponer penas ni sancionar a las Sociedades.

Asimismo, el Comité de Supervisión Auxiliar realizará funciones de supervisión con un enfoque preventivo y solo podrá emitir, si así se requiriera, recomendaciones y observaciones a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

El Comité de Supervisión Auxiliar estará integrado por un Presidente y los Gerentes de Oficinas Regionales, conforme a lo establecido a los artículos 52 y 53; los funcionarios antes mencionados tendrán las siguientes funciones:



Por su parte, el presidente del Comité de Supervisión Auxiliar y los Gerentes de las Oficinas Regionales serán designados por el Comité Técnico, previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tomando en cuenta la concentración regional de las Sociedades en el territorio nacional.

En el art. 51 de la LRASCAP señala las funciones del Comité, el cual debe estar dotado de miembros competentes que realicen sus tareas de una forma objetiva y clara, por lo tanto para ser miembro se requiere lo siguiente:

1. No ser asesor o consultor de alguna Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.
2. No estar sujeto a concurso o declarado en quiebra, no encontrarse inhabilitado para ejercer el comercio.
3. Contar con la certificación expedida por una institución especializada reconocida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
4. No tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que se refieren a actividades docentes, de investigación, culturales o de beneficencia.
5. Tener una buena reputación en materia financiera o administrativa, no tener sentencias internacionales por delitos patrimoniales y no tener adeudos vencidos.

Asimismo, destaca que las oficinas regionales estarán integradas por al menos tres personas designadas por el Comité Técnico, de los cuales se nombrará a un Gerente que fungirá como responsable de dicha oficina.

3.3.3. Comité de Protección al Ahorro: Integración y Funciones.

En este rubro las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con Niveles de Operación I a IV están obligadas a aportar a la cuenta de Seguro de Depósitos, destacando que esta cuenta de protección fue conformada en un fideicomiso constituido por el Gobierno Federal a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Cuando estas Sociedades presenten problemas financieros el Fondo puede brindar una protección de hasta 25,000 unidades de inversión por socio ahorrador, esto una vez que se haya realizado un estudio técnico, con la finalidad de dar una garantía y otorgar un programa de restauración de capital.

Cuando se llegará a presentar una fusión, escisión, concurso mercantil o venta de activos, también se prevén apoyos financieros; las aportaciones serán determinadas por el Comité Técnico, con base en las disposiciones que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores considerando el perfil de riesgos de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con nivel I a IV de capitalización y su monto de pasivos.

Por su parte, el Comité de Supervisión Auxiliar cubrirá el principal y los accesorios de los depósitos de dinero cuando una Sociedad presente alguna situación de las arriba mencionadas.

Para el pago de los depósitos se estará a lo señalado en el artículo 61, 2° párrafo de la LRSAC, el cual se realizará en moneda nacional, por lo que la conversión del monto denominado en unidades de inversión se efectuará utilizando el valor vigente de la citada unidad en la fecha en que se cubre el pago correspondiente.

Cuando algún ahorrador tenga más de una cuenta dentro de la misma sociedad solamente se cubrirá el monto de cobertura, dividiéndolo a prorrata entre el número de cuentas.

El Comité de Protección al Ahorro Cooperativo debe informar mensualmente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y al Comité Técnico, el estado en que se encuentra la cuenta del Seguro de Depósito.

Pese a que se han abordado brevemente las funciones que le corresponden al Comité antes citado, a continuación se listarán las funciones que le confiere la Ley

para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo:

1. Aprueba el otorgamiento de apoyos a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y administra los recursos del Fondo de Protección.
2. Calculo de cuotas ordinarias y extraordinarias.
3. Inversión de recursos de la cuenta de Seguros de Depósitos.
4. Informar de irregularidades que observe en la Sociedad al Comité Técnico, Comité de Supervisión Auxiliar o a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
5. Aprobar apoyos financieros.
6. Designar liquidadores o síndicos.
7. Hacer públicas las bases de pago a ahorradores.

El Comité de Protección al Ahorro Cooperativo debe estar integrado por cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes, que serán designados por el Comité Técnico, de los cuales uno será nombrado presidente, quien tendrá las atribuciones que determine el Comité Técnico.

3.4. Tipos de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo deben estar inscritas en el Registro de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo que lleva el Fondo de Protección a través de su Comité de Supervisión Auxiliar. Conforme a la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, el Fondo de Protección debe poner a disposición del público en general, a través de su página electrónica, la información correspondiente al Registro.

El sector de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo se compone de:

- Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con niveles de operación I a IV.

- Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con nivel de operación Básico.

3.4.1. Nivel Básico.

De acuerdo a lo establecido en la LRASCAP en el Capítulo III “De las operaciones”, Sección Primera “Del nivel de operaciones básico”, se desarrollará el presente tema.

En este rubro se contempla a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo que tienen sus activos menores a 2, 500, 000 UDIS (art. 13 de LRASCAP), lo que equivaldría más o menos a 18 millones de pesos⁵⁶; las Sociedades que cuenten con el número de activos antes mencionados, se les asignará el nivel básico.

Por lo tanto las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con nivel básico están obligadas a presentar ante el Comité de de Supervisión Auxiliar sus estados financieros básicos con base en los formatos establecidos (art. 15 de LRASCAP).

El Consejo de Administración tiene a su cargo aprobar los estados financieros, los cuales deberán presentarse en los meses de abril, julio, octubre y enero de cada ejercicio social, es decir, de manera trimestral (2° párrafo del art. 15).

Tratándose de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con niveles de operaciones básico con menos de 2000 socios únicamente deberán presentar los citados estados financieros de manera semestral, dentro de los meses de julio y enero de cada ejercicio social (art. 15 2° párrafo).

En esta lógica las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo de Nivel Básico contemplan en su funcionamiento las siguientes:

⁵⁶ Valor de la unidad de inversión al día 8-feb-2012.

- ❖ Operaciones permitidas (art. 14 frac. I, LRASCAP):
 1. Recibir depósitos de sus socios.
 2. Otorgar préstamos a sus socios.
 3. Transmisión de dinero con sus socios.
 4. Recibir créditos de entidades financieras nacionales o extranjeras⁵⁷, organismos internacionales, así como instituciones integrantes de la Administración Pública Federal o Estatal y fideicomisos públicos.
 5. Efectuar la distribución y pago de productos, servicios y programas gubernamentales.

- ❖ Prohibiciones (art. 14, 2º y 3er párrafos):
 1. Recibir como garantía, su propio capital social.
 2. Autorizar a sus socios la expedición de cheques a su cargo.

- ❖ Obligaciones (art. 15 y 16):
 1. Registrarse ante el Comité de Supervisión Auxiliar.
 2. Presentar al Comité de Supervisión Auxiliar sus estados financieros aprobados por el Consejo Administrativo de forma trimestral, o semestral en su caso.
 3. Presentar la solicitud de autorización al Comité de Supervisión Auxiliar a los 150 días de que se verifique que cuentan con activos superiores a 2, 500, 000 unidades de inversión.

Por otra parte, sobresale que las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con activos inferiores a 2, 500, 000 unidades de inversión, si así lo quisieran los socios por convenir a sus intereses pueden solicitar la autorización a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para que sujetarse a su supervisión y contar con un Fondo de Protección.

⁵⁷ Respetando el nivel que señala la Ley de Inversión Extranjera en el artículo 7 donde puede ser del 10% tratándose de sociedades cooperativas de producción, 25% transporte, 49% instituciones de seguros, instituciones de fianzas, casas de cambio y almacenes generales de depósitos.

3.4.2. Nivel de I a IV.

En este se establece un plazo de 180 días posteriores a la publicación de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, para registrarse y celebrar asambleas en las que sus socios acuerden sujetarse al proceso de autorización y, a efecto de continuar realizando operaciones de ahorro y préstamo, solicitar su autorización a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a más tardar el 31 de diciembre de 2012.

En el régimen transitorio de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo para la asignación de niveles de I a IV, se estableció un plazo de 270 días posteriores a la publicación de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, para someterse a la evaluación, diagnóstico y clasificación, por parte del Comité de Supervisión Auxiliar y para elaborar un Programa de Trabajo.

De acuerdo al artículo 3º transitorio de la LRASCAP, señala a las SCAP en **“Prórroga Condicionada”**, a las que define como sociedades con activos superiores a 2.5 millones de UDI’s que se encuentran en proceso de regularización y operan al amparo del régimen transitorio del que se hace mención en la LRASCAP.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de pleno en la tesis jurisprudencial P./J. 28/99 hace mención que las SCAP que se hayan constituido con anterioridad al inicio de su vigencia de la nueva reglamentación solicitarán la autorización a la CNBV para operar con ese carácter en los términos previstos en la LRASACP, *“so pena de no hacerlo en el plazo señalado deberán abstenerse de captar recursos”*.⁵⁸

Estas sociedades no cuentan con autorización ni son supervisadas por la CNBV, además de que no participan ni cuentan con la protección del seguro de depósitos.

⁵⁸ 9ª Época; 2ª Sala; Ap. Act. 2002; I, Jur. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C. p. 247.

Estas sociedades deben someterse a una evaluación por parte del Comité de Supervisión Auxiliar del Fondo de Protección, quien es responsable de clasificarlas en función al cumplimiento de los requisitos mínimos para solicitar la autorización para operar.⁵⁹

Durante el período transitorio las Federaciones con la opinión de consultores auditores externos, o el área de asistencia técnica de las Federaciones, deben realizar un diagnóstico puntual y clasificar semestralmente a las Sociedades Cooperativas en distintas categorías conforme a su posibilidad de estar en condiciones de solicitar la autorización ante la CNBV.

En este sentido la clasificación otorga el nivel “D”, que obliga a suspender operaciones a aquellas sociedades cooperativas que por el riesgo que representan para sus socios ahorradores no debieran continuar operando, ni en un nivel de operaciones básico.

Cabe resaltar que las sociedades que estén evaluadas en el nivel “D” antes de la entrada en vigor de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, sólo podrán acogerse a ésta en los casos que demuestren puntualmente al Comité de Supervisión Auxiliar su viabilidad financiera y la suspensión de todas las operaciones indebidas que hayan sido detectadas con anterioridad.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene a su cargo las disposiciones de carácter general en las que se determinarán las características de las operaciones, sus límites y los requisitos para el buen funcionamiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con niveles de operación I a IV.

⁵⁹ <http://www.cnbv.gob.mx/sectorpopularuc/DescripciondelSector/Paginas/SociedadesCooperativasdeAhorroyPrestamo.aspx>

En este sentido las Sociedades con niveles de operación I a IV, únicamente podrán recibir depósitos de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, ya sea a través de sus sectores central o paraestatal.

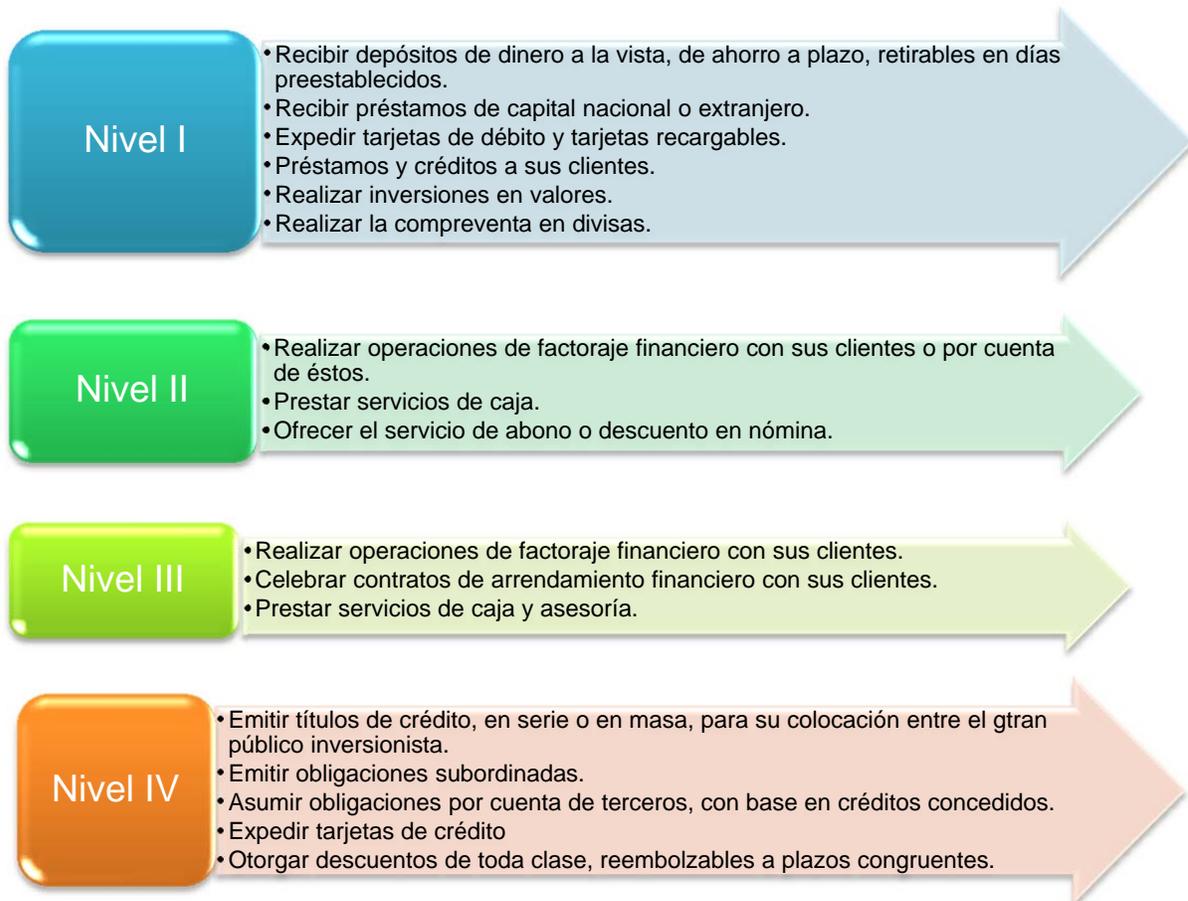
Por lo tanto, las disposiciones de carácter general establecen diferentes criterios para la asignación del nivel; uno de ellos es el monto de los activos, siendo así como las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo obtienen un nivel.

En esta lógica, se muestran a continuación los niveles de acuerdo al monto de sus activos:

- a. *Nivel de Operaciones I.* Con un monto de sus activos totales iguales o inferiores a 10 millones de unidades de inversión.
- b. *Nivel de Operaciones II.* Con un monto de activos totales superiores a 10 millones e iguales o inferiores a 50 millones de unidades de inversión.
- c. *Nivel de Operaciones III.* Con un monto de activos totales superiores a 50 millones e iguales o inferiores a 250 millones de unidades de inversión.
- d. *Nivel de Operaciones IV.* Con un monto de activos totales superiores a 250 millones de unidades de inversión.

En consecuencia las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con niveles I a IV, estarán sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y en el reglamento de supervisión expedido conforme a la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Con las Sociedades antes citadas pueden realizarse diversas operaciones, para ejemplificar a continuación se señalan las actividades propias de cada nivel:



De acuerdo a los reportes realizados por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el sector de las sociedades cooperativas de ahorro y crédito popular está compuesto por 481 organizaciones: 98 de ellas se encuentran debidamente registradas y autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para captar recursos del público; 152 tienen un nivel básico y 231 están en proceso de autorización.⁶⁰

Finalmente, cabe señalar que las entidades en las que se han detectados más irregularidades en cuanto a este sector son las de Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz, debido a los altos índices de marginación que prevalecen. En estos

⁶⁰ **Cardoso, Víctor.** "Hay 200 sociedades de ahorro y crédito que operan sin autorización: Condusef". La Jornada. Sec. Economía. México: 21-feb-2011. p. 37.

supuestos la situación que prevalece es la de dar más del 10% anual de interés, lo que está fuera de la realidad financiera del país.⁶¹

Capítulo IV

Análisis del Porcentaje que el Fideicomiso destina al pago de los ahorradores en las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

En los inicios de la vida del fideicomiso el marco jurídico aplicable era prácticamente el mismo tanto para el privado como el público. A paso y medida en que el fideicomiso se convirtió en un instrumento eficaz para llevar a cabo diversas acciones de gobierno, fue ganando aceptación en el medio de los asuntos públicos.

⁶¹ Loc. cit.

En los primeros años de utilización del fideicomiso para asuntos públicos, carecía de una regulación especial aplicable en ese ámbito; las operaciones se celebran con base en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; así como en las normas relacionadas con el manejo de recursos públicos.

4.1. El Fideicomiso.

Esta figura jurídica ha enriquecido la vida administrativa del país, debido a que puede ser utilizada para múltiples objetivos, además de que cuenta con las ventajas de permitir armar estructuras jurídicas que se ajusten de forma muy precisa al objetivo buscado, permitiendo a una persona física o jurídica-colectiva invertir su capital en un negocio que será manejado por un experto que actúa con la prudencia y diligencia.

La administración pública se ha visto enriquecida con el desarrollo del fideicomiso público, como entidad auxiliar de la Administración Pública; sobre todo en los últimos gobiernos esta unidad se ha desarrollado intensamente.

De acuerdo al artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el Fideicomiso es una acción mediante la cual *"se transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria"*.

Para efectos del presente trabajo, se puede señalar que en el fideicomiso se reúnen voluntades individuales y organizan una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales.

4.1.1. Tipos de Fideicomisos.

De acuerdo con el maestro Andrés Serra Rojas en su libro “Derecho Administrativo” del cual tomo los elementos a los que hace mención para la clasificación de los fideicomisos; se toma en cuenta a la persona jurídica que lo va a constituir, puede ser el Estado o un particular, atendiendo a éste supuesto tenemos el fideicomiso público y fideicomiso privado, respectivamente.

Fideicomiso Privado.- Por lo que respecta a éste, se considera la disposición de última voluntad por la que el causante deja todo o parte de sus bienes a una persona, fideicomisario; a fin de que dé a dichos bienes un destino determinado.⁶²

Fideicomiso Público.- Éste surge cuando la administración recurre a operaciones establecidas por el derecho mercantil, para desarrollar sus objetivos y satisfacer necesidades colectivas; por lo tanto se identifica como un contrato celebrado por la Administración Pública, por medio del cual se destinan ciertos bienes a la realización de un fin de utilidad pública —encomendando este a una institución bancaria—. Cabe destacar que los antecedentes del fideicomiso públicos se establecen en el fideicomiso privado.⁶³

“El Fideicomiso Público”, título que lleva la obra del autor Oswaldo Mendoza, en la cual hace referencia a las cuatro figuras que se mencionan en el fideicomiso, las que se enuncian a continuación⁶⁴:

- a. **El fideicomitente**, es la parte que transfiere a otra bienes determinados. Tiene que poseer el dominio pleno de los bienes dados en fideicomiso.⁶⁵

⁶² Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 29ª ed. México: Porrúa, 2010, p. 867.

⁶³ Loc. cit.

⁶⁴ Mendoza Popoca, Oswaldo Aníbal. El Fideicomiso Público. México: Porrúa, 2010. p. 49-58.

⁶⁵ *Ibídem.* p. 49.

- b. **El fiduciario**, es la parte a quien se transfieren los bienes, y que está obligada a administrarlos con la prudencia y diligencia propias del buen hombre de negocios, que actúa sobre la base de la confianza depositada en él. Debe ser una institución de banca de desarrollo autorizada por la Ley de Instituciones de Crédito.⁶⁶

- c. **El fideicomisario**, que es el destinatario final de los bienes fideicomitados. Normalmente, el beneficiario y el fideicomisario son una misma persona. Pero puede ocurrir que no sea la misma persona, puede ser un tercero, o el propio fiduciante.⁶⁷

- d. **El beneficiario**, es la persona que recibe el beneficio por el que se ha instituido el fideicomiso (puede o no existir), sin ser el destinatario final de los bienes. Pueden ser una o varias personas físicas o jurídicas.⁶⁸

El patrimonio fiduciario esté integrado por el conjunto de bienes destinados a la realización del fin para el cual fue constituido, y su titular es el fiduciario; desde luego, en dicho patrimonio se incluyen los frutos del mismo.

El fideicomiso público como unidad económica auxiliar de la Administración Pública Federal dentro del Sector Paraestatal, tomo como base al fideicomiso privado. De éste tomó su estructura, organización y finalidad, pero el régimen que los regula es de diferente naturaleza jurídica y económica; ya que en tanto el fideicomiso público realiza fines que corresponden al Estado bajo un régimen de derecho público y como una institución auxiliar de derecho administrativo, para atender prioridades que se susciten en la vida nacional.⁶⁹

⁶⁶ **Ibíd.** p. 55.

⁶⁷ **Ibíd.** p. 53.

⁶⁸ **Ibíd.** p. 64.

⁶⁹ **Serra Rojas, Andrés.** Op. cit. p. 868.

Los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal en su carácter de fideicomitente persiguen la finalidad de desarrollar las áreas prioritarias del desarrollo nacional, razón por la cual son considerados fideicomisos públicos de fomento, los cuales no deben confundirse con los fideicomisos en los cuales el Banco de México actúa en su carácter de fiduciario o administrador del patrimonio fideicomitado, mismos que no necesariamente se crean para tener una área prioritaria del desarrollo nacional.⁷⁰

Los fideicomisos públicos de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal son parte integrante del sistema bancario mexicano, de conformidad con el artículo tercero de la Ley de Instituciones de Crédito.

El fideicomiso público se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; el cual es creado por el Estado, y lo coloca bajo la tutela de una Coordinadora de Sector, según sea el fin para el que se le haya constituido, Coordinadora que realizará respecto de ellos las tareas de control y vigilancia.⁷¹

4.1.2. Características del Fideicomiso Público y Privado.

Refiriéndonos al fideicomiso privado su regulación está encomendada al derecho privado y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

El Fideicomiso Público su regulación es de derecho público, en particular a la Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Entidades Paraestatales, Ley de Inversiones Extranjeras, Ley del Mercado de Valores y Acuerdos Presidenciales y Ley del Banco de México.

⁷⁰ **Menéndez Romero, Fernando.** Op. cit. p. 226.

⁷¹ **Martínez Morales, Rafael I.** Derecho Administrativo 1er y 2º cursos. 5ª ed. México: Oxford, 1999. p.172.

Elementos personales en el fideicomiso público:

a. Fideicomitente:

De acuerdo a lo establecido por la LOAPF en el artículo 47 y artículo 41 de la LFEP señalan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el fideicomitente por excelencia de la Administración Pública Federal.

b. Fiduciario:

Éste puede ser:

1. El Gobierno Federal
2. Los gobiernos de las Entidades Federativas
3. Los Ayuntamientos

c. Fideicomisario:

Serán personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho del fideicomiso.

Elementos personales del fideicomiso privado:

a. Fideicomitente:

En la LGTOC en el artículo 384 señala que las personas con capacidad para transmitir la propiedad o la titularidad de los bienes o derechos, podrán ser fideicomitentes.

b. Fiduciario:

Las instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ellos en la ley.

c. Fideicomisario:

Las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica (art. 382 de la LGTOC).

Una vez que se ha delimitado los sujetos del fideicomiso, se procede a enunciar el objeto del fideicomiso privado y público, así como sus fines y duración:

- *Objeto del fideicomiso privado:*

Consiste en prestar servicios, ejecutar obras, organizar eventos, realizar inversiones; con un fin lícito. Pueden ser toda clase de bienes y derechos lícitos.

➤ *Objeto del fideicomiso público:*

Se basa en las actividades prioritarias para el Estado; las cuales son exclusivas para los mexicanos; éstas se obtienen a través de concesiones.

Las áreas prioritarias de acuerdo al artículo 28 constitucional son:

- a. Ferrocarriles
- b. Telecomunicaciones
- c. Radio
- d. Telefonía (local, larga distancia y celulares).
- e. Televisión

En la Ley de Inversión Extranjera dentro del artículo 6º señala cinco áreas prioritarias más, las cuales complementan las antes mencionadas:

- a. Transporte terrestre nacional (pasajeros, turismo, carga).
- b. Venta de gasolina y gas licuado al por menor.
- c. Radiofusión y televisión, distintos tipos de televisión por cable.
- d. Instituciones de banca de desarrollo.
- e. Prestación de servicios profesionales, según la ley.

➤ *Fines del fideicomiso:*

Si la diversidad de objetos para los que se han constituido los fideicomisos es amplia, los fines que se pretenden alcanzar con su creación deben estar delimitados por el interés público, que es el que en última instancia ha de presidir la actividad del estado.⁷²

➤ *Duración:*

⁷²

Martínez Morales, Rafael I. Op. cit. p. 173.

Los fideicomisos tienen una vigencia indefinida, igual a los que se persiguen fines de beneficencia social, que también es indefinida.⁷³

El fideicomiso público en su carácter de identidad de la administración pública, debe ser inscrito en el Registro de la Propiedad Pública.

Es indiscutible que el fideicomiso público es una institución de derecho administrativo regulada por la legislación administrativa.

4.1.3. Fideicomisos creado por el Gobierno Federal.

Para el desarrollo del presente tema me he basado en la obra del maestro Fernando Menéndez titulada “Derecho bancario y bursátil”, como se ha mencionado con anterioridad el fideicomiso público debe atender a las actividades prioritarias del Estado, por lo que es importante crear sectores que pueden tener un impulso y una atención directa.

De acuerdo con el Licenciado Fernando Menéndez, en su obra “Derecho bancario y bursátil” los fideicomisos públicos de acuerdo al análisis de sus operaciones se clasifican en cuatro, que son:

- a. Con características empresariales
- b. Para personas físicas
- c. Para proyectos
- d. Para extranjeros

Estos a su vez tienen una subclasificación como a continuación se enuncia:⁷⁴

- a. Con características empresariales:

⁷³ Loc. cit.

⁷⁴ Ibídem. p. 229.

- Fondos de pensiones y/o jubilaciones.
 - Fondos de prima de antigüedad.
 - Fondo de ahorro con cuentas individuales.
 - Depósitos condicionados.
 - Administración de recursos por sistemas de prepago electrónico.
- b. Para personas físicas:
- Planeación patrimonial, con fines testamentarios.
 - Protección a menores de edad o discapacitados.
 - Fondo académico de asistencia médica.
 - Administración de bienes muebles e inmuebles.
- c. Para proyectos:
- Fideicomisos de infraestructura.
 - Fideicomisos para desarrollos inmobiliarios.
 - Fideicomisos de captación de recursos con registros individuales para un fin común.
- d. Para extranjeros:
- Fideicomisos de administración de inmuebles en zona restringida.

De conformidad con la Ley de Instituciones de Crédito en el artículo 3º dispone que los fideicomisos de fomento económico son parte integrante del sistema financiero mexicano.

El sistema bancario mexicano está integrado por: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros S.N.C. (Bansefi), los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico.⁷⁵

⁷⁵ Ibídem. p. 230

Los fideicomisos de fomento económico son⁷⁶:

- Fondo de operación y financiamiento bancario a la vivienda
- Fondo para el desarrollo comercial
- Fideicomisos instituidos en relación con la agricultura
- Fideicomiso fondo nacional de habitaciones populares
- Fondo nacional de fomento al turismo
- Fideicomiso del fondo minero

4.1.3.1. Análisis de las figuras que participan en el Fideicomiso que administrará el Fondo para el fortalecimiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

El desenvolvimiento institucional del Estado, se logra a través de las formas de organización política y de organización administrativa, con las primeras se establecen las instituciones políticas fundamentales, mediante las segundas se encauza la ejecución de leyes administrativas.

Tal es el caso de los entes que a continuación abordarán para entender la intervención que tienen dentro del Fideicomiso.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Ente encargado de supervisión.

⁷⁶ Loc. cit.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público desde su creación en 1992 con el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari; ha sido la máxima autoridad del sistema financiero mexicano y tiene bajo su responsabilidad diversas y trascendentales facultades.

La Secretaria de Hacienda y Crédito Público funge como orientadora y guía de la política financiera del sistema bancario del país, así como de las instituciones no bancarias. Es la que encabeza el sector, razón por la cual, los sectores público, privado y social tendrán la obligación de adecuar sus actividades conforme a las disposiciones prudenciales emitidas por dicha dependencia, enmarcadas en el sistema nacional de planeación democrática.⁷⁷

Una de las facultades de las que dispone la Secretaria es emitir normas o regulaciones prudenciales para asegurar la solvencia, liquidez, estabilidad y adecuada disposición de las entidades financieras eliminando con esto los posibles riesgos que pudieran presentarse en la operación de las entidades financieras.⁷⁸

Respecto al cuidado del ahorro la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció con la Tesis 2a CLII/2002, de la Novena época, Segunda Sala, como sigue:

*“...Las autoridades específicamente facultadas para verificar que las cooperativas desarrollen tales actividades con estricto apego a las normas relativas, para no propiciar la inseguridad jurídica de los ahorradores”.*⁷⁹

Derivado de la facultad antes mencionada, la Secretaria emitirá los lineamientos⁸⁰ sobre el procedimiento y criterios que las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo deben observar respecto de:

⁷⁷ **Menéndez Romero, Fernando.** Op. cit. p.64.

⁷⁸ Ibídem. p. 66

⁷⁹ 9ª Época; 2ª Sala; SJF y su gaceta; XVI, noviembre de 2002. p. 441.

1. El adecuado conocimiento de sus socios
2. La información y documentación que deben recabar para la apertura de cuentas o celebración de contratos.
3. La forma en que deben resguardar y garantizar la seguridad de la información y documentación relativas a la identificación de sus socios.
4. El buen funcionamiento y manejo de la cuenta de seguro de depósito del Fondo.

Como tal se puede afirmar que el papel que realiza dentro del Fondo para el Fortalecimiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; es el del cuidado y vigilancia en el sector del ahorro, auxiliándose de su órgano desconcentrado que tiene facultades específicas sobre el tema.

De acuerdo al artículo 3o de la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus ahorradores, señala que el fideicomiso será público.

Pero más adelante en el párrafo tercero del mismo artículo, señala que el fideicomiso no tendrá estructura orgánica propia y que no estará comprendido en los supuestos de los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Después de leer y analizarlo deduzco que la LAFSCAP presenta una contradicción en lo concerniente al fideicomiso público ya que por excelencia el fideicomitente único de la Administración Pública Federal, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el FIPAGO el fideicomitente es un particular, que sería el socio-ahorrador.

⁸⁰ La SHCP escuchando previa opinión de la CNBV realizará disposiciones de carácter general, a su vez éstas obligan a las SCAP a llevar a cabo todas y cada una de ellas, conforme lo señalan los arts. 71 y 72 de la LRASCAP.

Nos deja en el supuesto que por ser un fideicomiso público sin estructura creado por decreto del Congreso de la Unión, no tiene que sujetarse a formar parte de la administración paraestatal, pero qué pasa con su intervención.

Y como se ha venido observando cumple los requisitos para señalar al presente fideicomiso como una empresa de participación estatal, donde la cabeza es la Secretaria de Hacienda y Crédito Público por ser quien dirige la política monetaria, como bien se observa dentro de las funciones de la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus ahorradores, es meramente quien designará a los directivos, consejeros y demás personal administrativo de los Comités.

Los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal en su carácter de fideicomitente persiguen la finalidad de desarrollar las áreas prioritarias del desarrollo nacional, razón por la cual el presente fideicomiso no podría ajustarse a tal criterio, ya que incentivar y proteger el ahorro no es una actividad prioritaria.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores: Órgano de vigilancia.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores es un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal creada el 18 de julio de 1990, sin personalidad jurídica ni patrimonio propios; que tiene por objeto supervisar y regular, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como de mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto.⁸¹

⁸¹ **Menéndez Romero, Fernando.** Op cit. p. 92.

De igual forma se reconoce que existen otras autoridades (Sistema de Ahorro para el Retiro, Seguros y Fianzas y Banco de México) financieras encargadas de emitir regulación prudencial y supervisar a otras entidades financieras.

Goza de una autonomía técnica lo que no implica que este imposibilitada para establecer su organización y administración internas, así como para supervisar y vigilar de manera independiente a las entidades financieras, función que nos corresponde analizar muy de cerca en el presente trabajo.⁸²

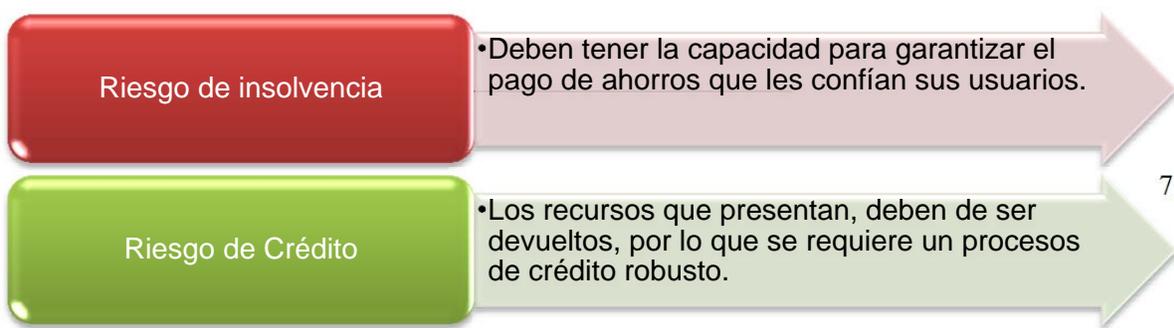
De acuerdo a la ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en el artículo cuarto; la CNBV cuenta con las siguientes facultades:

- Facultad de supervisión (frac. I).
- Facultades de regulación (frac. VI).

La facultad de supervisión tiene por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables.

La facultad de regulación que tiene la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, son aquellas normas prudenciales que enmarcan que las entidades financieras actúen con seriedad y sensatez en el ejercicio de sus funciones.

Es por ello que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores basada en las facultades que le encomienda su ley en el artículo 4º fracción I, párrafo 2, señala la ardua tarea para emitir regulación prudencial, de revelación y de la contabilidad a que deben sujetarse las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con la finalidad de preservar su liquidez, solvencia y estabilidad, dentro de los siguientes rubros:



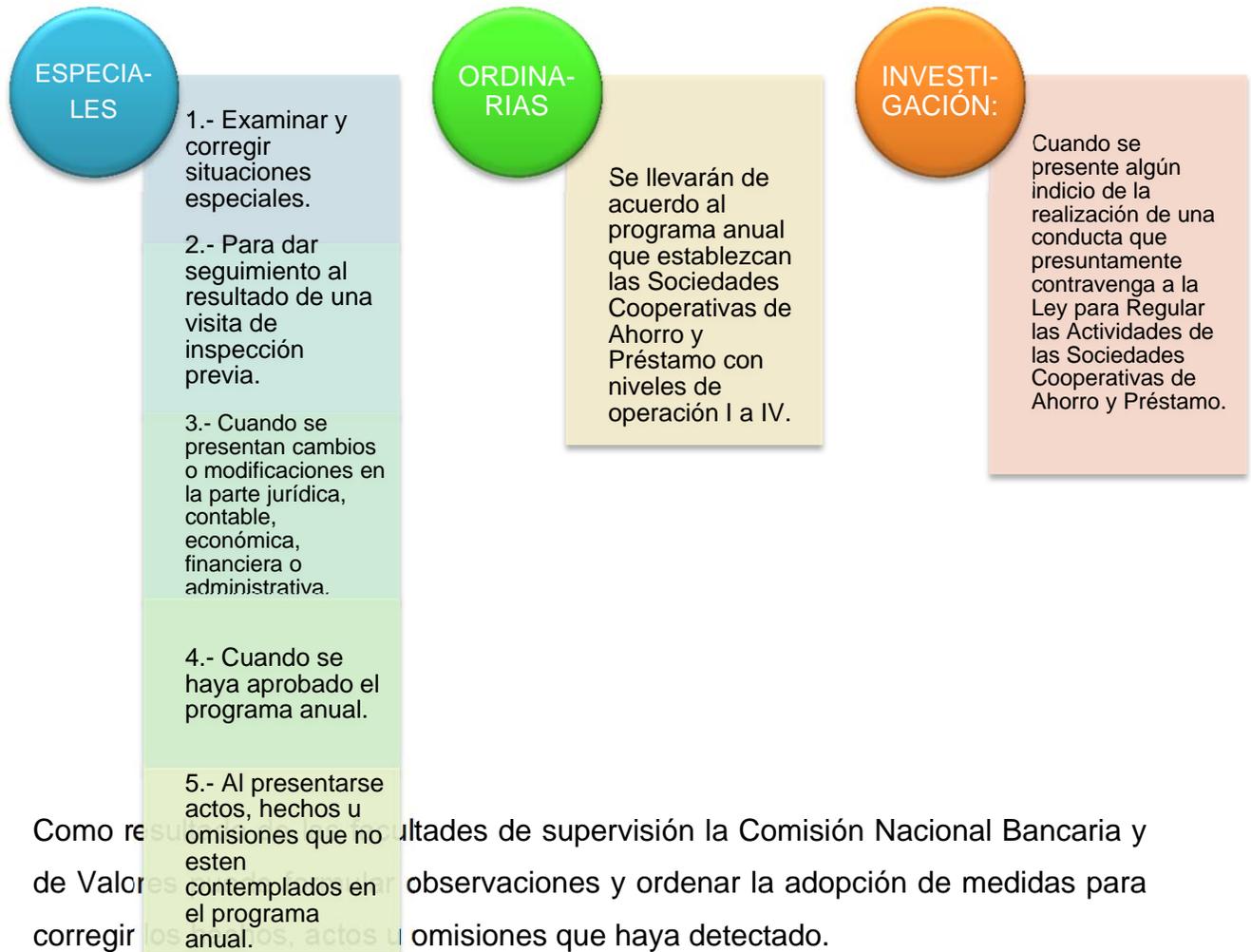
Se debe considerar que la aplicación de la regulación prudencial ayuda a implementar los mecanismos de gestión que:

1. Permiten administrar mejor los recursos y riesgos financieros de la entidad.
2. Reducen la posibilidad de malos manejos.
3. Permiten una mejor rendición de cuentas al tener mejores controles.
4. Contribuyen a ofrecerles a sus socios y comunidad donde opera, una garantía de acceso a más y mejores productos financieros, que a su vez se ha demostrado históricamente que contribuyen a una mejora en la calidad de vida de las personas.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ejerce su facultad de supervisión en las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con niveles de operación I a

IV, a través de visitas y de la investigación de hechos, actos u omisiones de los cuales pueda presumirse la violación a la LRASCAP.

Las visitas podrán ser:



Por medio de disposiciones de carácter general la Comisión dirigirá la forma en que el Comité de Supervisión Auxiliar ejercerá las facultades de supervisión auxiliar ante las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con niveles de operación I a IV.

Las medidas dentro de la vigilancia e inspección serán preventivas, correctivas y normativas para definir criterios y establecer reglas y procedimientos a los que deben ajustar su funcionamiento.

Cuando la visita arroje la existencia de omisiones o faltas administrativas se convocará a sesión al Consejo de Administración o a la Asamblea General de Socios para tratar el informe sobre el estado que guarda la gestión, adecuación del registro contable y la presentación de informes particulares.

Nacional Financiera: Institución fiduciaria.

Nacional Financiera (Nafinsa) se crea en 1934 como instrumento ejecutor de importantes transformaciones socioeconómicas que cambiarían el rumbo del país. En un principio su propósito principal fue promover el mercado de valores y propiciar la movilización de los recursos financieros hacia las actividades productivas, proporcionando liquidez al sistema financiero nacional mediante la desamortización de los inmuebles adjudicados como garantía en la etapa revolucionaria.

Tendrá por objeto promover el desarrollo y la inversión; así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, el desarrollo económico nacional y regional del país.

Se aborda la siguiente institución de banca de desarrollo con patrimonio y personalidad jurídica propia ya que en la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, en el artículo 2o fracción V dice que la Nacional Financiera será la fiduciaria.

Figura que más adelante se observa no es así, por medio de un comunicado la Comisión Nacional Bancaria y de Valores señala al Bansefi como el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo; del cual también saldrá el presupuesto para el costo de la supervisión.⁸³

⁸³ **Castro, Claudia.** Op. cit. p. 17.

De acuerdo al artículo 5o de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, señala que la Nacional Financiera estará facultada para:

1. Dar iniciativa a proyectos que atiendan necesidades del sector en distintas zonas para aprovechar los recursos de cada región.
2. Establecer programas de financiamiento para apoyar actividades económicas que propicien la creación de empleos.
3. Encauzar la inversión de capitales.
4. Promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad.
5. Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior.
6. Realizar estudios económicos para proyectos de inversión.
7. El aprovechamiento industrial de los recursos naturales inexplorados.
8. Ser administrador y fiduciaria de los fideicomisos para el **fomento de la industria.**

Teniendo las bases hago hincapié en que Nacional Financiera claro que puede ser institución fiduciaria porque cumple con los requisitos que señala la ley, al ser banco de desarrollo, y en segunda porque es una de las funciones que le confiere la ley.

Lo que habrá que resaltar es el giro que persigue la Nacional Financiera es la industria y el desarrollo económico; y el sector de las cooperativas es meramente social, sin dejar de lado que si bien es importante el sector cooperativo en el país, pero no deja de tener una inclinación más hacia la parte social, que al fin lucrativo que tiene Nacional Financiera.

Bastaría observar que otra de sus actividades es la explotación de recursos inexplorados, nada que ver con el campo del ahorro y que en éste se busca la protección a esos ahorros y la confianza del sector para que dejen de presentarse fraudes.

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros: Institución Fiduciaria.

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros es la única institución de banca de desarrollo cuyo objeto y fines son específicamente dirigidos al sector, es la naturalmente definida para actuar como fiduciaria, motivo por el cual el 11 de diciembre de 2009 el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, suscribe con Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros el citado Fondo de Protección.⁸⁴

En nuestro país el Banco del Ahorro Nacional de Servicios Financieros (Bansefi), que sustituyó al Patronato del Ahorro Nacional, es la institución gubernamental encargada de promover la formalización del ahorro entre la población.

El cual tendrá por objeto canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del sector para el ahorro.

En el artículo 7o de la ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros le confiere las siguientes facultades:

- Ser administradora y fiduciaria de fideicomisos, mandatos y comisiones que se constituyan para el adecuado desempeño de su objeto.
- Promover, gestionar y financiar toda clase de proyectos, operaciones y actividades que atiendan las necesidades de servicios financieros, tecnológicos, de capacitación, de asesoría, de administración de riesgos financieros, entre otros, de los Organismos de Integración y de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, así como de las personas morales y grupos de personas físicas a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
- Participar en las actividades inherentes a la promoción y conformación del Sector.

⁸⁴

<http://www.bansefi.gob.mx/sectahorrocredpop/Paginas/Fondoprotec.aspx>

Analizado lo anterior se afirma que esta institución gubernamental, siendo un banco de desarrollo cumple con los requisitos para desempeñar la función de institución fiduciaria dentro del sector del ahorro de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, ya que éste es su objetivo y principal función.

Sé observa que en un inicio la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus ahorradores indicó como institución fiduciaria a la Nacional Financiera porque era un período de transición.

No se tenía la idea concreta del rumbo y de la importancia a que se dirigiría el tema, se apoyaron de un banco de desarrollo que pudiera brindarles el financiamiento y las características establecidas en la ley para ser una institución fiduciaria, independientemente de que una de sus funciones que le dirime su ley orgánica es ser la fiduciaria del gobierno cuando suscriba fideicomisos públicos.

Como institución fiduciaria encargada de administrar el fondo, quien mejor que la institución especializada en del sector del ahorro, que puede hacer crecer los rendimientos y suscribir los convenios necesarios.

4.2. Instituciones que intervienen en el Fideicomiso.

La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado. Personas, bienes y la importante función directiva de los ejecutivos son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada.

El Presidente de la República, como jefe de la administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los

demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas, esto se le denomina centralización administrativa.⁸⁵

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal. El presidente de la República Mexicana tiene el poder público de decisión, la coacción y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

*“La administración es el órgano rector de la vida administrativa con múltiples personalidades”.*⁸⁶ Se puede entender como una organización jerárquica estructural piramidalmente de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores. Donde el vértice de la pirámide es el órgano supremo de la administración.

Las facultades de mando y decisión mantienen la relación jerárquica y dan la unidad requerida al poder público.

El órgano supremo tiene la facultad de designar, mandar, organizar, supervisar, disciplinar y remover, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, de revisión, y de resolución de conflictos de competencia, así como del poder para delegar en los subordinados algunas de las facultades de que está investido.

a. Poder de nombramiento.

Se explica como la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores.

b. Poder de remoción.

El Presidente de la República puede cesar a sus colaboradores.

c. Poder de mando.

⁸⁵ **Serra Rojas, Andrés.** Op. cit. p. 535.

⁸⁶ *Ibidem.* p.537.

Es la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas.

d. Poder de decisión.

Al presentarse una situación el superior tendrá varias opciones, optando por la más conveniente.

e. Poder de vigilancia.⁸⁷

El superior tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen las órdenes y decisiones del superior.

En virtud del poder de vigilancia, el superior mantiene la posibilidad de rectificar y corregir la actuación de los órganos y servidores públicos subordinados, así como de fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores.

f. Poder disciplinario.

En la obra “Derecho Administrativo del Distrito Federal” escrita por el Lic. Jorge Fernández señala que poder disciplinario es:

“...La facultad del superior de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el incumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de los servidores públicos que se desempeñan en sus órganos inferiores”⁸⁸.

g. Poder de revisión.

El superior verifica que la actuación del inferior este dentro de sus funciones, si lo considera pertinente suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones.

h. Poder de resolver conflictos.

⁸⁷ **Fernández Ruíz, Jorge.** Derecho Administrativo del Distrito Federal. México: Porrúa-UNAM, 2009, p. 135.

⁸⁸ *Ibíd.* p. 137.

Consiste en la atribución otorgada al superior para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer del asunto determinado.

Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas, referidas ambas a la materia federal⁸⁹:

- I. El régimen de centralización administrativa
- II. El régimen de la administración pública paraestatal

El maestro Serra Rojas señala las formas de organización administrativo en su obra “Derecho Administrativo”, así como las dos formas en que se divide la centralización y que a continuación se hace mención de ellas:

- a. La centralización administrativa
- b. Desconcentración administrativa.

Son órganos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía.

4.2.1. Organismos Descentralizados y Desconcentrados.

Los organismos descentralizados están regulados, de manera específica, por la ley o el decreto que los creó. En ese instrumento jurídico se expresa que son personas morales y se especifican su patrimonio, sus órganos de gobierno, su objeto, en ocasiones, las formas en que el estado supervisará su funcionamiento y, además, la autorización para que expidan su reglamentación interna cuando sea el caso.⁹⁰

⁸⁹ Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 524-525.

⁹⁰ Martínez Morales, Rafael I., op. cit. p. 141

La mayoría de los entes descentralizados han sido creados por decreto presidencial. Tal denominación, en el caso de los descentralizados, está fijada en la ley con el decreto que los ha creado y generalmente corresponde o alude a su objeto o finalidad.

Los organismos descentralizados poseen por disposición legal una personalidad jurídica propia, que es distinta de la del estado; dicha personalidad les permitirá realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece:

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la unión o por decreto del ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

El órgano supremo de un ente descentralizado recibe distintos nombres, de acuerdo con su particular instrumento de creación:

- Junta de gobierno
- Consejo directivo de administración
- Junta directiva
- Comité ejecutivo.

Se trata, en todo caso, de un órgano colegiado, integrado por representantes de entes centralizados y paraestatales y, de manera excepcional, por representantes de instituciones universitarias y de particulares.

El Director General o Gerente General tiene la encomienda de ejecutar tareas designadas y la representación de organismos descentralizados, según se indique en la ley o decreto que los creo.

Este directivo estará auxiliado por los funcionarios del personal previsto en el correspondiente presupuesto y en la respectiva reglamentación jurídica; el mismo

tendrá la posibilidad de nombrar apoderados para determinadas actividades de tipo legal.

La descentralización se emplea en diferentes ámbitos, como pueden ser el político, el administrativo o el económico; así, se habla de descentralización política, administrativa o económica.⁹¹

La descentralización administrativa es una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del orden central.

*a. Descentralización administrativa por servicio.*⁹²

La descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante el cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.

b. Descentralización administrativa por colaboración.

La descentralización por colaboración se caracteriza por quedar a cargo de particulares que al realizar tareas originalmente asignadas a la administración pública se colocan en plano de derecho público y privado.

⁹¹ **Fernández Ruiz, Jorge**, op. cit., p. 140.

⁹² *Ibíd.* p. 141.

El régimen paraestatal comprende una diversidad de entidades, que son mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las leyes especiales que las regulan.

Organismos desconcentrados.

La desconcentración administrativa es entendible como el traslado parcial de la competencia y el poder decisorio de un órgano superior a uno inferior, el órgano desconcentrado se mantienen dentro de la estructura de la administración centralizada.

Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados; por tanto, no llegan a tener personalidad jurídica propia. Esta ausencia de personalidad es la nota característica y diferenciadora de ellos, junto con su autonomía técnica.⁹³

4.2.2. Características de organismos Descentralizados y Desconcentrados.

Una herramienta indispensable en el buen funcionamiento de la actividad administrativa, es la organización administrativa, la cual admite diversas formas, entre las que destacan la centralización, la concentración, la desconcentración y la descentralización administrativas que, lejos de excluirse, coexisten y se complementan.

La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado. Personas y bienes y la importante función directiva de los ejecutivos son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada.

⁹³ **Martínez Morales, Rafael I.**, op. cit. p. 131.

*“Las formas de organización administrativa, es decir, los sistemas como se estructuran los entes del Poder Ejecutivo, están determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio poder ejecutivo...Las formas de organización son la manera como estará integrada la administración pública; cómo se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del estado”.*⁹⁴

A continuación se enuncian las características de los entes desconcentrados de la administración pública:

1. Forman parte de la centralización administrativa
2. Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría, departamento o procuraduría).
3. Poseen cierta libertad para su actuación técnica
4. Deber ser un instrumento de derecho público el que los cree, modifique o extinga.
5. Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio.
6. No poseen personalidad jurídica propia.

Las características atribuidas a los organismos descentralizados son las siguientes:

1. Son creadas por ley del Congreso o por decreto del Presidente de la República.
2. El derecho positivo le reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado.
3. Cuentan con patrimonio propio.
4. Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central.

El sistema descentralizado adopta las formas siguientes:

1. Régimen jurídico especial
2. Personalidad jurídica Propia
3. Patrimonio propio

⁹⁴ Ibídem. p. 51.

De acuerdo al art. 14 de la LFEP establece que el objetivo de los organismos descentralizados es:

1. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
2. La prestación de un servicio público o social.
3. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La finalidad de los organismos descentralizados radica en satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa.

En su régimen fiscal se pretende conferirles un trato igual al de los particulares en esta materia, a efecto de que paguen impuestos y demás créditos fiscales en igualdad de circunstancias que éstos.⁹⁵

Que los organismos descentralizados tengan patrimonio propio es una consecuencia de poseer personalidad jurídica. Contar con un patrimonio les implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos. Es también la normatividad jurídica la que les confiere y regula su patrimonio.

Por el tipo de labores, dichos organismos pueden clasificar en varias clases, las cuales son.⁹⁶

1. *Agropecuarios*
2. *Comerciales*
3. *Comunicaciones*
4. *Educativos*
5. *Energéticos*
6. *Financieros*
7. *Gubernativos o de vigilancia*

⁹⁵ Ibídem. p. 145.

⁹⁶ Ibídem. p. 146.

8. Seguridad social

4.2.3. Autonomía de la que gozan los Organismos Desconcentrados.

Dentro de los organismos desconcentrados encontramos una característica muy particular la llamada “autonomía técnica”, pero en qué consiste, a caso será igual a la autonomía que gozan ciertos órganos de la administración pública.

Al hablar de autonomía técnica entendemos que es una autonomía operativa y para ciertas decisiones con la que cuentan los organismos desconcentrados, pero la política general y las directrices globales son definidas por el órgano centralizado.

Al dar flexibilidad y facilidad de gestión a un órgano que su competencia es específica y determinada, pero sin desligarlo de los vínculos de jerarquía respecto del órgano superior de la administración central, entonces estamos frente a la autonomía técnica de la que gozan los órganos desconcentrados de la administración pública.

La autonomía técnica se traduce en la facultad que tiene para:

- Nombrar y remover a los empleados y funcionarios públicos de la institución.
- Decidir y administrar su presupuesto anual.
- Formular las disposiciones pertinentes para su organización, administración y funcionamiento, independientemente de la que corresponde a su órgano central.
- Contratar a los servidores públicos que integren su plantilla.
- Asignar sus oficinas, mobiliario y equipo de oficina.
- Realizar contrataciones con proveedores de bienes y servicios.
- Celebrar convenios nacionales e internacionales.

4.3. Fideicomiso o Empresa Pública de Estado.

El Estado se ve obligado a intervenir por tratarse de materias que se relacionan y protegen el interés colectivo o porque el Estado así lo estima conveniente en la defensa y administración de sus intereses.

Las empresas privadas de interés público, son instituciones privadas que el Estado reglamenta por el interés que tienen en su funcionamiento y por las medidas de policía que pueda imponer.

Las Empresas Públicas

El término empresa pública se refiere a entes estatales o paraestatales, dedicados a producir o distribuir bienes o servicios de naturaleza económica. El estado aborda cometidos industriales y comerciales, para sustituir a la iniciativa privada, surge el llamado sector paraestatal.

La fundamentación constitucional de la empresa pública se halla en los artículos 28, 73, 90 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque existen opiniones, como ya se mencionó, en el sentido de que ciertos entes públicos paraestatales surgen sin tener base alguna en la Constitución.

En nuestro derecho se distingue entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, aunque técnicamente sean formas de entes autónomos de la administración pública que sólo varían por el tipo de normas que los originan y rigen.

Habr  empresa pública cuando el estado produzca o distribuya satisfactorios económicos. Plenamente la Ley Federal del Trabajo, en su artículo 16 ensaya una definición de la empresa en los siguientes términos:

Se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante contribuya a la realización de los fines de la empresa.

Mediante la empresa pública, el estado lleva cabo tareas administrativas, es decir, cumple parte de sus cometidos. El estado realiza ciertas labores dentro de sus atribuciones.

De acuerdo con el Lic. Jorge Barenstein la empresa privada tiene por finalidad la obtención de lucro; el beneficio público es fundamental para distinguir a la empresa privada de la pública. Otra nota distintiva le encontramos en la vigilancia que el estado ejerce sobre unas y otras. La vigilancia que se ejerce sobre las privadas se hace con el propósito de alcanzar fines de carácter fiscal, ecológico, de salubridad, laboral, entre otras.⁹⁷

Dejando el uso de la expresión empresa pública reservado a cierto tipo de paraestatales, conformadas éstas según reglas de derecho privado, sus características son las siguientes:⁹⁸

1. Son creadas por acuerdo del Presidente de la República; excepcionalmente por ley del Congreso.
2. Gozan de personalidad jurídica, distinta de la del estado.
3. Cuentan con un patrimonio propio.
4. El estado les proporciona parte o el total de sus recursos económicos.
5. No tienen relación jerárquica con el poder ejecutivo.
6. La administración pública ejerce un control o una tutela sobre su actividad.

⁹⁷ **Barenstein, Jorge.** La gestión de empresas públicas en México. 2^a reimp. México: CIDE, 2009. p. 98-101.

⁹⁸ **Fernández Ruíz Jorge.** Op.cit. pág. 157.

7. Su objeto es de carácter industrial o comercial.
8. Sus tareas la rigen, principalmente, normas de derecho privado.
9. Su finalidad es satisfacer necesidades colectivas y no la obtención de lucro.

Las formas o las figuras jurídicas que pueda adoptar la empresa pública en México son:

- Sociedad anónima
- Sociedad anónima de capital variable
- Sociedades de responsabilidad limitada
- Sociedad de responsabilidad limitada de interés público
- Sociedad cooperativa
- Sociedad nacional de crédito
- Sociedad civil
- Asociación civil

La mayoría ha caído en desuso y casi siempre se recurre a la anónima (tanto el estado como los particulares), y de manera excepcional se adoptó la cooperativa y la de responsabilidad limitada. Ahora con las modalidades presentadas se atañe las sociedades financieras populares y las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.

Según el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, una empresa será considerada de participación estatal mayoritaria cuando el Estado, intervenga en alguno de los siguientes modos:

- Aporta más del 50% del capital social
- Existe una serie especial de acciones para ser suscritas solamente por la Federación.
- En escritura constitutiva o instrumento de creación, se reserve el derecho de designar a la mayoría de los directivos de la sociedad.
- Conserve el derecho de vetar las decisiones de los órganos de dirección de la sociedad.

El artículo 67 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, por su parte, considera que una empresa de participación estatal minoritaria será aquella en que el estado aporte de 25 a 50% del capital social correspondiente.

Las empresas de estado tienen por objeto realizar determinadas tareas que les asigna su acto de creación, relacionadas con producir, vender, operar o explotar bienes o servicios.

El artículo 25 fracción III del Código Civil Federal y el artículo segundo de la Ley General de Sociedades Mercantiles otorgan personalidad jurídica propia a las sociedades de las que nos venimos ocupando; esta personalidad es distinta de la que poseen el estado o los socios.

El verdadero accionista de la empresa pública estructurada como sociedad mercantil es el Estado. Afirmamos esto porque la administración pública o poder ejecutivo no tiene personalidad jurídica y por ello no podría, válidamente, adquirir acciones en negociación alguna.⁹⁹

El Consejo de Administración es un grupo integrado por personas físicas en el que se ha depositado la titularidad de la administración de una sociedad.

Para tener más elementos y poder saber si el Fondo de Apoyo es un fideicomiso público o una empresa de participación estatal, se presentan las siguientes características que nos ayudarán a tomar un camino:

1. Es un ente paraestatal
2. Producir servicios económicos
3. Da un beneficio público, lo es ya que se crea pensando en el pago de los ahorradores.

⁹⁹ Ibídem. p. 155.

4. La vigilancia se hace de manera directa a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como ente desconcentrado de la Administración Pública Federal, a través de las visitas y aprobación de sus directivos.
5. Tiene personalidad jurídica distinta al Estado ya que se inscribe bajo un folio mercantil en el Registro Público de la Propiedad.
6. Cuenta con el patrimonio que sus socios han afectado para la constitución de la misma.
7. Sus actividades se encuentran regidas por los estatutos de la sociedad con los cuales se da origen a la vida de la sociedad, es decir se rigen por derecho privado, sin embargo hay una intervención de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
8. Satisface necesidades colectivas, por supuesto, ya que el fin es la protección de los socios-ahorradores y éstos a su vez obtienen un lucro de sus operaciones realizadas.
9. Un órgano de la administración pública interviene para la designación de consejero, consejo de vigilancia, director general, integrantes del Comité de Crédito, contralor normativo e integrantes del Comité Técnico, en este caso es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

A continuación cito el artículo 42 de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo párrafo tercero:

“...Dicho fideicomiso no tendrá carácter de entidad de la administración pública federal ni de fideicomiso público y, por lo tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades, sin perjuicio de las facultades que en dichas materias ejerza directamente la Comisión”.

Artículo 3º párrafo tercero de la Ley que crea el Fideicomiso que administrara el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores:

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

Una vez que se ha leído y enlistado ciertas características; después de analizar el contenido de los artículos anteriores se confirma que no se trata de un fideicomiso público sino de una empresa de participación estatal.

Después de haber realizado el análisis pertinente se concluye que el Fideicomiso que administra el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, pertenece a los organismos descentralizados como una empresa pública.

4.4. Análisis al Objetivo del Fideicomiso para el Fondo de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

El Fideicomiso tendrá por objeto:¹⁰⁰

- I. Fortalecer el esquema financiero de las sociedades de ahorro y préstamo, Sociedades Cooperativas, Asociaciones y Sociedades Civiles y Sociedades de Solidaridad, que actualmente se encuentren en operación.
- II. Apoyar a los ahorradores de las sociedades que se encuentren dentro de una sociedad que este en estado en insolvencia y hayan sido objeto de los Trabajos de Consolidación.

En el artículo 1o de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo

¹⁰⁰ Artículo 1º de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus ahorradores.

a sus Ahorradores, señala el objetivo del presente fideicomiso el cual atenderemos de forma particular.

Nos señala en primer plano: Fortalecer el esquema financiero de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, Sociedades Cooperativas, Asociaciones y Sociedades Civiles y Sociedades de Solidaridad que estén en operación. Deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Haberse constituido legalmente antes del 31 diciembre de 2002.
2. Haberse sometido a un Trabajo de Consolidación.
3. Firmar convenio con la Fiduciaria, en caso de haber sido favorecido con algún apoyo.
4. Acreditar haber iniciado los Trabajos de Consolidación.

El segundo objetivo será el apoyo a los ahorradores respecto de los cuales ya se haya comprobado su insolvencia y hayan sido objeto de los Trabajos de Auditoría. El trabajo de auditoría contable es el análisis y la evaluación de los estados financieros de una sociedad cuyos ahorradores sean sujeto de apoyo, los cuales deberán ser pagados con recursos públicos provenientes de las entidades federativas en las que se ubiquen dichas sociedades, estos principios deberán hacerse con apego a principios de contabilidad y normas de auditoría.

Los trabajos de consolidación les ejecutarán un consultor con experiencia internacional en finanzas populares, estos trabajos comprende asistencia técnica, estabilización y/o liquidación de la Sociedad.

Los esquemas que pueden implementarse después de que se ha realizado el Trabajo de Consolidación, son:

- Disolución y liquidación
- Fusión con una entidad de ahorro y crédito popular
- Otorgamiento de créditos del Fideicomiso

- Otro esquema que ofrezca el Trabajo de Consolidación para el saneamiento de la Sociedad.

Las Sociedades que se les aplique el sistema de disolución y liquidación tendrán que someterse a trabajos de auditoría contable y realizar los actos corporativos necesarios, ya que es una condición para el pago de sus Ahorradores.

En el segundo esquema deber ser con una entidad de ahorro y crédito popular autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, otro esquema financiero que implique la cesión de activos y pasivos.

4.5. Funciones del Fideicomiso para el Fondo de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

El Fondo de Supervisión Auxiliar de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores, es el nombre que le da la Ley para Regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Dentro de las funciones de propias del Fondo a través del Comité Técnico son:

- a. Supervisión auxiliar de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con niveles de Operación I a IV.
- b. Operaciones preventivas para evitar un problema financiero.
- c. Procurar el cumplimiento de los depósitos de ahorro por parte de los socios.
- d. Vigilar que los recursos que se aportan al Fideicomiso, se destinen al cumplimiento de sus fines.
- e. Definir los criterios y dictar las decisiones sobre el ejercicio de las acciones que procedan con motivo de la defensa del patrimonio fideicomitado.

- f. Determinar los montos del patrimonio administrado por el Fideicomiso, que deberán constituirse en las subcuentas para fortalecimiento de las Sociedades y apoyo de los ahorradores.
- g. Administrar el Registro Nacional de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Las funciones anteriores se hacen con la finalidad de crear un mecanismo de protección y seguridad a los ahorradores para las entidades autorizadas, en mejora continua que incluye el sistema de supervisión auxiliar.

Para que se lleven a cabo estas funciones es necesario que los ahorradores de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo tengan conocimiento de la regulación prudencial emitida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Los beneficios que tiene la regulación prudencial respecto del sector del ahorro son:

- Protege los ahorros de los socios actuales y potenciales.
- Impulsa su desarrollo de forma ordenada y eficiente.
- Limita los riesgos en que incurren las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo deben actualizar sus datos en el Registro Nacional de Cooperativas de forma trimestral o bien de forma semestral en el caso de Sociedades de Nivel Básico, los datos contenidos en el registro son:

1. Denominación
2. Domicilio
3. Datos de constitución
4. Número de socios
5. Monto de activos
6. Lugares donde se opera
7. Nombre de los principales funcionarios y directivos

8. Nivel de operaciones
9. Federación a la que se encuentra afiliada.

Con las funciones anteriores se pretende lograr que el Sector de Ahorro y Crédito Popular sea a través de la oferta de productos financieros de calidad a precios justos de a las clases de menores recursos, uno de los pilares más importantes para conseguir una inclusión financiera con sentido social.

4.6. Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo que pueden solicitar el apoyo del Fideicomiso.

Las presentes sociedades mercantiles se encuentran en un proceso de integración al nuevo sistema de ahorro ya que este sector se encontraba vulnerable y el Estado no tenía un registro de ellas y como tal se daba una fuga de dineros para las actividades propias del Estado.

Sin embargo para adentrarlas a un sistema de vigilancia por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y resguardarlas se están haciendo trabajos de consolidación para determinar si situación financiera; así poderlas ubicar en el nuevo marco legal.

Las sociedades que en primera instancia están siendo objeto de trabajos de consolidación son:

- Sociedades de Ahorro y Préstamo
- Sociedades Cooperativas

- Asociaciones y Sociedades Civiles
- Sociedades de Solidaridad
- Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con nivel de Operación de I a IV.

Éstas últimas las encontramos en la Ley para Regular las actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, donde podemos observar que están ya han sufrido un trabajo de consolidación, pero se han encontrado en una situación donde sus operaciones tienen un menoscabo económico.

Que no realicen operaciones activas ni pasivas.

- Operaciones Activas:

Son aquellas que efectúa la Sociedad a favor de sus socios que tienen interés de canalizarlo a una actividad o proyecto productivo, y al cabo del tiempo pactado se restituirán el principal más los accesorios.¹⁰¹

- Operaciones Pasivas:

*Son los fondos depositados directamente por el cliente de la sociedad, de los cuales ésta puede disponer para la realización de otorgamiento de créditos y préstamos.*¹⁰²

Para solicitar el apoyo del Fondo se deben encontrar en los siguientes supuestos, una vez que el auditor externo a realizado su trabajo de consolidación y dado su dictamen con aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:

1. Disolución
2. Liquidación
3. Fusión

Disolución:¹⁰³

¹⁰¹ **Menéndez Romero, Fernando.** Op. cit. p. 191.

¹⁰² Ibídem. p. 181.

¹⁰³ **Díaz Bravo, Arturo.** Derecho mercantil. , 3ª ed. México: IURE editores, 2009. p. 346.

Se presenta cuando una sociedad queda impedida para seguir realizando su objeto social y, consecuentemente, la cesación de los administradores en sus cargos.

La disolución es una etapa previa a la liquidación de las sociedades, pero no necesariamente conduce a ella, ya que, la fusión requiere que la sociedad que desaparecen para fusionarse con otra para dar nacimiento a otra.

La disolución total se presentará, cuando se dé el caso absoluto de cesación del objeto social y los administradores no podrán iniciar nuevas operaciones.

Liquidación:¹⁰⁴

Derivados del proceso de liquidación surgen dos actividades fundamentales a cargo de los liquidadores; éstos pueden ser o no los administradores, las cuales son:

- a. El pago de las deudas sociales y el cobro de créditos.
- b. El pago a los socios de la cuota de liquidación.

Dos son las formas en las que puede operar la fusión¹⁰⁵:

1. La llamada *fusión propia*, que es la consistente en que de las dos o más interesadas en la fusión, todas ellas se disuelven para dar nacimiento a una nueva.
2. La llamada *fusión por incorporación o impropia*, en la que una de las sociedades, llamada fusionante, absorberá la personalidad y patrimonio de las fusionadas.

¹⁰⁴ Ibídem. p. 347.

¹⁰⁵ **Díaz Bravo, Arturo.** Op. cit. p. 352.

Las Sociedades objeto de ésta ley deberán exhibir copia certificada del o los acuerdos de los órganos competentes en el que se haya acordado su transformación, en alguna de las sociedades que prevé la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

4.7. Análisis del porcentaje que se les otorga a las Sociedades Cooperativas Ahorro y Préstamo y a los ahorradores a través del Fideicomiso.

Se ha mostrado como a nivel individual el ahorro juega un papel central en el aumento del nivel de bienestar. Aun así, ni todos los individuos ahorran de manera adecuada ni todos los países hacen lo propio, lo cual ha generado una gran preocupación en el sector.

Es por ello que surge la necesidad de proteger los intereses de los socios ahorradores, estableciendo por parte del Estado la supervisión y el equilibrio entre los socios ahorradores consecuencia de esta situación se crea la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de apoyo a sus Ahorradores.

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

El pago se efectúa de acuerdo a ocho bases generales que a continuación se enlistan:¹⁰⁶

Primera:

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

Segunda:

Todo ahorrador que tenga un saldo Neto de Ahorro igual o menor a diecinueve veces el monto básico de pago ajustado, recibirá el 70% de dicho saldo.

Tercera:

El ahorrador cuyo Saldo Neto de Ahorro rebase la cantidad equivalente a diecinueve veces el monto básico de pago ajustado conforme a lo señalado en la base primera, podrá recibir el 70% de dicha cantidad. El ahorrador cederá para su correspondiente afectación al Fideicomiso el 100% de sus derechos de crédito en los términos de la base quinta.

Cuarta:

Los ahorradores deberán cumplir con los requisitos que les señalen.

Quinta:

El ahorrador deberá manifestar por escrito que cede la totalidad de sus derechos de crédito para su afectación al patrimonio del Fideicomiso; es decir, renuncia expresamente al pago de los intereses que se hayan generado a su favor y los que puedan generarse hasta el momento en que se efectúe el pago.

¹⁰⁶ Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de apoyo a sus ahorradores.

Sexta:

Los ahorradores que no recuperen sus recursos depositados podrán solicitar los servicios profesionales correspondientes con cargo al patrimonio del Fideicomiso.

Séptima:

Los ahorradores que declaren Impuesto Sobre la Renta deberán presentar las declaraciones de los últimos 5 años, para comprobar la vigencia del título de crédito.

Octava:

Durante la disolución o liquidación se llega a presentar un tipo de responsabilidad penal o civil atribuible a los administradores, deberán haberse ejercitado por parte de los Ahorradores, en su caso, de manera oportuna, las acciones correspondientes en los términos y plazos que señalan las leyes respectivas.

Se debe firmar un convenio con la Fiduciaria con el cual se obligan a dar seguimiento y cumplimiento en forma exacta al esquema que se plantea en el Trabajo de Consolidación, además contemplará las sanciones en caso de no cumplir con algunas disposiciones.

De acuerdo a lo que se determine una vez concluido el trabajo de consolidación, otorgar un crédito y/o adquisición de instrumentos de capitalización, la sociedad deberá sujetarse al siguiente esquema:

1. Cuando la normatividad de las Sociedades así lo permita, atendiendo que para el otorgamiento y/o la adquisición de los instrumentos de capitalización los determine el Comité Técnico.
2. El monto del crédito no podrá ser mayor al 30% del total de los depósitos de los Ahorradores, y en ningún caso no será mayor en una o sucesivas operaciones, al 10% de la subcuenta del Fideicomiso destinada al saneamiento de sociedades.

3. En el caso de la emisión de instrumentos de capitalización no podrá ser más del 30% del capital contable de la Sociedad, ni más del 30% del total de los depósitos de los Ahorradores, al 10% de la subcuenta del Fideicomiso destinada al saneamiento de sociedades.
4. Los recursos que se generen de la aplicación de la tasa de rendimiento que otorgue el fondo de disponibilidad restringida; menos los recursos generados por la tasa de interés aplicable al crédito, serán registrados como pérdida con cargo al Fideicomiso.
5. Los recursos que se depositen en la banca de desarrollo, en este caso, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, servirán de garantía para el propio fideicomiso.

El esquema que se aplique deberá resultar inferior al monto que para la misma sociedad debería aportar el Fideicomiso para el caso de pago a Ahorradores.

La aplicación de los recursos federales destinados al pago de los ahorradores estará condicionada a la suscripción de convenios que realice la Fiduciaria con los gobiernos de las entidades federativas en donde residan dichos ahorradores; firmando convenios donde se fijaran las aportaciones de ambas partes.¹⁰⁷

Los pagos a los ahorradores afectados se iniciarán a más tardar 10 días hábiles después del día en que se hayan cumplido los requisitos previstos en la ley, y continuarán en el orden sucesivo en que se *presenten dichos ahorradores*, efectuando pagos hasta agotar el patrimonio del Fideicomiso, con excepción de los recursos previstos para el saneamiento de las sociedades.

Una vez que el saldo del patrimonio del Fideicomiso sea igual o inferior a 175 millones de pesos, éste deberá iniciar los trámites necesarios para su extinción.

¹⁰⁷ Artículo 10 de la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo.

4.8. Análisis de la Problemática que se presenta con los ahorradores debido al porcentaje otorgado.

El procedimiento que se ha fijado para el pago es muy engorroso; se parte desde que se solicita al Comité que los activos de la Sociedad en cuestión sean evaluados, pero aquí el problema es que lo realiza un tercero y con cargo al patrimonio del fideicomiso. Hay muchos cargos al patrimonio y llega un momento en que lejos de ayudar al ahorrador lo pone en una situación incómoda.

En primera instancia el hecho de someterse a un Trabajo de Consolidación ya es una cuestión de detrimento para el patrimonio de la sociedad y siento que éste es un gasto innecesarios que se pueden eliminar, ya que para eso el Estado establece la facultad de supervisión a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en donde hay un departamento encargado exclusivamente para las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, el cual tiene a funcionarios con los conocimientos en el tema que pueden realizar el Trabajo de Consolidación, sin generar una salida del patrimonio del fondo.

Las dos opciones que se dan para el saneamiento son muy engorrosas y así se puede entender que el apoyo no es del 100% ya que cuando se trata de el otorgamiento de créditos solo se cubre un 40%, y así genera una pérdida para el ahorrador; si se trata de de adquirir instrumentos de capitalización el apoyo es del 70%, entonces tomando en cuenta estos porcentajes se observa que el apoyo nunca es absoluto.

Al momento de realizar todo el procedimiento y acudir a un tercero ajeno se encarece más, y cuando el Comité establece los requisitos para el pago habrá que analizar si toma en cuenta los ya establecidos con anterioridad, esto también da pie a que no todos pueden cubrir esos requisitos y sólo sea a algunos a los que se les pague y no a todos.

Esto en mi punto de vista no es correcto ya que el Estado por eso creo un mecanismo para que los ahorradores tuvieran la seguridad del pago en caso de una insolvencia dentro de la Sociedad.

El Estado en ningún momento se quiere ver afectado ya que los intereses de las inversiones se van a fondo perdido, haciendo que los ahorradores cedan sus derechos de cobro, entonces habrá que pensar que pasa en realidad con ese dinero, ya que no llega a los ahorradores.

Incluso se violenta el principio de la protección al ahorrador ya que se hace una mecánica muy compleja para poder tener acceso al pago, incluso en la misma ley señala que se irá pagando conforme vayan llegando, esto quiere decir que si eres uno de los primeros cobrarás y si eres el último ya no, así no se crea una certeza y seguridad hacia el ahorrador.

Cómo se puede crear un ordenamiento que lejos de cuidar al sector del ahorro y por lo que se crearon leyes específicas se tenga que poner en desventaja a los ahorradores y que sólo salvaguarde los intereses de unos cuantos. No se está cumpliendo el objetivo por el cual se pugno en la creación del marco jurídico específico.

Con este tipo de acciones por parte de las instituciones competentes (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y de Valores) lejos de crear el compromiso de que más Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo se adhieran al marco, huyan de él porque no son capaces de dar el apoyo verdadero a los ahorradores.

Conclusiones

Después de haber realizado la labor de investigación y analizar el tema concerniente a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo llego a las siguientes conclusiones:

1. Las SCAP forman parte del sector económico-social sin ánimo especulativo dando a conocer a sus socios que no hay un fin de lucrativo; por parte de las autoridades habrá una vigilancia para así crear un ambiente de seguridad jurídica.
2. La autorización que da la CNBV se hace con el fin de tener un mayor control de las SCAP que se encuentren operando y así poder medir el monto que se fijará para las cuotas del FIPAGO, de modo que no haya fraudes en las sociedades antes mencionadas.
3. Se hace todo un sistema de regulación donde el control estará bajo las visitas de inspección que realice la CNBV, los encargados son inspectores externos, creando así un gasto mayor para las SCAP, por lo que no se me hace viable que la Comisión contrate a un tercero.
4. El Registro Nacional de Cooperativas, es de importancia ya que a través de él se puedo uno percatar de las SCAP que actualmente están operando bajo la autorización de la Comisión, y así poder tener seguridad de la inversión que se va a realizar dentro de una de ella.
5. Cuando la Comisión otorga niveles a las SCAP es claro que no se protege a todo el sector, por lo tanto, sólo es para las SCAP con nivel I a IV, entonces no se cumple el objetivo de cuidar y orientar al sector de las cajas de ahorro que por un buen tiempo se vio vulnerado.

6. La supervisión de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con niveles de operación I a IV y del Fondo de Protección está a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Lo hace a través de visitas, las cuales no tienen un período señalado en la LRASCAP.
7. Las Sociedades Cooperativas con nivel básico no cuentan con el fondo de protección a los ahorradores, entonces quedan como antes: desprotegidas, de nada sirve el crear un fondo que solo se concentre en una parte del sector, es decir, un sector económicamente estable. Y el sector básico solo cuenta con trabajos para ver si puede o no tener la asignación de un nivel que enmarca la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.
8. Aunado a que las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo ha tenido que pasar por un sistema muy engorroso para poder llegar a la autorización y clasificación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, uno porque hay que tener injerencia dentro de las Federaciones y Confederaciones; y dos, los trabajos de auditoría o consolidación a los que se deben de someter para poder obtener un crédito o adquirir *títulos de capitalización*, son muy engorrosos.
9. Pero el Fondo de Protección a los Ahorradores tendrá un Comité independiente que se encargará de su buen funcionamiento y hacer obtener los mejores rendimientos del mismo; el Banco del Ahorro Nacional y de Servicios Financieros estará a cargo de la administración del Fondo.
10. En la actualidad los Comités de Supervisión Auxiliar y el Protección al Ahorro Cooperativo no están funcionando, el Comité Técnico tiene poco tiempo de haber iniciado sus actividades por lo que se espera que pronto inicien sus actividades.
11. Lo que se ha podido ganar con la supervisión y vigilancia por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es aumentar los niveles de

interés para ganancia de los ahorradores; así los directivos de las Sociedades ya no lo fijan libremente y a manera que ellos ganen más que los ahorradores.

Propuesta

De la elaboración y análisis de la presente Tesis, se sugieren algunas modificaciones orientadas de manera específica a reformar algunos artículos de la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, ello con la finalidad de mantener su vigencia.

En primera instancia, sería conveniente que el aparato legislativo e involucrados en el ramo, orientaran sus esfuerzos a modificar los siguientes artículos del citado precepto legal:

- ❖ Artículo 1º y 7º.- No incluye a los Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, las señala de forma separada (sociedades de ahorro y préstamo y sociedades cooperativas), el fideicomiso del que se habla dentro de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; apunta que tal fideicomiso será específicamente para las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, por ello se deben adherir esta figura ya que es la primordial.

- ❖ Artículo 2º.- Como institución fiduciaria, señala a la Nacional Financiera, S.N.C., Institución de Banca de Desarrollo. En la actualidad es el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, por convenio de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Se puede entender que en primera instancia se denominó a la Nacional Financiera como institución fiduciaria porque tenía que obtener ingresos para impulsar el desarrollo en el sector de las cooperativas, función que enuncia la Ley Orgánica de la Nafinsa. Y sólo para el período de transición.

De los artículos transitorios:

- ❖ Artículo tercero.- Señala la vigencia del presente Fideicomiso el cual sería de 2 años o cuando se extinga su patrimonio, esto se da porque surge en el período de intermediación y regulación de las sociedades de ahorro y préstamo, sociedades cooperativas, asociaciones y sociedades civiles y sociedades de solidaridad social, para convertirse en Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo con nivel básico o Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo con niveles de operación I a IV.

Este período de transición está a punto de concluir en diciembre de 2012 por lo que hay que definir la nueva vigencia del fideicomiso.

En una segunda fase, sería pertinente, analizar la posibilidad de abrogar la Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, esto atendiendo a la consideración de que en la reforma del 31 de agosto de 2007, en su Artículo Vigésimo hace referencia al período que operará el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, estableciendo que se finiquitara una vez que se cumplan los fines establecidos en LRASCAP.

En esta lógica, la citada Ley quedaría sin efectos al término del presente año, esto debido a que en la página electrónica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores señala que el término para adquirir la autorización por parte de la Comisión fenece 31 de diciembre de 2012, motivo por lo que surge la incógnita de cuál sería el ordenamiento que regulara el fideicomiso al que se hace mención en la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas y de Ahorro.

Por lo que respecta al Proceso para adquirir el apoyo del Fideicomiso, se observa que se ha regulado de manera adecuada las facultades de supervisión y vigilancia por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sin embargo se ha convertido en un trámite burocrático, prolongado y costoso para el Fondo para el Fortalecimiento de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, mismo que registra un detrimento en sus recursos que bien podrían destinarse al pago directo y generalizado de los socios-ahorradores, evitando con ello que solo algunos reciban el pago y otros no.

Ante esta circunstancia, sería conveniente que, en lugar de que el proceso de adquisición del fideicomiso, éste tuviera que contar con la autorización de los diferentes Comités, Oficinas Regionales, Federación, entre otras, y de contratar a un experto en finanzas populares que genere un detrimento al patrimonio del Fondo; se estableciera con ayuda de la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México un procedimiento en el que podrían considerarse los siguientes pasos:

1. *Solicitud de apoyo del Fondo del Fideicomiso.*- La Sociedad en cuestión, presentaría un documento ante la CONCAMEX, misma que ya contaría con información de que existe cierta disminución en el capital de la Sociedad. Dichos antecedentes serían extraídos de los informes que se le presentan trimestral, semestralmente y/o anualmente.
2. *Análisis de la situación.*- Para este rubro la Concamec deberá contar con un departamento especializado, denominado "Apoyo y Control a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo" el cual recibiría los informes antes mencionados, creando expedientes de cada una de las Sociedades; habiendo de manera alterna labores de inspección.

3. *Inspección Técnica*.- De manera paralela, dentro del departamento de Apoyo y Control a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, se creará un área con el fin de que desarrollen actividades de Inspección Técnica, con el objetivo de sustituir a los consultores con experiencia internacional en finanzas populares —los Inspectores Técnicos, gozarían de un sueldo base cuyos recursos deberán ser proporcionados por la Confederación, evitando con ello el menoscabo del patrimonio del Fondo—.
4. *Auditoría*. Esta labor se contemplaría dentro de las actividades de los inspectores técnicos, y una vez reunidos todos los requisitos y concluido el estado financiero de la sociedad solicitante, se procedería a conformar el expediente para su posterior envío a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
5. *Autorización o Aprobación Técnica*.- El expediente deberá contener el fallo positivo de los Inspectores Técnicos, con esta fase se suprimirían los pasos de notificación y contestación, y con ello la Comisión podría emitir su respectiva resolución.

Si jerárquicamente la Confederación de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de México (CONCAMEX) es la instancia que le sigue a la Comisión Nacional Bancaria de Valores, así se ahorraría tiempo del proceso, así como trámites engorrosos que afecten de manera directa el patrimonio de la Sociedad que requiera el apoyo del Fondo.

De manera alterna la Confederación ahorraría tiempo de respuesta, debido a que está tiene un registro pormenorizado de los estados financieros que guardan las Sociedades, el cual es alimentado y actualizado con los informes y visitas que realicen los inspectores técnicos.

ANEXO

Anexo 1

ESTRUCTURA DE LA LEY PARA REGULAR LAS ACTIVIDADES DE LAS SOCIEDAD COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO

Título I { Capítulo Único → Disposiciones Generales

Título II {
Capítulo I → Del registro
Capítulo II → De la autorización
Capítulo III → De las operaciones {
Sección Primera → Del Nivel de Operación Básico
Sección Segunda → Niveles de Operación de I a IV
Sección Tercera → Disposiciones Comunes

Título III {
Capítulo I → De la Organización
Capítulo II → De la Regulación {
Sección Primera → De la Regulación prudencial
Sección Segunda → De la Contabilidad y auditoría externa

Título IV {
Capítulo I → De la Constitución del Fondo de Protección
Capítulo II → Del Comité Técnico
Capítulo III → Otras disposiciones del Fondo de Protección
Capítulo IV → Del Comité de Supervisión Auxiliar
Capítulo V → De la Protección al ahorro cooperativo y del Comité de Protección al Ahorro Cooperativo {
Sección Primera — De la Protección al ahorro cooperativo
Sección Segunda — Del Comité de Protección al Ahorro Cooperativo

Título V {
Capítulo I → De la inspección y vigilancia
Capítulo II → De las medidas correctivas
Capítulo III → De la intervención con carácter de gerencia
Capítulo IV → De la liquidación forzosa y de la revocación de la autorización

Título VI { Capítulo único

Título VII {
Capítulo I → De las infracciones administrativas
Capítulo II → De los delitos
Capítulo III → De las notificaciones

Bibliografía

Barenstein, Jorge. **“La gestión de empresas públicas en México”**. 2ª reimpresión. México. CIDE. 2009.

Barrera Graf, Jorge. **“Las Sociedades en el Derecho Mexicano”**. México. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2000.

Díaz Bravo, Arturo. **Derecho mercantil**. 3ª edición. México: IURE editores, 2009.

Fernández Ruíz, Jorge. **Derecho Administrativo del Distrito Federal**. México: Porrúa-UNAM, 2009.

Gómez de Lastra, Manuel C. **“Fondos de Inversión Directa y el Fideicomiso”**. México. ISEF. 2001.

Luna Guerra, Antonio. **“Sociedades Cooperativas”**. México. ISEF. 2007.

Martínez Morales, Rafael I. **Derecho administrativo 1er y 2o. cursos**. 1ª reimpresión. México: Oxford, 2005.

Mendoza Popoca, Oswaldo Aníbal. **El Fideicomiso Público**. México: Porrúa, 2010. p. 49-58.

Menéndez Romero, Fernando. **Derecho bancario y bursátil**. 1ª reimpresión. México: IURE editores, 2008.

Ortega Díaz, Ramón. **“Fondos y Cajas de Ahorro”**. Tesis. México: Escuela Libre de Derecho. 1992.

Ponce Coti, Yolanda del Carmen. **“Cooperativas y reforma económica”**. México. Universidad de Guadalajara. 2006.

Ponce Romo, José Fernando. **“Acercamiento histórico a las cajas populares en México”**. Tesis. México: Escuela Libre de Derecho. 1992.

Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. 29ª ed. México: Porrúa, 2010.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley del Ahorro y Crédito Popular.

Ley General de Sociedades Cooperativas.

Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito.

Ley que crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus ahorradores.

JURISPRUDENCIA

9ª Época; 2ª Sala; Ap. Act. 2002; I, Jur. Acciones de Inconstitucionalidad y C.C. Pág. 246

9ª Época; 2ª Sala; SJF y su Gaceta; XVI, Noviembre de 2002. Pág. 441

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Cabanellas de Torres, Guillermo. **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**. 27ª edición. Tomo VII R-S. Argentina: Heliasta, 2001. 8 vols.

Fix-Fierro, Héctor. **Diccionario Jurídico Mexicano**. Edición histórica. Tomo D-H. México: Porrúa-UNAM, 2009. 5 vols.

Martínez, Marín J. **Diccionario de Términos Jurídicos**. 1ª reimpresión. Granada: Editores Comares, 1995.

Montoya Melgar, Alfredo. **Enciclopedia Jurídica Básica**. Vol. I ABA-COR. España: Civitas, 1995. 4 vols.

Valadés, Diego. **Enciclopedia Jurídica Latinoamericana**. Tomo IX R-S. Argentina: Rubinzal-Culzoni: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. 10 vols.

Valadés, Diego. **Enciclopedia Jurídica Latinoamericana**. Tomo V E-G. Argentina: Rubinzal-Culzoni: Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. 10 vols.

Villa-Real Molina, Ricardo. **Diccionario de Términos Jurídicos**. Granada: Editores Comares, 1999.

PUBLICACIONES

Cardoso, Víctor. “Hay 200 sociedades de ahorro y crédito que operan sin autorización: Condusef”. La Jornada. Sec. Economía. México: 21-feb-2011.

Castro, Claudia. “Protegen el ahorro en las cajas populares”. La Razón. Sec. Negocios. México: 28-feb-2011.

Jaramillo, Aleida. “Cajas de ahorro, por un desarrollo integral”. Vértigo. Año 10 No. 500, México: 17 de octubre de 2010.

SITIOS WEB

www.cnbv.gob.mx

www.nafin.gob.mx

www.sat.gob.mx

www.shcp.gob.mx

www.scjn.gob.mx

www.bansefi.gob.mx