

215
2 es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

REGULACION JURIDICA DE LAS UNIONES
DE CREDITO EN MEXICO.

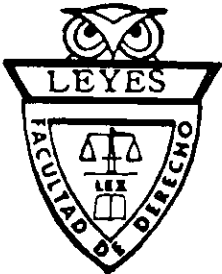
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

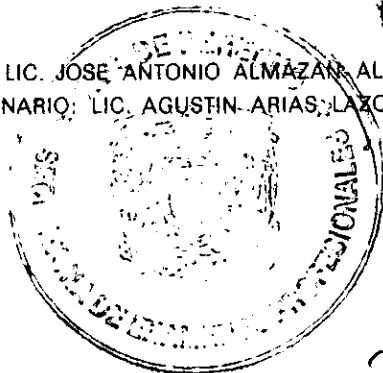
P R E S E N T A :

MARIA DE LOS ANGELES NORMA ESCAMILLA SOTO



ASESOR DE LA TESIS: LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIZ.
DIRECTOR DEL SEMINARIO: LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

MEXICO, D. F.



1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

266004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios, por darme la oportunidad de llegar a este punto de mi vida, y por permitirme compartirlo con todas las personas que amo.

A mis tres Mamás, que con su amor y fortaleza infinitos, me han dado el mejor ejemplo de superación e integridad para todo cuanto he emprendido. Las adoro.

A mis hermanos, Carmen, Enma, Pedro y Jorge, por su confianza y apoyo en este y todos los momentos importantes de mi vida. Son maravillosos.

A Mayra y a Juan, por su constante motivación, por su inmenso cariño y amistad incondicional.

Gracias.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco especialmente a los Maestros Agustín Arias Lazo y José Antonio Almazán Alanís, Director del Seminario de Estudios Jurídico-Económicos y asesor de la presente Tesis, respectivamente, por su apoyo e interés en este trabajo, y por la transmisión de sus conocimientos y experiencia durante la elaboración del mismo. Muchas Gracias.

De igual manera, agradezco a la Facultad de Derecho, porque, por medio de los maestros que en ella colaboran, me ha dado la inmejorable oportunidad de formarme profesionalmente.

**REGULACIÓN JURÍDICA DE LAS
UNIONES DE CRÉDITO EN MÉXICO**

ÍNDICE

Introducción	1
CAPÍTULO I. NOCIONES GENERALES	4
1.1 El Derecho Económico	5
1.1.1 Antecedentes Europeos	5
1.1.2 Antecedentes en México	11
1.1.3 Conceptos y definiciones	19
1.1.4 Objeto	21
1.1.5 Sujetos	22
1.1.6 Categorías	23
1.1.7 Características	24
1.1.7.1 Dinámico	24
1.1.7.2 Humanista	24
1.1.7.3 Concreto	25
1.1.7.4 Interdisciplinario	25
1.1.7.5 Nacional e internacional	26
1.1.7.6 Instrumento para el cambio social	26
1.2 El Derecho Económico y su vínculo con las instituciones financieras	27
1.2.1 Acción financiera del Estado para el equilibrio de la economía ...	27
1.2.2 Los grupos financieros	28
1.2.2.1 Características de los grupos financieros y su constitución	31
1.2.2.2 Instituciones de Crédito	32
1.2.2.3 Organizaciones Auxiliares del Crédito	37
1.2.2.4 Otras sociedades	39
1.2.2.5 Sociedades que prestan sus servicios o contratan con las instituciones y organizaciones auxiliares	40
1.2.3 Participación del Estado en el financiamiento de las Uniones de Crédito	42
1.3 Las Organizaciones Auxiliares del Crédito	42
1.3.1 Concepto	43
1.3.2 Características	43
1.3.3 Actividades y funcionamiento en general	44

3.2.2.1 Comisión Nacional Bancaria	83
3.2.2.2 Comisión Nacional de Valores	84
3.2.2.3 Aspectos generales	85
3.2.2.4 Principales funciones	86
3.2.2.5 Objeto de la CNBV	92
3.2.2.6 Naturaleza Jurídica de la CNBV	93
3.2.3 Banco de México	102
3.2.3.1 Antecedentes Mundiales	102
3.2.3.2 Antecedentes en México	103
3.2.3.3 Naturaleza Jurídica del Banco de México	105
3.2.3.4 Concepto de Banca Central	106
3.2.3.5 Funciones del Banco de México	106
3.2.3.6 Control y Supervisión	108
3.2.4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público	109
3.2.4.1 Antecedentes	109
3.2.4.2 Naturaleza Jurídica	109
3.2.4.3 Facultades y funciones principales	109
CAPÍTULO IV. ESTUDIO ANALÍTICO	114
4.1 Desarrollo de las Uniones de Crédito en otros países	115
4.2 Usos Internacionales	116
4.2.1 El origen de los Usos	116
4.2.2 Definición de Uso	117
4.2.3 Uso “Praeter Legem”	118
4.2.4 Usos Comerciales	118
4.2.5 Aplicación de los Usos Internacionales	119
4.3 Filiales de Intermediarios Financieros del Exterior	122
Conclusiones	127
Bibliografía	131

INTRODUCCIÓN

A consecuencia de su última crisis económica, surgió en México la enorme necesidad de una mayor unidad y cooperación para resolver problemas, tanto económicos como sociales, a fin de procurar una mayor producción por parte de todos los sectores. Tanto el gobierno, a través de diversas entidades que lo representan, como los empresarios de todos los niveles, han hecho grandes esfuerzos para superar las adversidades que a consecuencia de ella, han tenido que enfrentar.

En la actualidad, dentro del Sistema Financiero Mexicano, existe una enorme carencia de opciones de financiamiento para fomentar la economía del país. La necesidad de crédito por parte del grupo de los industriales, comerciantes y prestadores de servicios, crece constantemente y es cada vez menor el número de posibilidades para allegarse de recursos que permitan su subsistencia, operación y sano desarrollo.

La búsqueda de instrumentos jurídicos que ayuden a encontrar salidas financieras para superar los grandes retos económicos que presenta México, ha sido muy larga. Sin embargo, sólo ha bastado observar que en nuestra propia legislación existen figuras jurídicas que proporcionan soluciones reales para situaciones como la que actualmente atraviesa el país.

Una de estas figuras es, precisamente, la Unión de Crédito. Este tipo de Organización Auxiliar del Crédito ha sido creada para dar servicio a, quizá, el sector económico más importante: la micro, pequeña y mediana empresa.

Lamentablemente, este grupo de empresarios, que conforman la gran mayoría de los industriales de México, ha sido uno de los más azotados por la crisis y, por sus propias características, no les ha sido posible cumplir con los requisitos que la banca solicita para otorgarles los recursos que necesitan para poder sostenerse y desarrollarse adecuadamente, por lo que sus opciones de financiamiento son casi nulas, y en numerosas ocasiones, esta situación los lleva a la quiebra. Es aquí donde radica la importancia de que se aporten alternativas de financiamiento para éste grupo de empresarios, que les permitan satisfacer sus necesidades con créditos viables y pagaderos, reciban orientación y asesoría para su máximo desarrollo, así como apoyo para colocar, de manera exitosa, su producto en el mercado, asegurándoles una participación creciente en el proceso del desarrollo económico del país. Esto representaría un impulso real para contribuir a que la economía nacional se active desde sus cimientos, de una manera constante y productiva.

Es por ello que en la presente investigación se propone el apoyo de las entidades que fueron creadas específicamente para el desarrollo de este sector: Las Uniones de Crédito.

La responsabilidad para lograr que los objetivos de las Uniones de Crédito se cumplan, no solamente recae en las mismas, por ello, a lo largo de este trabajo de tesis se analizarán y determinarán los elementos y sectores que deben participar y actuar coordinadamente para que dichas organizaciones tengan el éxito que se esperaba cuando fueron creadas.

La Regulación Jurídica de estas Organizaciones Auxiliares del Crédito es de elemental importancia, pues el Derecho guarda un vínculo directo con los grupos financieros. De esta manera, se pretende estudiar a las entidades reguladoras de las Uniones de Crédito, así como las facultades que poseen, a efecto de concretar el marco jurídico que versa sobre dichas organizaciones.

Se ha visto que en la práctica, la legislación que regula a las Uniones ha sido rebasada por los problemas o eventualidades que surgen en su operación, resultando que no existen disposiciones legales específicas para algunos casos y tampoco se encuentra la respuesta en otros instrumentos de apoyo legal, por lo que estas organizaciones, a falta de una legislación adecuada, han cometido errores que les han traído consecuencias muy graves, además de la imposición de sanciones jurídicas, que han llegado a ser de carácter penal.

Por lo anterior, es comprensible, pero no justificable, que resulta más sencillo relegar y eliminar figuras jurídicas que no han funcionado como se esperaba, que trabajar arduamente en el análisis de sus errores para corregirlos, apoyando y fomentando sus aciertos y beneficios. Sin embargo, debe entenderse que para levantar la economía de un país se necesita de tiempo, recursos, pero sobre todo de un gran esfuerzo por parte de todos los sectores, apoyándose en los instrumentos que la legislación mexicana posee.

Por esa razón, en la presente investigación se pretende demostrar que la Unión de Crédito es un instrumento ideal, que cuenta con los elementos jurídicos sólidos necesarios para dar, en estos momentos de crisis, ese gran impulso que la micro, pequeña y mediana empresa necesita para reconstruir su desarrollo y contribuir de esa manera al mejoramiento de la economía nacional.

En el primer capítulo de esta tesis se analizarán tres de los puntos principales que constituyen la base jurídica de las Uniones de Crédito:

- a) El Derecho Económico
- b) El Derecho Económico y su vinculación con las Instituciones Financieras
- c) Las Organizaciones Auxiliares del Crédito

El primer punto contiene los cimientos jurídicos del tema de la presente tesis, ya que en él se explican los antecedentes y conceptos del Derecho Económico, así como su objeto y características.

El segundo punto se refiere a la relación que guarda el Derecho Económico respecto de las diversas instituciones financieras del país, entre ellas, las Organizaciones Auxiliares del Crédito. Asimismo, habla del apoyo financiero que a estas últimas se les ha dado por parte del gobierno de México.

El tercer punto describe de una manera más específica a las Organizaciones Auxiliares del Crédito, entre ellas por supuesto, las Uniones de Crédito, así como su clasificación.

En el segundo capítulo se profundiza en el tema de las Uniones de Crédito, tocando varios puntos de suma importancia para el conocimiento de su estructura, como son: su objeto, naturaleza jurídica y su funcionamiento, entre otros.

El tercer capítulo abarca principalmente las leyes y entidades que regulan a las Uniones de Crédito, en él se establece la problemática por la que atraviesan estas organizaciones en materia jurídica, así como sus limitaciones. De igual manera, se habla del apoyo que reciben de las entidades que tienen injerencia sobre ellas.

Finalmente, el capítulo cuarto comprende el desarrollo que las Uniones de Crédito han tenido en el extranjero, su funcionamiento relacionado con las filiales de las instituciones financieras del exterior, así como los instrumentos de que pueden allegarse para su interpretación y enriquecimiento entre diversos países, como los usos internacionales.

Así pues, el objetivo principal que persigue esta investigación es el de realizar un profundo estudio Jurídico-Económico de la estructura de las Uniones de Crédito, para obtener una visión más amplia de las ventajas y beneficios que representan para aquellas personas, físicas o morales, que la integren. Asimismo, se pretende establecer que estas organizaciones, tanto en el ámbito jurídico como económico, son una alternativa real y viable para fomentar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, consideradas como el sector más importante dentro de la economía mexicana.

CAPÍTULO I
NOCIONES GENERALES

CAPÍTULO I

NOCIONES GENERALES

EL DERECHO ECONÓMICO

Antecedentes europeos

Desde que el hombre intervino por primera vez en la vida social, la economía ha tenido una importancia decisiva, por lo que los nexos que se han establecido entre la economía y el Derecho, provienen de mucho tiempo atrás.

Es en Europa en donde se originan los sistemas jurídicos que hoy en día predominan en América. En el caso particular del Derecho económico, su origen se encuentra específicamente en Italia y Alemania, en este último, el Derecho económico se atribuye a diversos factores que caracterizan al pueblo alemán, entre ellos, su organización, disciplina, inclinación para establecer jerarquías y su gran adelanto sobre otras naciones en el conocimiento general del Derecho, pero, sobre todo, por haber creado una política económica en la que la intervención del Estado era primordial para el control y el desarrollo económico del país, política que contaba con una fuerza coactiva sobre la actividad económica en general.

Arthur Nussbaum, a quien algunos autores consideran el precursor del Derecho económico, denominó a su obra, escrita en 1920, “El nuevo Derecho económico alemán”¹, en la que hace un énfasis en los fenómenos tanto de tipo económico como social, provocados por la Primera Guerra Mundial. De igual forma, Hedemann Justus usa el término “Wirtschaftsrecht”² en sus dos libros, publicados en 1929 y 1939, respectivamente. Esta palabra literalmente significa “Derecho económico”, nombre que ha recibido en nuestra lengua esta disciplina del Derecho.

En Alemania, la política económica se apoyó básicamente en el sistema implantado por Federico List, a quien se considera un pilar en la intervención del Estado como medio de protección de su industria.

¹ Nussbaum, Arthur, citado por Witker V., Jorge, *Derecho Económico*, Colección Textos Jurídicos, Ed. Harla, México, 1985, p. 15

² *Ibidem*.

Como se ha mencionado anteriormente, Alemania es digna de consideración para el estudio del Derecho económico, debido al buen manejo que demostró el sector privado de su economía nacional, así como a su gran capacidad, disciplina y organización para lograr una poderosa y creciente economía y desarrollo empresarial, a pesar de que fue uno de los países más afectados por la Segunda Guerra Mundial.

Por lo que respecta a Italia, podemos mencionar que su contribución a la creación del Derecho económico fue indispensable, pues junto con otros factores que constituían su política económica, prevalecía la tendencia de un sistema de dirección.

Después de la Primera Guerra Mundial, se presentó una gran confusión colectiva en los países que participaron en la misma, tanto en el aspecto económico como en el social, por lo que, dado lo grave de la situación general, en esos países fue necesario emitir y establecer lineamientos, medidas legales y políticas que tendieran a controlar y subsanar rápidamente la situación que sufría su población.

Al respecto, cabe mencionar que, aun en la actualidad, prevalecen algunos de estos lineamientos y medidas que fueron aplicadas en esa época; de ellas se han desprendido otras, enfocadas básicamente, a resolver problemas y situaciones postbélicas urgentes.

Por otra parte, la crisis de 1930-1933,³ así como los fuertes cambios políticos que se presentaron tanto en Alemania como en Italia, provocaron que el Estado tuviera mayor participación e injerencia en la situación, interviniendo de manera definitiva y determinante; lo que creó cambios trascendentales en el aspecto económico. El propósito de esta intervención fue resolver los principales problemas que surgieron de manera paulatina, tales como la falta de producción y la inflación. Esta crisis repercutió de manera grave en otros países, sobre todo, en los latinoamericanos; en México, por ejemplo, la repercusión se reflejó en el cardenismo, el cual adoptó una tendencia socialista.

Una de las principales bases del origen, desarrollo y consolidación del Derecho económico, fue la intervención del Estado, como un ente regulador de la

³ Witker V., Jorge, op. cit., p. 14

actividad económica de un país; esta situación se convirtió en una corriente universal que prevalece hoy en día y otorga al Estado esta función de control y orden en la economía, apoyado en legislaciones y lineamientos de carácter económico, mismas que han tendido y tienden a regular la acción del Estado como principal objetivo para que éste, basado en estas leyes, desempeñe el papel de director de economía que se le ha conferido.

Podría decirse que, en cierta forma, el Derecho económico se fue formando en tiempos de crisis y se fue consolidando en los tiempos de paz con una percepción de tipo económico de la intervención del Estado socialista. Esta tendencia política predominó en la mayoría de los países europeos, por lo que su legislación comenzó a adoptar una postura de dirección.

De manera paralela a estos movimientos, en 1933 en Estados Unidos, con Roosevelt como presidente, se emprendió una nueva política que introdujo una nueva legislación, inclinada, principalmente, a promover el apoyo de la producción, así como la intervención del Estado, lo que se puso en práctica de forma organizada, promoviendo el control y el buen desarrollo de la actividad económica.

Posteriormente, en 1939, al estallar la Segunda Guerra Mundial, las necesidades de la propia guerra y sus consecuencias, debían ser cubiertas, tanto en el aspecto social como en el económico, por lo que las medidas de orden y dirección que fueron creadas para esos fines, tuvieron que intensificarse. Después de esta guerra, se presentaron diversos cambios políticos importantes, entre ellos, la independencia de algunos pueblos que pertenecían a las potencias europeas, así como la enorme necesidad de mejorar la situación general de los que estaban en vías de desarrollo.

Como ya se mencionó, tanto la presencia de las dos guerras mundiales, como la crisis de 1930 a 1933, constituyeron parte indispensable en el proceso de surgimiento y desarrollo del Derecho económico, al ser una base para la elaboración de las leyes de tipo económico.

Sin embargo, el Derecho económico se presentó en forma diferente en los países industrializados y en los socialistas. Dentro de los primeros, debe mencionarse a Inglaterra, país en donde se presentó por primera vez una Revolución Industrial, en la que el Estado intervino directamente como un protector de los derechos de los trabajadores en las fábricas. Esta situación provocó que se

originaran diversas crisis de carácter económico, lo que trajo como consecuencia el nacimiento de leyes al respecto.

No debe olvidarse que en ese país surgieron diversos documentos de gran importancia que poseían un contenido muy valioso para el impulso del Derecho económico, ya que encerraban ideas de planeación e integración del Estado en la actividad económica. Entre ellos se puede mencionar el *Economic Survey*, presentado ante el Parlamento Inglés en el año de 1947, en el que se precisaban algunos lineamientos de carácter organizacional, se conjugaba un equilibrio entre las necesidades de un pueblo y los recursos para cubrirlas, y se plasmaba claramente la idea de que un gobierno puede ser rector de un pueblo, siempre y cuando tenga el apoyo de éste, para que ambos contribuyan al progreso.

En Francia, por ejemplo, la participación del Estado en la actividad económica se dio en forma paulatina y tuvo como consecuencia la creación de diversos organismos que habían sido ignorados.

La preocupación por el desarrollo jurídico, económico y social ha estado presente desde los inicios de la evolución de la sociedad, por lo que, desde épocas remotas, comenzaron a existir disposiciones relativas a la familia, a la actividad económica y a la propiedad.

Al respecto, Guy Schrans y Alex Jacquemin comentan: “El funcionamiento armonioso de un sistema económico determinado requiere un cierto número de reglas de Derecho que aseguren la apropiación y el uso de los factores de la producción, de los productos y de los servicios(...) Es, en efecto, en el curso de los últimos años, que el Derecho económico ha sido invocado como una disciplina autónoma.”⁴

Podría decirse que las legislaciones y sistemas jurídicos de diversos países, tienen su propia percepción y manejo del Derecho económico.

A continuación, se mencionará una breve descripción de los antecedentes del Derecho económico en varios países.

⁴ Jacquemin, Alex y Schrans, Guy, *Le droit économique*, Presses Universitaires de France, citados por Serra Rojas, Andrés, *Derecho Económico*, 3a. ed., Ed. Porrúa, México, 1993, p. 85

Francia

En Francia, el estudio y desarrollo del Derecho económico ha despertado gran interés. Los conceptos sobre Derecho en este país se basan en la influencia que tiene de las teorías alemanas acerca de esta disciplina.

La denominación “Derecho público económico” se le dio por primera vez a una disciplina en el año de 1945, en el Instituto de Estudios Políticos de París. Posteriormente, este nombre se difundió a otras universidades.

Estados Unidos

El Derecho económico en Estados Unidos realmente no se había manifestado ni plasmado como un sistema integral que abarcara en forma global la mayoría de los aspectos más importantes de la actividad económica, como la participación de sociedad, la producción, etc., sino que, a través de diversas instituciones, se contemplaron parcialmente estos aspectos.

La intervención del Estado no se llevó a cabo con la misma fuerza ni representación que como en otros países, sino que, el Estado era una figura de apoyo que aparecía sólo como un soporte de las actividades particulares.

En la “Comerce Clause” de la Constitución de Estados Unidos, se citan algunas leyes de tipo económico de gran importancia, entre ellas, la Ley *Antitrust*, la Ley Sherman Acta de 1890 y el Acta Clyton de 1914, entre otras.⁵

Inglaterra

Como se mencionó anteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial, el Derecho que se aplicaba a la economía y al comercio resultaba insuficiente ante las graves situaciones y diversos problemas económicos que se presentaron. Se dice que “el Derecho de los negocios” (*business law*) salió a flote ante estas necesidades.

⁵ Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 7

En realidad en Inglaterra, el Derecho económico no tuvo grandes bases ni un desenvolvimiento significativo; sin embargo, el intervencionismo del Estado en toda la actividad económica fue notable, ya que regulaba todo programa de economía que se emitiera, lo que ocasionó que se desarrollara una nueva legislación económica.

Dentro de su conceptualización de Derecho económico, está el hecho de que el mismo está basado en un Estado que decide y limita, de manera definitiva, la individualidad y voluntad de un pueblo así como la satisfacción de sus necesidades económicas.

Países socialistas

El enfoque del Derecho económico que plantean los países socialistas, es el de aquél que trae consigo una legislación que beneficie a toda la sociedad, bajo el mando de un Estado que se encargue de fomentar la producción y de regir la actividad económica para beneficio de todos. De esta forma, se verían solventados los factores elementales y necesarios para un buen desarrollo de la sociedad, como la alimentación, habitación, vestido, educación, recreación, etc. Resulta evidente que la gente debe trabajar para obtener todos estos factores, pues, sin estos elementos básicos, ninguna sociedad podría subsistir y tendería a desaparecer.

Por todas estas razones, los países socialistas están de acuerdo con el desarrollo del Derecho económico, independiente de las demás ramas del Derecho.

Países subdesarrollados

Algunos autores opinan que el subdesarrollo se debe a ciertas características, que, generalmente, se consideran como un retrato de su actividad y sus relaciones económicas en el pasado. Estas características son el comportamiento de un país en el aspecto social, cultural, político, pero sobre todo, económico.

Dentro del grupo de países subdesarrollados o del tercer mundo destacan los latinoamericanos, entre ellos, México, cuyo crecimiento en la economía es más avanzado que la mayoría de los países de América Latina.

Estos países necesitan de apoyo de los países desarrollados y la gran mayoría de las veces, estos últimos han respondido a algunas de sus necesidades primordiales; sin embargo, debido a las prioridades de las grandes potencias, todavía

no se ha conseguido despertar un verdadero interés para ayudar a la economía de los países subdesarrollados, cuyos problemas económicos aumentan día a día, pues el hambre, la pobreza y la ignorancia, junto con el poco desarrollo industrial, ocasionan que cada vez sean menos productivos. El escaso desarrollo en los estudios jurídicos y económicos en los países en vías de desarrollo, se debe, tal vez a estos factores; las grandes potencias tienen economías muy sólidas, en las cuales las necesidades primarias están cubiertas, lo que les facilita el desarrollo de las investigaciones y proyectos en cualquier rama de la ciencia, en cambio, los países subdesarrollados apenas tienen los recursos suficientes para satisfacer las necesidades elementales para subsistir.

Las expectativas para un futuro es que el Derecho económico esté perfectamente establecido en forma universal y no en forma parcial como lo está actualmente, basado en las enseñanzas del pasado y en la realidad, estableciendo normas que regulen la actividad económica y den un equilibrio en la intervención del Estado, apoyado por la participación y el trabajo de un pueblo.

Antecedentes en México

En la historia de México, el factor económico ha sido uno de los menos estudiados, pese a que en la actualidad este aspecto es uno de los factores más importantes para distinguir el progreso de una nación.

Como lo menciona el profesor Andrés Serra Rojas en su libro, “Desde la antigüedad existe un Derecho económico consuetudinario, y se señala la participación del Gobierno en los procesos económicos, ya que todo orden económico presupone un orden jurídico que le sirva de base.”⁶

Época Precortesiana

Hace aproximadamente diez milenios, fue una época de pueblos que emigraban frecuentemente de un lugar a otro, lo que ocasionó que las primeras tribus nómadas se multiplicaran, y se establecieron en forma definitiva en diversas partes de nuestro territorio, algunas de estas tribus fueron los yaquis, los tarascos y los tarahumaras.

⁶ Serra Rojas, Andrés, Op. cit., p. 112

Para subsistir, las tribus indígenas precortesianas se dedicaban a la caza, la pesca y a la agricultura. Posteriormente, debido a la relación y comunicación que tenían con las demás comunidades, estos pueblos comenzaron a intercambiar conceptos de administración y economía, lo que propició que surgiera el trueque, la moneda y los mercados.

Debido a estas actividades el gobierno de esa época comenzó a involucrarse y, poco a poco, el aspecto económico se basó en un régimen jurídico.

De esta manera, surgieron en México las bases fundamentales e ideas sobre la economía, además de otros aspectos importantes para el desarrollo de las culturas, de los que destacaron la organización y la fuerza de los gobiernos de Texcoco, México y Tacuba, no sin dejar de mencionar a los mayas, toltecas y zapotecas, quienes sobresalieron por haber fabricado su propia organización económico-política, que regía su vida en todos los aspectos.

Los aztecas

Vale la pena mencionar al pueblo azteca por separado, debido a que su ideología y las ventajas que ofrecía la región que ocupaba, con sus islotes, la protección que ofrecían las lagunas y las buenas tierras, permitieron que este pueblo lograra un gran desarrollo tanto en su cultura como en su economía.

Los aztecas se dedicaban principalmente a la agricultura. Después de haber sido un pueblo nómada por muchos años, fundaron México-Tenochtitlán en 1325, con el guerrero Meccitli y el sacerdote Tenoch, con lo que nació una gran civilización provista de fuerza y esplendor.

Sus leyes y su forma jurídica se basaba en los usos, las costumbres, los hábitos, en lo que la práctica dictaba, es decir, en un Derecho consuetudinario, el cual regía todos los aspectos importantes de la sociedad, siempre encabezados por la máxima autoridad llamado "Tlatoani", que significa "el que habla", quien básicamente regía y encabezaba todo lo relacionado con los aspectos religioso y guerrero.

El comercio fue actividad fundamental para la buena economía de los aztecas. Respecto del comercio, vale la pena citar la opinión de Hernán Cortés, en un fragmento de sus Cartas de Relación: “(...) Tiene esta ciudad muchas plazas donde hay continuo mercado y trato de comprar y vender. Tiene otra plaza tan grande como dos veces la ciudad de Salamanca, toda cercada de portales alrededor, donde hay cotidianamente arriba de sesenta mil ánimas comprando y vendiendo; donde hay todos los géneros de mercaderías que en todas las tierras se hallan, así de mantenimiento como de vituallas, joyas de oro y de plata, de cobre, de latón, de plomo, de estaño, de plumas. Véndese cada piedra labrada y por labrar, adobes, ladrillos, madera labrada y por labrar de diversas maneras (...)”⁷

Puede afirmarse que el origen y desarrollo de algunas instituciones que se establecieron en América, tienen la clara influencia de instituciones sólidamente establecidas en la Península Ibérica.

Nueva España

En esta época surgieron diferentes reglamentos y disposiciones para regular los aspectos generales de las distintas ciudades, y surgen también instituciones de tipo administrativo y reglas relativas al comercio. Entre las instituciones más importantes que se relacionaron con el gobierno de la Colonia Española, están las siguientes:

- El poder absoluto de los monarcas.
- El Consejo de Indias que se encargaba de vigilar la administración de las colonias.
- La Casa de Contratación de Sevilla, que regulaba el comercio de la Colonia.

Dentro de la organización del gobierno colonial, es importante mencionar que existieron diversas instituciones que contaban con un poder diferente y que se dedicaban a vigilar, coordinar y administrar diversas áreas de la Nueva España. Dichas instituciones fueron las siguientes:

- a) Virrey, que ejercía el poder público de la Colonia, se le equiparaba al rey en jerarquía y poder.

⁷ Cortés, Hernán, *Cartas de Relación*, citado por Serra Rojas, Andrés, *Derecho Económico*, 3a. ed., Ed. Porrúa, México, 1993, p. 117

- b) Audiencias Reales, con funciones judiciales y administrativas.
- c) Gobernadores y adelantados.
- d) Intendentes, que fungían principalmente como policía o ejército.
- e) Corregidores y alcaldes.
- f) Ayuntamientos.
- g) Tribunales, que tenían a su cargo asuntos penales, civiles y fiscales. Los indios se regían por las Leyes de Indias; para atender los asuntos mercantiles, intervenía el Tribunal de la Santa Hermandad, que también se encargaba de vigilar los caminos para el comercio.

Así, poco a poco, fueron apareciendo más instituciones y tribunales, que intentaban responder a las necesidades de la colonia, mismos que originaron una nueva legislación que reguló la administración en general de la vida cotidiana de las ciudades, en especial de la Ciudad de México.

Dentro de la organización y funcionamiento de la Nueva España, puede considerarse que, por lo toca al gobierno, el sistema implantado en la colonia, dejó mucho que desear en cuanto a la dedicación y aplicación responsable de las leyes creadas al respecto, tanto en materia económica como de administración pública, ya que la mayoría fueron encaminadas a beneficiar principalmente a quienes las aplicaban y tenían el poder en las manos, lo cual, lejos de lograr un beneficio común, al final enriqueció sólo a unos cuantos. Esta situación aparentemente terminó hasta la independencia, en la cual se diluyeron los poderes que prevalecieron en una época, se dice fue aparente, debido a que, como lo hemos podido percibir a través de los años, desde entonces esta situación de enriquecimiento parcial en el aspecto fiscal y económico, es, y ha sido un enorme problema que impide el buen desarrollo de México.

Al respecto, Luis González Obregón, en su libro, dice: “La Nueva España cierra un ciclo importante de nuestra historia y base territorial, humana y cultural para el advenimiento de una nueva nación. El mexicano entra a la historia por la puerta grande de la cultura Occidental traída por estadistas y misioneros hispanos. Lo demás lo tendrá que enjuiciar la historia.”⁸

⁸ González Obregón, Luis, *Los precursores de la Independencia Mexicana en el siglo XVI*, Vol. I, México, 1906; Dublán y Lozano, Tomo I, p. 126, citados por Serra Rojas, Andrés, op. cit., p. 127.

Época de Independencia

El régimen o sistema de gobierno que se había implantado en la Nueva España continuó hasta que se presentó una nueva ideología que pretendía crear y organizar un nuevo Estado mexicano. Este movimiento de liberación surgió con el cura Miguel Hidalgo y Costilla.

En realidad, se podría decir que los primeros elementos para propalar esa ideología de liberalismo, se plasmaron en el llamado Proyecto de Leyes Constitucionales, de Ignacio López Rayón, el cual proponía los elementos para dar una estructura al país, y tocaba los aspectos político, económico y jurídico. Sin embargo, fue hasta la Constitución de Apatzingán de 1814, en donde se va concretando la idea de un gobierno autónomo, de una vida independiente y del establecimiento de un Poder Ejecutivo.

Posteriormente, cuando la guerra de Independencia llegó a su fin, surgió toda una legislación cuya tendencia fue la de homogeneizar al gobierno, sobre todo, con la creación de la Ley de Secretarías de Estado de 1821, hasta 1824, fechas en que se esclareció y definió el Estado mexicano, además de contener una clara preocupación por los nuevos mexicanos, principalmente mestizos y criollos. Fue una etapa difícil para el movimiento insurgente, plagado de más errores que aciertos, situación normal en un gobierno que está naciendo.

Para México, el siglo XIX, fue una etapa dura, pues en ella se presentaron numerosas luchas entre el grupo liberal y el conservador, que aún peleaba por conservar el poder absoluto, con todos sus beneficios y riquezas acaparadas.

Subsecuentemente, comenzaron a surgir numerosos decretos emitidos desde el gobierno español, el cual, en esa etapa, padecía de algunos problemas políticos que causaron un desequilibrio en la Península Ibérica. Como resultado de esto, surgió el Decreto de 9 de febrero de 1811, el que, por primera vez, reconoció unos cuantos derechos a los pueblos de América y la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz en 1812, amplió esos derechos.

A partir de esa Constitución, se crearon numerosos decretos que procuraron mejorar la situación de la Nueva España, como la abolición del Tribunal de la Inquisición y la creación de los Tribunales Protectores de la Fe, además de la nacionalización de los bienes que se adquirieron como propiedad de la Inquisición.

Entre los decretos más importantes que se emitieron, está el de junio de 1813, que contempla los pasos que el gobierno económico y político de las Provincias, debía seguir.

Respecto de esa época, Mariano Larra, dice: “El Acta solemne de la Declaración de Independencia de América Septentrional, del 6 de noviembre de 1813, hecha bajo la inspiración del patricio Morelos y expedida por el Congreso de Anáhuac, estableció los principios políticos de la Nación Mexicana: 1. El haber recobrado la Nación el ejercicio de su soberanía; y 2. La Declaración de la Independencia Nacional.”⁹

El Estado mexicano

Después del movimiento de Independencia, se empezó a formar el Estado mexicano, para lograr una soberanía propia. Se pensó que esto se obtendría con la creación de una Constitución Política que velara por los intereses del país.

Con la promulgación de la Constitución de 1857, se estableció una unidad del Estado de Derecho de México, y se plasmó en forma sólida y definitiva, el principio de legalidad, así como otros derechos del hombre de gran importancia, con lo que se consolidó definitivamente el Estado mexicano en la Constitución de 1857. Esto sólo era el principio de un sinfín de actividades y responsabilidades para el nuevo gobierno. Sin embargo, de alguna manera, esta Constitución daba al Poder Legislativo muchas atribuciones.

Posteriormente, surgió una intervención armada en contra de la nación, debido a que cesaron los pagos de deudas que se habían contraído con España, Inglaterra y Francia; ésta fue una etapa de lucha, que dio lugar a que Maximiliano de Habsburgo tomara el poder como emperador de México, situación que culminó en la Ciudad de Querétaro, precisamente en el Cerro de las Campanas. Fue entonces cuando, nuevamente, Benito Juárez regresó a la Ciudad de México.

⁹ Larra, Mariano, *Cuadro Histórico de Carlos María Bustamante*, citado por Serra Rojas, Andrés, *Derecho Económico*, 3a. ed., Ed. Porrúa, México, 1993, p. 131

Tiempo después surgió el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada, que se caracterizó por sus ideas liberales y por su tendencia a una gran actividad económica, fomentando los medios de comunicación y transporte.

Las reformas aplicadas a la Constitución contemplaron ampliamente temas y aspectos económicos de la nación, modificando aquéllos que retrasaban su desarrollo, por ejemplo, se eliminaron las aduanas internas para facilitar el comercio; se fomentó la minería; se crearon algunas instituciones de crédito y, sobre todo, se comenzó a dar más importancia a la regulación de la economía.

En 1876, Porfirio Díaz subió al poder y permaneció en él hasta 1911, excepto en los años de 1880 a 1884, en los que Manuel González fue presidente. Durante esa etapa los campesinos y trabajadores sufrieron una grave situación plagada de explotación y pobreza, además de vivir en condiciones infrahumanas.

El régimen jurídico y económico de la Revolución

Como respuesta a la difícil situación establecida en México por el porfiriato, algunos precursores de la Revolución, como Ricardo y Jesús Flores Magón, comenzaron a expresar ideas rebeldes que exigían terminar con la grave situación que prevalecía, lo cual, efectivamente, provocó un cambio radical en México. Así, en el año de 1910, estalla finalmente, como consecuencia de una gran opresión social, política y económica, la euforia de los mexicanos que padecieron esta situación, como reacción a la dictadura impuesta por tantos años.

Al respecto, Francisco I. Madero, decía: “La Revolución de 1910 y su desarrollo ulterior, definen una nueva política social, encaminada a una mejor distribución de la riqueza pública y a una intervención mayor del Estado en los procesos de la vida económica.”¹⁰

Por todo esto, puede afirmarse que en México el Derecho económico alcanzó su mayor desarrollo y relevancia a partir de la Constitución de 1917, (anterior a la

¹⁰ Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, citado por Serra Rojas, Andrés, op. cit., p.146.

Carta Alemana de Weimar de 1919), la cual logra con su cometido: una coronación de tantos años de lucha por la justicia, la igualdad y todos los derechos que corresponden a todo hombre, como el origen del derecho a toda propiedad. A su vez, logró el fomento al desarrollo económico y social basado en las leyes creadas para esos fines, junto con sus reformas, reglamentos, decretos y circulares.

Jorge Witker comenta al respecto: “En síntesis, los antecedentes de nuestra disciplina están en la Constitución de 1917 actualizada, y que lejos de postular una suerte de sistema de economía liberal, refuerza y legitima la presencia rectora del Estado, facultándolo para planificar, en forma concertada e indicativa, el desarrollo económico y social de México.”¹¹

Es importante mencionar que el Derecho económico en la actual Constitución Política, tiene una participación de enorme importancia, como puede verse en los artículos 3, 27, 28, 73, 131, entre otros.

No hay que olvidar que actualmente existen diversas instituciones de fomento que impulsan el desarrollo económico de nuestro país, entre ellas, el Banco de México y Nacional Financiera; asimismo, existen otras instituciones que tienen gran relación con la actividad económica, como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En México, pese a la existencia de estas instituciones, el Derecho económico aún no ha logrado su máximo desarrollo, debido a que, como ya se comentó, primero deben cubrirse las necesidades básicas de una nación, para así poder evolucionar en los aspectos de la ciencia, además de que, desafortunadamente hay que reconocer que a esta rama del Derecho tampoco se le ha dado la importancia que requiere ni el reconocimiento total de sus bases, además de que tal vez no ha logrado una estructura acorde con el desarrollo económico del país, en cuanto a legislación se refiere. Sin embargo, en los últimos años, tal situación ha mejorado, abriendo así nuevas puertas, como un compromiso para el estudio, impulso y desarrollo de un nuevo Derecho económico que junto con el apoyo del gobierno, llegue a satisfacer las perspectivas que la nación necesita.

¹¹ Witker V., Jorge, *Derecho Económico*, Col. Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla, México, 1985, p.17

CONCEPTOS Y DEFINICIONES

Desde el nacimiento del Derecho económico, se han dado a esta disciplina numerosos conceptos y definiciones, a continuación, se mencionarán brevemente algunos de ellos.

Arthur Nussbaum, a quien se considera precursor del Derecho económico en Alemania, propone una concepción en forma colectiva, tomando en cuenta dos aspectos: primero, el que corresponde a la participación e intervención del Estado dentro de la de un país, y segundo, aquellos aspectos que influyen de alguna manera en la calidad de vida de los hombres.¹²

Santos Briz considera que el Derecho Económico es el que se basa en el concepto de la dirección de la economía por parte del Estado, que regirá con base en las normas dictadas por él mismo, que le permitan intervenir en el sector económico, tanto en la esfera individual como en la estatal.¹³

Para el profesor Manuel R. Palacios Luna, es el Derecho que aborda los grandes problemas de la sociedad contemporánea, de la regulación jurídica de la macroeconomía, y lo define como el conjunto de normas jurídicas originadas en las transformaciones tecnológicas y estructurales de la sociedad, con la finalidad de contribuir al establecimiento de un nuevo orden jurídico. Sus normas tienden al equilibrio de los agentes económicos, por medio de la reglamentación, ya sea por el Estado o por los particulares. Este derecho, con espíritu solidarista, da prioridad al interés general sobre los intereses privados”.¹⁴

Jorge Witker lo conceptúa como “el conjunto de principios y normas de diversas jerarquías substancialmente de Derecho público que inscritas en un orden público económico plasmado en la Carta Fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país.”¹⁵

¹² Nussbaum, Arthur, citado por Palacios Luna, Manuel R., *El Derecho Económico en México*. 5a. ed., Ed. Porrúa, México, 1993, p. 7

¹³ Santos Briz, citado por Palacios Luna, Manuel R., op.cit., p. 8

¹⁴ Palacios Luna, Manuel R., op. cit., p. 26

¹⁵ Witker V., Jorge, *Derecho Económico*, Col. Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla, México, 1985, p. 9

El Diccionario Jurídico Mexicano lo define como el “Conjunto de valores, principios, normas y procedimientos jurídicos, tendientes a requerir, posibilitar y controlar la intervención directa o indirecta e imperativa del Estado en todos los aspectos macro y microscópicos de la economía, a través de medidas y actividades coactivas y persuasivas, estimulantes y disuasivas, a fin de proveer y garantizar las condiciones y los objetivos de implantación, estructuración, funcionamiento, reproducción, crecimiento y desarrollo de dicha economía y, por lo tanto, la producción, distribución y uso o consumo de bienes, servicios e ingresos.”¹⁶

Olivera, lo establece como “el sistema de normas jurídicas que en un régimen de economía dirigida, regula las actividades del mercado, de las empresas y otros agentes económicos, para realizar metas y objetivos de política económica.”¹⁷

Robert Savy considera que el Derecho económico es “el conjunto de reglas que tienden a asegurar, en un momento y en una sociedad dadas, un equilibrio entre los intereses particulares de los agentes económicos privados o públicos, y el interés económico general.”¹⁸

En conclusión, el Derecho económico es el conjunto de normas, generalmente de Derecho público, que al organizar la economía jurídicamente, asignan al Estado un poder de dirección para proteger a los sectores débiles de la sociedad y, al mismo tiempo, conciliar los intereses generales con los privados, para así lograr el máximo desarrollo de un país.

Cabe mencionar que el Derecho económico es el resultado de las relaciones e influencias recíprocas entre el derecho y la economía. La economía no puede ponerse en práctica sin la ayuda de las leyes y normas que la regulen y que atiendan sus necesidades, en un contexto de orden, pero también de flexibilidad. Sin embargo, el Derecho cumple su papel por sus propios medios, es por eso que puede dar su apoyo a infinidad de disciplinas, en forma eficiente.

¹⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 4a. ed., Ed. Porrúa, Tomo D-H, México, 1991, p. 984.

¹⁷ Olivera, Julio, *Derecho Económico. Conceptos y Problemas Fundamentales*, citado por Palacios Luna, Manuel R., *El Derecho Económico en México*. 5a. ed., Ed. Porrúa, México, 1993, p. 15

¹⁸ Savy, Robert, citado por Palacios Luna, Manuel R., *Op. cit.*, p. 16

Pese a la importancia que se le da al Derecho económico en el contenido de las definiciones que anteriormente se han enunciado, en México aún no ha sido reconocido como una de las ramas fundamentales del Derecho positivo mexicano, mismo que constituye el indicador del desarrollo de un país.

Habrá que tomar en cuenta, esta vez en forma determinante, que poco a poco la sociedad se ha ido apartando del sistema liberal y de sus instituciones; este sistema, por sus ideales, limitó la intervención del Estado en la economía, lo que originó el impulso de las nuevas tendencias y el desarrollo de un nuevo Derecho económico, con una combinación equilibrada de un sistema jurídico de contenido económico.

OBJETO

A lo largo del desarrollo histórico de las sociedades, se ha dado una profunda interacción entre los cambios económicos y las instituciones de Derecho, en donde, el económico surge como una nueva rama del Derecho público, de tal forma que el estudio de su objeto abarca los campos económico, jurídico y social.

Respecto del objeto, Jorge Witker comenta: “El Derecho económico nace en los sistemas socializados y mixtos, como un instrumento que regula, disciplina y sanciona la política económica y la planificación del desarrollo.”¹⁹

Debido a que hablar del objeto del Derecho económico resulta muy amplio, se ha resumido de la siguiente manera:

- a) Reglamenta las relaciones económicas de todo tipo, define la organización de la sociedad y del Estado, y crea los mecanismos e instituciones que resuelven los conflictos y controversias de tipo económico, dentro de un ámbito de armonía social.
- b) Como instrumento del Estado, ejecuta, a través de las normas creadas para esos fines, toda una regulación jurídica que crece y se desarrolla paralelamente a la sociedad actual, siguiendo los cambios y tendencias que se dan en la misma para lograr el equilibrio de las necesidades de la sociedad ante los escasos recursos.

¹⁹ Witker V., Jorge, *Derecho Económico*, Col. Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla, México, 1985, p.16

- c) Propicia que, tanto el Derecho como la economía, mantengan y conserven su relación para lograr la correcta distribución de la riqueza generada por la actividad económica organizada.
- d) Orienta e informa acerca de las leyes y disposiciones de Derecho, creadas para regular la economía de un país.
- e) Contempla los problemas de tipo económico que ocurren en una sociedad, dando una solución viable y adecuada a las necesidades de la propia sociedad.

Resumiendo, el Derecho económico es la disciplina que tiene como objeto y finalidad la dirección de la economía por parte del Estado, que permite un balance entre el ámbito general o estatal, así como los intereses particulares de los sectores privados o públicos, y el interés económico general e individual, influyendo, consecuentemente, en el mejoramiento de la calidad de vida de los hombres y en el máximo desarrollo de un país.

SUJETOS

Dentro de la disciplina denominada Derecho económico, los sujetos son aquéllos agentes económicos en general, portadores de derechos y obligaciones, cualquiera que sea su forma jurídica (personas físicas o morales), que participan de alguna manera en el funcionamiento y desarrollo de los bienes y servicios, o bien, aquéllos a quien se aplica el propio Derecho económico.

Todo esto quiere decir que los sujetos del Derecho económico son las personas que pertenezcan al Estado, a la iniciativa privada o a los particulares y que desarrollen una actividad que intervenga directamente con la economía, lo que se resume de la siguiente manera:

El Estado es el sujeto rector con facultad de dirección de la actividad y del proceso económico en general. El propio Estado se allega de algunos “agentes económicos”, ejecutores de funciones de diversos tipos, cuya función principal es participar en la producción, distribución y consumo, tanto de los bienes como de los servicios, así como de ejecutar y concretar actividades de carácter económico. Estos agentes se encuentran en los sectores público y privado, y ejercen esas actividades a través de sus empresas. Interviene, igualmente, el sector de la población consumidora, como parte de todo este sistema económico.

Cabe aclarar que la función del Estado dentro de este contexto de participación de los sujetos es la de dirección sin ser independiente y ajena a los intereses de la sociedad, sino que actúe como un apoyo y receptor de las necesidades e intereses de la propia sociedad, así como de orden y mando, en un ámbito de legalidad. Dentro de esta dirección, el Estado implanta leyes y reglas de comportamiento a los demás sujetos, que deberán ser cumplidas.

CATEGORÍAS

Andrés Serra Rojas plantea que el Derecho económico tiene, básicamente, las dos categorías o clasificaciones siguientes:

a) Derecho público económico

Siguiendo su clasificación, podría decirse que este Derecho es el que se aplica a las intervenciones de las personas públicas en la economía y a los órganos que ejercen dicha intervención. A su vez, se aplica a las personas públicas en la economía y, según el autor, se subdivide en interno y externo. El primero se refiere a las reglas que versan sobre la economía nacional por su soberanía, y el segundo, también llamado internacional, trata de la regulación de los procesos económicos que se implantan entre los diversos Estados de la comunidad internacional, y los problemas económicos que se suscitan entre personas de diversas nacionalidades, que nacen de los conflictos de leyes entre los países.

Respecto de las relaciones económicas y su materia de estudio, afortunadamente se han creado muchos instrumentos para la regulación de las mismas, como son los tratados, las convenciones, y las leyes internas.

De esta manera, algunos autores afirman que no hay duda alguna de que el Derecho económico, al ser un instrumento jurídico que regula la política económica del Estado, está adscrito al Derecho público, debido a que dicha disciplina contempla leyes que regulan diversas conductas de la sociedad, con la finalidad de lograr un buen desarrollo económico y social.

b) Derecho privado económico

Aquí intervienen, básicamente, las instituciones que han constituido un apoyo para la economía y han venido evolucionando, a fin de estar a la altura de las necesidades e impulsos de los problemas económicos.

En general, el Derecho económico se desenvuelve dentro del contexto de Derecho público en general, pero al mismo tiempo contiene las relaciones jurídico-económicas de carácter privado.

CARACTERÍSTICAS

Según las diversas teorías jurídicas que existen, las características principales del Derecho económico son las siguientes:

El Derecho económico es dinámico

Esta característica consiste en su naturaleza transformadora, ya que es cambiante y se ajusta a la realidad económica y social. Su funcionamiento siempre será acorde con los cambios que surjan en el sistema económico. Estos cambios se dan en forma súbita y profunda, así que el Estado, a través de sus agentes, se ve en la necesidad constante de modificar los procedimientos y formas de aplicación de las reglas y leyes, así como a crear otras nuevas. Esto es lo que ha dado al Derecho económico el carácter de dinámico.

El Estado crea este Derecho y lo modifica de manera constante por medio de decretos, reglamentos o circulares, lo que cambia, consecuentemente, la organización de la economía en general para hacerla más eficiente.

El Derecho económico es humanista

Paralelamente a la participación e intervención del Estado, surge también la preocupación por el bienestar económico y social del hombre, el cual tiene derecho a una vida digna tanto de superación como de progreso, así como reflejar esa situación en toda la sociedad.

Con base en lo anterior, aparece el Derecho económico como un protector de los intereses de los sectores débiles de la sociedad, asignando al Estado la función de velar por ellos dentro del proceso económico. Igualmente, ve por los intereses de la sociedad en general, buscando la justicia y la equidad social; es por eso que se le da el carácter de humanista.

Se le ha dado este carácter debido a que una de sus bases principales es darle prioridad al interés colectivo sobre el interés individual. Se considera que esta base surgió gracias a la Constitución de 1917.

Puede decirse que el Derecho económico, surge y se desarrolla respetando los derechos de la sociedad en general, sin olvidar los derechos individuales e impidiendo que se abuse de ellos.

El Derecho económico es concreto

Respecto de esta característica, puede decirse que toda reglamentación que se refiera al Derecho económico siempre contendrá un carácter específico, por lo que regirá, en forma directa, las diversas situaciones y necesidades que se presentan en la actividad económica, debido a que todas aquellas personas que participan en la misma, tienen una función especial, la cual da forma y desarrollo al Derecho económico.

El Derecho económico es interdisciplinario

Se le da esta característica, debido a que sus leyes, reglamentos y su desarrollo, necesitan de la participación y el contenido de otras ciencias o disciplinas, dado que las actividades del proceso económico y social es muy extenso y constantemente se está modificando. Como es sabido, en la legislación mexicana, intervienen muchas otras materias no jurídicas que son sujeto de regulación, como por ejemplo, aquellas que se refieren a la contaminación ambiental o telecomunicaciones.

Cabe hacer mención de que algunos autores sostienen la postura de que el Derecho económico es mixto, además de interdisciplinario, debido a que esta rama combina el Derecho público y el privado, haciéndolos interrelacionarse en un mismo campo, con una misma finalidad.

El Derecho económico es nacional e internacional

La constante evolución de los factores, tanto económicos como sociales, trasciende y sobrepasa los límites de cada nación. Es por ello que el Derecho económico tiende a establecer sus lineamientos tanto dentro como fuera del país. Éste es el caso de la reglamentación creada para regular las inversiones extranjeras o el intercambio de tecnología entre dos países.

- *Carácter nacional.* Para los países en vías de desarrollo, las leyes contempladas por el Derecho económico en general tienden a garantizar, principalmente, los intereses y las necesidades nacionales. Así, los legisladores crean las disposiciones de acuerdo con la política económica adoptada a nivel nacional, lo que permite al Derecho económico dar cause a los grandes cambios económicos y sociales, mediante un régimen de Derecho.
- *Carácter internacional.* En este aspecto pueden mencionarse, por ejemplo, la creación de la Carta de Derecho y Deberes Económicos de los Estados, que constituye las disposiciones de carácter jurídico del Derecho económico internacional existente, el cual tiende, a través de toda esta regulación, a disminuir la enorme distancia que existe entre las grandes potencias económicas y los países del tercer mundo.

El Derecho económico como instrumento para el cambio social

Como se ha dicho anteriormente, tanto el Derecho económico como el social van de la mano con los cambios y la evolución de las sociedades así como en su repercusión en la actividad económica, y establecen las bases para dar solución a los problemas y necesidades de la población, con instrumentos y disposiciones para solucionar los conflictos de Derecho que se van presentando.

Con las transformaciones de la sociedad, surge este nuevo Derecho económico, que impulsa a la sociedad económicamente activa. Cuando cambian las relaciones económicas, cambian también los grandes sectores sociales, y los individuales. Por lo anterior, se afirma que las normas de ambas ramas del Derecho son un medio ideal para el impulso del cambio social.

No puede ponerse en duda que en las normas destinadas a la materia económica contenidas en la Constitución Mexicana se hace patente la enorme inquietud del constituyente para profundizar y atender los grandes problemas del país, pues se percibe la intención de querer lograr un equilibrio económico en la sociedad, para conseguir una mejor distribución de la riqueza.

Cabe hacer mención que aún quedan muchas normas previstas en el Derecho sin aplicarse, como sucedió con muchas otras que tuvieron una larga espera para poder funcionar.

Además de toda esta reglamentación, existe también una serie de factores considerados como no jurídicos, que intervienen en forma importante para lograr el cambio social. Sin embargo, éstos no tendrían una correcta canalización sin la existencia de los lineamientos establecidos por el Derecho económico. Tampoco se puede dejar a un lado la contribución que hicieron diversas instituciones jurídicas que beneficiaron enormemente para el cambio social.

Podría decirse que en México el Derecho económico ha desempeñado un papel muy importante como un instrumento para el cambio social y aún falta mucho por hacer.

EL DERECHO ECONÓMICO Y SU VÍNCULO CON LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

El vínculo que existe entre las instituciones financieras y el Derecho económico, puede presentarse de diversas formas, entre ellas, las que se desarrollan a continuación.

Acción financiera del Estado para el equilibrio de la economía

La acción o actividad financiera comprende al conjunto de disposiciones, instrumentos y medios preestablecidos por el Estado para allegarse de los recursos y beneficios que se requieren para el gasto público, facilitando así el cumplimiento de los fines del gobierno.

La actividad financiera del Estado es una parte especial dentro de la actividad económica, que consiste en la actividad humana, destinada a la obtención de los llamados servicios y bienes económicos, destinados a satisfacer las principales necesidades y carencias de la sociedad.

A efecto de comprender mejor el papel que ejerce el Estado en el aspecto financiero, es preciso conocer los que son las finanzas. La ciencia de las finanzas es la disciplina que estudia la actividad económica del Estado, la cual se origina por la falta de los recursos y satisfactores que se requieren para cubrir las necesidades de la sociedad, para lo cual es indispensable realizar gastos públicos.

Las finanzas públicas tienen como finalidad el análisis de los fenómenos económicos y financieros correspondientes a las personas públicas, a los medios de que se allegan para su funcionamiento, y a las leyes que los regulan. Éstas analizan todos los mecanismos a través de los cuales las colectividades públicas fijan los gastos públicos que habrán de realizarse, cubriéndolos y distribuyendo las cargas entre los ciudadanos, con el propósito de lograr una estabilidad económica. Podría decirse que estas finanzas se caracterizan por su función administrativa, basada en un régimen jurídico.

Hay que recordar que las finanzas públicas, para mantener su orden y buen desarrollo, requieren del apoyo de la ley en cuanto a la fuerza coactiva se refiere, así como de una fuente constante de inversión para conservar la paz pública interna y la seguridad exterior, como factores básicos e indispensables para el completo y total desarrollo de una nación.

LOS GRUPOS FINANCIEROS

Debido a los fuertes cambios económicos que se han presentado en los últimos años, se ha hablado mucho de nuevos sistemas bancarios y de grupos financieros. Uno de los factores importantes para el estudio de estos grupos son las leyes que influyen de manera trascendental en los mismos.

A partir de 1925, se estableció una especialización de operaciones de tipo bancario, las cuales fueron constituyéndose con una captación de recursos diferente de la establecida, que manejaba instrumentos y plazos también diferentes, con lo que

se fue gestando lo que se llamó “banca financiera y de ahorro”. Las instituciones que llevaban a cabo estas operaciones, se percataron de que cada vez tenían que hacerse cargo de más áreas, por lo que requerían de relacionarse entre sí y de promover la formación de más instituciones que se especializaran en otras ramas. Cabe mencionar que, hasta antes de 1970, en la legislación mexicana casi no hay registrados antecedentes que hablen de estos grupos de empresas.

Como respuesta a esta situación se reformó y adicionó el artículo 99 Bis, a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en diciembre de 1970, que entró en vigor el 1 de enero de 1971, en el cual se reconocieron los siguientes grupos:

- Grupo Financiero de Bancos Regionales de Crédito Rural.
- Sociedades *holding* o controladoras.
- Otros grupos de sociedades.

La formación de los grupos financieros tales como inmobiliarias bancarias, sociedades que les prestan servicios complementarios o auxiliares en su administración o en la realización de su objeto, organizaciones auxiliares del crédito, intermediarios financieros no bancarios, y entidades financieras del exterior, se concretizó, de alguna forma, con el intercambio de acciones que realizaban entre ellos, las que se suscribían dentro de lo permitido. Estas operaciones se llevaban a cabo sin contravenir la naturaleza de cada grupo; así, estas instituciones se fueron compenetrando cada vez más, con lo que se logró un buen desarrollo frente al público y ante las autoridades.

A partir de entonces, la formación y desarrollo de estos grupos fue creciendo, comprendiendo no sólo instituciones de crédito, sino también organizaciones auxiliares y otras empresas que contratan y realizan operaciones con la banca.

La necesidad de los clientes de diversos tipos de operaciones y servicios, favoreció la formación de este tipo de instituciones y grupos financieros, debido a que un solo tipo de banca no podía proporcionar todos los servicios que se requerían, los que cada vez eran más complejos y específicos, por lo que era urgente una nueva forma de captar recursos. Así, la realidad económica y las necesidades de la sociedad, propiciaron también un cambio en la legislación, que dio como resultado la formación de los grupos financieros y la creación de la banca múltiple y, a partir de 1985, el establecimiento de otro tipo de grupos de sociedades.

De esa manera, dentro de las más importantes reformas a las leyes que conforman el Sistema Financiero Mexicano, hechas en 1990, fue la de la inclusión de esa ley trascendental: la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LPRAF).

Al percibirse la enorme aceptación que estaban obteniendo estas instituciones, surgió la necesidad de agruparlas y regularlas con una ley propia que permitiera un marco normativo para el desarrollo de los grupos financieros que ya funcionaban. De esa forma, se creó la LPRAF, que cubre, de manera aceptable, todas estas perspectivas.

Esta ley que tiene un carácter normativo y autónomo, atiende a la enorme necesidad de regular en forma directa y específica, a los grupos e instituciones que cubrían las expectativas de algunos sectores de la sociedad, con objetos sociales diferentes que, aunque pudieran considerarse complementarios, tenían en común la necesidad de una atención financiera específica.

La LPRAF surge de una combinación de diversas circunstancias; entre ellas, el hecho de que, a la par de la institucionalización de la banca y el crédito en 1982, un gran grupo de profesionales particulares se dedicaron a la promoción de las actividades de otros intermediarios financieros, como las arrendadoras financieras, las que, debido a su función, cubrieron diversas necesidades que la banca no podía cubrir ni dar la atención debida, logrando así, en razón de la eficiencia, una gran difusión en el mercado.

Gracias al éxito de estas agrupaciones, surgió el desarrollo de otras actividades financieras y, por tanto, la creación de nuevas instituciones que, al igual que las casas de bolsa y las arrendadoras financieras, lograron una inesperada aceptación, debido a su buen desarrollo, como las sociedades de inversión y las empresas de factoraje.

Posteriormente, surgió la necesidad de satisfacer otro tipo de operaciones, y pese a que se consideraron complementarias a las anteriores, requerían de una atención sumamente especializada; con ello surgieron las empresas de seguros y fianzas.

Características principales de los grupos financieros y su constitución.

La LPRAF establece los lineamientos a seguir por los grupos financieros, entre los más importantes, se establece en la propia ley que se requiere autorización de la SHCP para la constitución y funcionamiento de un grupo financiero; la autorización es intransferible y debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y, posteriormente, debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio.

La ley, en su artículo 6o, establece que la participación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, será necesaria en la medida en que los integrantes de cada grupo realicen actividades vigiladas por una u otra o por dos de ellas. Asimismo, en los artículos 9 y 10 determina que la constitución de un grupo financiero puede provenir de nuevas constituciones de sociedades especializadas, de la fusión de otros grupos que ya estén operando como tales, siempre que la fusión de dos grupos no implique la duplicidad de las sociedades, de sus objetos sociales ni de sus especializaciones. En todos estos casos, los requisitos de autorización son los mismos, trátese de una creación novedosa o de una fusión.

Igualmente, la LPRAF marca y engloba las reglas que todo grupo financiero debe seguir, en razón a su denominación y su ostentación ante el público, contemplando también su integración, forma de control, administración y prohibiciones.

Principalmente, dentro de la administración de los grupos financieros, resalta el aspecto de la función de contraloría que esta nueva ley contempla en su artículo 15, el que establece que una sociedad controladora deberá tener el control de las sociedades integrantes de cada grupo financiero, así como de sus asambleas generales de accionistas. Para ello, la ley determina que la sociedad controladora será propietaria siempre de acciones con derecho a voto que representen, por lo menos, el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de cada una de las sociedades participantes y deberá estar en posibilidad de nombrar a la mayor parte de los miembros del consejo de administración de cada integrante.

Las acciones propiedad de la controladora, siempre deberán estar sometidas al mismo régimen de circulación que las acciones de banca múltiple, diseñado como una manera de propiciar la participación del capital público, privado y extranjero.

Debe considerarse que la LPRAF constituye un enorme paso dentro de la legislación creada para regular el sistema financiero, debido a que es una ley que se ajustó oportunamente a los tiempos actuales y, definitivamente, proporciona la seguridad jurídica que se necesitaba para la realización de una infinidad de operaciones financieras. En razón de que su promulgación es muy reciente, aún falta por conocer sus verdaderos alcances y eficiencia.

Dentro de los principales grupos financieros, a continuación serán analizados los que se consideran de mayor relevancia.

Instituciones de crédito

La Ley de Instituciones de Crédito (LIC) en su artículo 2o define el servicio de banca y crédito como “la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.”²⁰ Así, la LIC conceptualiza a las instituciones de banca múltiple como intermediarios financieros, con la capacidad de captar recursos del público mediante certificados de depósito, pagarés, etc., y con esos recursos obtenidos, otorgar diferentes tipos de créditos. Se trata de un intermediario capaz de administrar los recursos con mucha discrecionalidad, de un emisor y receptor de crédito, a diferencia de otros intermediarios financieros, los cuales solamente son transmisores de los recursos financieros.

Hay que hacer notar que el servicio de banca y crédito está autorizado únicamente para las instituciones de crédito conformadas bajo su propia ley.

Además de los bancos que actualmente se encuentran establecidos en México existe una serie de requisitos que, si se cumplen, podrían crearse aún más de ellos. Dichos requisitos son:

- Presentar un proyecto de estatutos de acuerdo con la ley.
- Presentar un plan general de funcionamiento que además contenga los siguientes planes:

²⁰ Ley de Instituciones de Crédito, *Código de Comercio*, 3a. ed., Ed. Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1997, p. 597

- a) Captación de recursos y otorgamiento de créditos.
- b) Cobertura geográfica.
- c) Aplicación de utilidades.
- d) Organización y control interno.

-Depositar en institución de crédito el diez por ciento del capital mínimo con el que planean operar el banco.

-Presentar cualquier información adicional que les requiera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Las características del capital de los bancos múltiples son iguales a las de las agrupaciones financieras.

El artículo 4o de la ley en mención se refiere a la función del Estado en el campo de las instituciones de crédito, estableciendo que el Estado regirá al Sistema Bancario Mexicano, para orientar sus diversas actividades y dar apoyo a la producción del país y permitir que crezca la economía nacional, impulsando el ahorro en todos los sectores y regiones del país, así como su correcta canalización a una gran cobertura regional que permita la descentralización del sistema, siguiendo las sanas prácticas y usos bancarios.

Las instituciones de banca de desarrollo darán atención a las actividades que el Congreso de la Unión determine.

Por su parte, el artículo 46 de la propia Ley de Instituciones de Crédito marca las operaciones que las mismas pueden realizar, que son:

“I. Recibir depósitos bancarios de dinero:

- a) A la vista;
- b) Retirables en días preestablecidos;
- c) De ahorro, y
- d) A plazo o con previo aviso;

II. Aceptar préstamos y créditos;

III. Emitir bonos bancarios;

IV. Emitir obligaciones subordinadas;

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

VI. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;

- VII. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;
 - VIII. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito.
 - IX. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente ley y de la Ley del Mercado de Valores;
 - X. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta ley;
 - XI. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;
 - XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportes sobre estas últimas;
 - XIII. Prestar servicio de cajas de seguridad;
 - XIV. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;
 - XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;
 - XVI. Recibir depósitos en administración y custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;
 - XVII. Actuar como representante común de los tenedores de los títulos de crédito;
 - XVIII. Hacer servicio de caja y tesorería relativos a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;
 - XIX. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;
 - XX. Desempeñar el cargo de albacea;
 - XXI. Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;
 - XXII. Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;
 - XXIII. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;
 - XXIV. Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.
- La realización de las operaciones señaladas en esta fracción, así como el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones de las partes, se sujetarán a lo previsto por esta Ley y, en lo que no se oponga a ella, por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y

XXV. Las análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria”.²¹

Vale la pena comentar que, respecto del comportamiento que ha tenido la banca en México en los últimos años como institución canalizadora de crédito, ésta no funcionó en forma adecuada, debido a esta situación, han surgido, dentro de la propia banca nuevos mecanismos o instrumentos de captación, como los pagarés y las aceptaciones bancarias.

Respecto de las instituciones de crédito, cabe mencionar que el artículo 2o de la LIC dispone que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser instituciones de banca múltiple e instituciones de desarrollo.

Instituciones de banca múltiple.

El artículo 8o establece que, para que dichas instituciones puedan realizar sus operaciones, deberán contar con la autorización del Gobierno Federal, que otorga a la SHCP, con la opinión del Banco de México (BM) y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Igualmente, establece que por su naturaleza propia, estas autorizaciones tendrán el carácter de intransmisibles.

El artículo 9o indica que sólo tendrán autorización para operar como instituciones de banca múltiple, las sociedades anónimas de capital fijo y que estén organizadas según lo establecido en la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), en todo lo que no contemple la LIC, atendiendo a:

- Su objeto será la prestación del servicio de banca y crédito, de acuerdo con lo establecido por la LIC.
- La duración de la sociedad será indefinida.
- De acuerdo con lo que marca la propia ley, dichas sociedades deberán contar con el capital social y el capital mínimo.
- Su domicilio social deberá estar dentro del territorio nacional.

²¹ Ley de Instituciones de Crédito, op. cit., pp. 617-618

No puede dejarse a un lado el contenido del artículo 24 de la citada ley que menciona que se requerirá de aprobación por parte de la CNBV para nombrar a los consejeros, comisarios, director general y demás funcionarios, con la finalidad de prevenir alguna concentración perjudicial para el propio sistema.

Instituciones de banca de desarrollo

Según lo establece la ley, estas instituciones son propias de la Administración Pública Federal, y tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, y están constituidas como sociedades nacionales de crédito. Se regirán por el reglamento que emite para ellas la SHCP, mismo que será publicado en el Diario Oficial de la Federación y deberá inscribirse en el Registro Público de Comercio.

La propia ley marca, en su artículo 47, que además de las actividades mencionadas anteriormente, las instituciones de banca de desarrollo deberán llevar a cabo todas aquéllas actividades que sean necesarias, a efecto de atender al sector correspondiente que participe en la economía nacional, así como cumplir con sus funciones de acuerdo con los lineamientos establecidos en la citada ley o en otras, y de conformidad con sus leyes orgánicas.

En el artículo 40 se establece que este tipo de instituciones serán administradas por un consejo directivo y un director general, basándose en los lineamientos sus propias leyes orgánicas.

Las características principales de estas instituciones son las siguientes:

- Su capital social está representado por Certificados de Aportación Patrimonial (CAPS) en dos series: "A" que representa el sesenta y seis por ciento de su capital y sólo puede pertenecer al gobierno federal, y la "B", que puede pertenecer hasta en un cinco por ciento a cualquier persona.
- Tanto el gobierno federal, como las sociedades de inversión común, las entidades de la Administración Pública Federal o los gobiernos de los estados y municipios, pueden tener más de ese cinco por ciento.
- Debido a que este tipo de empresas fueron establecidas solamente para el desarrollo de algunos sectores económicos y no persiguen un fin lucrativo, no resultan muy atractivas para los inversionistas privados.

Entre este tipo de instituciones se encuentra Nacional Financiera, que actualmente es de suma importancia en nuestro país.

Organizaciones auxiliares del crédito

Puede decirse que el nombre de organización auxiliar del crédito es completamente acertada, debido a que las operaciones que realizan y las funciones que desempeñan son, exactamente, auxiliares del crédito, sin entenderse como auxiliares de los bancos ni de las autoridades financieras.

Como ha quedado dicho, la función principal de los bancos es la intermediación entre la captación y la colocación de dinero; en cambio, la función de las organizaciones auxiliares es la de complementar diversas operaciones específicas y concretas de carácter financiero, participando también en el mercado financiero, pero realizando funciones que requieren una especialidad.

Anteriormente, las organizaciones auxiliares de crédito estaban reguladas por la ley bancaria de 1941, (artículo 3o de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, (LGICOA) y estaban consideradas como tales, las siguientes:

1. Almacenes generales de depósito.
2. Bolsas de valores.
3. Cámaras de compensación.
4. Uniones de Crédito.

De las antes mencionadas, tanto los Almacenes Generales de Depósito, como las Uniones de Crédito, aún prevalecen en la actualidad; sin embargo, las bolsas de valores y las cámaras de compensación, ya no funcionan con este carácter, pues se les han dado lineamientos y disposiciones diferentes para su desarrollo.

Las disposiciones legales que regían a este tipo de organizaciones estaban contenidas en la misma ley que regulaba el estatuto bancario, de ahí la denominación de la Ley de 1941, como Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LGICOA), por lo que la derogación parcial de esta Ley ya no contemplaba adecuadamente los lineamientos principales de dichas organizaciones. Debido a esta situación, en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1985 se publicó

una nueva ley denominada Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC), que continúa vigente, cuya finalidad es el establecimiento de los lineamientos a seguir, por las instituciones y por las actividades auxiliares del crédito.

En dicha ley, específicamente en su artículo 2o transitorio, se derogaron las disposiciones que se referían a las organizaciones auxiliares de crédito contenidas en la anterior Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.

En la fecha de su publicación, esta ley contemplaba, en su artículo 3o, las siguientes organizaciones y actividades auxiliares del crédito:

- Almacenes generales de depósito.
- Arrendadoras financieras.
- Uniones de crédito.
- Casas de cambio (como actividad auxiliar).

Posteriormente, la LGOAAC, sufrió cambios de trascendencia, entre ellos, la modificación efectuada el 3 de enero de 1990, en la cual el artículo 3o, y en general la ley en su conjunto cambiaron para contemplar entre las Organizaciones Auxiliares del Crédito, a las Empresas de Factoraje Financiero. Así, por medio de este artículo se consideró, dentro del Sistema Financiero Mexicano, la existencia de cuatro organizaciones auxiliares del crédito y una actividad auxiliar:

- Almacenes generales de depósito.
- Arrendadoras financieras.
- Uniones de crédito.
- Empresas de factoraje financiero.
- Casas de cambio como actividad auxiliar, contenido en el artículo 81.

El estatuto legal de las organizaciones auxiliares del crédito se fundamenta en su ley especial, sin embargo, su régimen supletorio es diferente del de los bancos, según lo dispone el artículo 10 de la LGOAAC.

Actualmente, según el artículo 3o de la citada ley, entre estas organizaciones se encuentran las siguientes:

- I. Almacenes generales de depósito;
- II. Arrendadoras financieras;
- III. Sociedades de Ahorro y Préstamo;
- IV. Uniones de crédito;
- V. Empresas de factoraje financiero; y
- VI. Las demás que otras leyes consideren como tales.”²²

Finalmente, según el artículo 56 de la LGOAAC, las organizaciones auxiliares de crédito y casas de cambio deberán rendir a la SHCP y a la CNBV, todos aquéllos informes, pruebas y documentos relativos a su organización, contabilidad, etc., que éstas les soliciten a efecto de supervisarlas y vigilarlas.

Otras Sociedades

Además de las organizaciones auxiliares del crédito y las instituciones de crédito antes mencionadas, existen otras sociedades mercantiles que interactúan y participan activamente dentro del sector financiero.

Estas sociedades, independientemente de su objeto social, tienen un propósito muy concreto, que funciona como apoyo económico y actúa en forma distinta a de los grupos ya mencionados, por lo que, cuando realizan sus actividades, éstas tienen una gran repercusión dentro del sector que engloban; dichas sociedades respaldan bienes mercantiles y ayudan al cumplimiento de diversas operaciones comerciales y de crédito, por medio de sus contratos específicos, contratos de seguro y de fianza, así como los de las sociedades de inversión.

Instituciones de seguros

Se trata de instituciones o empresas de seguros, las cuales se configuran como sociedades anónimas que requieren de autorización del Estado para poder operar como compañías aseguradoras.

Estas compañías realizan sus funciones, como ya se mencionó, a través de el contrato de seguro y se rigen, básicamente, por la Ley General de Instituciones de Seguros.

²² Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, *Código de Comercio*, 3a. ed., Ed. Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1997, p. 428

Instituciones de fianzas

De la misma manera que las anteriores, son consideradas como sociedades anónimas que también requieren autorización del gobierno federal para funcionar.

Su objetivo consiste en actuar como agentes de respaldo, cuando se pacta una prestación determinada en otro contrato, es decir, que por medio de un contrato de garantía, al cual se le llama contrato de fianza, respaldan o garantizan a nombre de otro, las prestaciones ofrecidas. Estas compañías, se rigen por la Ley General de Instituciones de Fianzas.

Sociedades de inversión

Estas empresas se constituyen como sociedades anónimas, y su objetivo principal es el de apoyar y fomentar tanto el comercio como el sector industrial, con la ayuda e intervención del público, por medio de la venta de sus propias acciones en la bolsa de valores, es decir, estas empresas adquieren lo que se denomina valores bursátiles, y después venden al público las propias acciones de la sociedad, ya que su capital está representado en acciones. De esa forma, la sociedad de inversión no vende las acciones que compró en un momento dado, sino que, después de diversas acciones, vende las acciones propias de la sociedad, las cuales están a su vez, soportadas por las que adquirió con anterioridad. Todo este movimiento se traduce en un simple intercambio y manejo de capital. Estas sociedades se regulan por la Ley Federal de Sociedades de Inversión.

Sociedades que prestan sus servicios o contratan con las Instituciones y Organizaciones Auxiliares

A lo largo de la práctica bancaria surgieron cierto tipo de sociedades que prestan sus servicios a las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares, sobre las cuales estas instituciones tienen control; estas sociedades se consideran auxiliares o complementarios, y que están fuertemente relacionados con las actividades bancarias, además de que ambos tipos intervienen parte de su capital en ellas, mediante la suscripción y el pago de acciones de su capital social. El artículo 88 de la Ley Bancaria de 1990; contempla lo referente a este tipo de sociedades.

De acuerdo con el Profesor Miguel Acosta Romero, el fundamento para el nacimiento y la existencia de este tipo de sociedades, es el mismo que originó a las inmobiliarias bancarias, el cual consiste en, “(...) dar mayor flexibilidad en la adquisición de cierto tipo de equipos especializados y, además, que varias instituciones pueden prorratarse los gastos que implica la adquisición de equipos que, para alguna de ellas en particular, pudiera resultar onerosa.”²³

Debe destacarse que este tipo de sociedades, principalmente las inmobiliarias, no constituyeron grupos financieros.

Inmobiliarias bancarias y parabancarias

Estas sociedades se constituyeron debido a que las instituciones de crédito deseaban tener una amplia y cómoda capacidad para la adquisición y construcción de inmuebles destinados a sus oficinas, así que en vez de tomar parte de su capital para invertirlo directamente en estos propósitos, pensaron en organizar estas empresas inmobiliarias para que funcionaran como propietarias de dichos inmuebles, que se encargaran de resolver este problema y así cubrir dichas necesidades, al mismo tiempo que administrar los inmuebles.

A raíz de la nacionalización bancaria o de la banca, la situación de las inmobiliarias bancarias cambió y se dividió en dos:

Inmobiliarias bancarias. Son aquéllas sociedades cuyos principales accionistas son bancos de desarrollo o múltiples.

Inmobiliarias parabancarias. Son aquéllas sociedades cuyos accionistas son cualquier otro tipo de sociedades que intervengan, de alguna manera, en el sistema financiero mexicano.

Hay que destacar que ambos tipos se dedican a adquirir inmuebles para ser destinados a dependencias u oficinas de corporaciones que participan en el Sistema Financiero Mexicano.

²³ Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario, Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 6a. ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 1127.

Al respecto, Acosta Romero dice: "Las inmobiliarias parabancarias serán aquellas sociedades anónimas organizadas por organizaciones auxiliares del crédito, compañías de seguros y compañías de fianzas, cuyo objeto principal sea adquirir y administrar inmuebles o en su caso construirlos, en donde alguna institución u organización accionista tenga establecido o establezca alguna dependencia, en el sentido más amplio de este concepto."²⁴

PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN EL FINANCIAMIENTO DE LAS UNIONES DE CRÉDITO

Durante los grandes cambios económicos que se han dado en diversas épocas en México, el cual, a su vez, ha tenido que enfrentar numerosas crisis económicas, el Sistema Financiero Mexicano ha intentado responder y satisfacer las necesidades principales de la sociedad en general, a través de la de los intermediarios financieros.

A este respecto, cabe hacer mención de que el más reciente cambio dentro de la organización de los intermediarios financieros en México, se efectuó en 1990, pero aún no se han podido vislumbrar los beneficios.

Este nuevo Sistema Financiero Mexicano implica toda una reestructura de la organización y los mecanismos que el mismo necesita para funcionar y así hacerla más productiva, eficiente, y seria.

Actualmente, México cuenta con una amplia legislación que permite que los que intervienen en su sistema financiero puedan competir y combinarse con las estructuras internacionales. Esta posibilidad la dan los grupos financieros, la banca y las Organizaciones Auxiliares del Crédito, entre ellas, figuras como las Uniones de Crédito, las cuales tienen un enorme potencial para desarrollar grandes proyectos y propósitos de carácter económico y financiero.

LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CRÉDITO

A lo largo de la historia, se ha visto que el hombre, tanto como comerciante,

²⁴ Acosta Romero, Miguel, Op. cit., p. 1130.

como empresario, ha necesitado ayuda y apoyo de otros, para el desarrollo y el éxito de su trabajo. De esa manera, estas personas, al formar grupos para el desempeño de su trabajo, comenzaron a formar lo que hoy se conoce como organizaciones auxiliares del crédito.

Concepto

Estas organizaciones “son sociedades anónimas autorizadas por el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y del Banco de México (BM) para colaborar dependiente o independientemente con las empresas mercantiles”.²⁵

Por lo anterior, se puede afirmar que estas Organizaciones Auxiliares del Crédito se constituyen con la intervención directa del gobierno federal, el cual se reserva el derecho de nombrar, en su mayor parte, el consejo de administración de las mismas o, en su caso, de la junta directiva, además de tener el derecho de aprobar o denegar los acuerdos que la propia asamblea o el consejo de administración adopten.

Para efectos de la ley, específicamente en su artículo 4o, la actividad auxiliar del crédito es “la compra-venta habitual y profesional de divisas”²⁶

Características

De la propia legislación se desprenden lo que puede considerarse como algunas de las características generales de estas organizaciones:

- a) El capital contable no podrá ser menor al capital mínimo pagado.
- b) La duración de la sociedad deberá ser indefinida.
- c) Su capital mínimo deberá estar totalmente suscrito y pagado y su monto será el que determine la SHCP, mediante disposiciones de carácter general.

²⁵ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I-O, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 2290.

²⁶ *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Código de Comercio*, 3a. ed., Ed. Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1997, p. 428

- d) El monto de las acciones que puede adquirir una persona física o moral, se restringe al quince por ciento del capital pagado, (contiene varios casos de excepción).
- e) Se permite a estas organizaciones emitir acciones preferentes o de voto limitado.
- f) Aquéllas Organizaciones Auxiliares del Crédito que no sean nacionales, no podrán utilizar ese término en su denominación.
- g) Deben inscribirse en el Registro Público de Comercio.

Actividades y funcionamiento en general

Para el funcionamiento de las Organizaciones Auxiliares del Crédito, así como para la realización de sus actividades, es necesario que las mismas cubran, entre otros, los siguientes requisitos:

De acuerdo con el artículo 5o de la misma ley, para su constitución, estas organizaciones deben contar con una autorización previa de la SHCP, cuando se trate de Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Sociedades de Ahorro y Préstamo o Empresas de Factoraje Financiero; si se trata de Uniones de Crédito, la autorización será por parte de la CNBV.

De acuerdo con el artículo 8o de la LGOAAC, las Organizaciones Auxiliares del Crédito, excepto las Sociedades de Ahorro y Préstamo, deben constituirse como sociedades anónimas, conforme a lo establecido por la LGSM, atendiendo a las disposiciones especiales de la propia LGOAAC. Asimismo deben mantener un capital mínimo que la SHCP determina anualmente, los capitales mínimos deberán estar totalmente suscritos y pagados.

Los extranjeros que de alguna manera realicen funciones de autoridad, no podrán tener participación en el capital social de estas organizaciones o de las casas de cambio, excepto por autorización de la SHCP, que es intransmisible, tampoco otras organizaciones auxiliares del mismo tipo, salvo en caso de fusión; organizaciones auxiliares de tipo diferente; compañías de seguros, de fianzas y casas de bolsa.

Continuando con lo establecido por dicho artículo, para la designación de un consejero, podrán nombrarlo, los accionistas que cuenten, al menos con el quince por ciento del capital pagado que exista en la sociedad. El número de

administradores no podrá ser inferior de cinco, y cuando se trate de uniones de crédito, deberán ser siete los administradores, y en los dos casos, actuarán constituidos en forma de consejo de administración.

Por último, cabe destacar que el estatuto legal de estas organizaciones auxiliares de crédito, es la multicitada LGOAAC, sin embargo, su régimen supletorio es diferente al de los bancos: a) leyes mercantiles, b) usos mercantiles imperantes y c) Derecho común.

Clasificación

De acuerdo con la legislación mexicana, la clasificación de estas organizaciones es la siguiente:

Por su función económica:

- Organizaciones auxiliares del crédito, por ejemplo, uniones de crédito.
- Organizaciones auxiliares de otro tipo, por ejemplo, las auxiliares de seguros y fianzas.

Por la calidad del sujeto:

- De Derecho público, como organizaciones auxiliares nacionales del crédito, por ejemplo, almacenes nacionales de depósito.
- De Derecho privado, como organizaciones auxiliares de índole particular, por ejemplo, arrendadoras financieras.

Almacenes Generales de Depósito

Según lo establece en forma textual la LGOAAC específicamente en su artículo 11, “Los almacenes generales de depósito tendrán por objeto el almacenamiento, guarda o conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia o que se encuentren en tránsito, amparados por certificados de depósito y el otorgamiento de financiamientos con garantía de los mismos. También podrán realizar procesos de incorporación de valor agregado, así

como la transformación, reparación y ensamble de las mercancías depositadas a fin de aumentar su valor, sin variar esencialmente su naturaleza. Sólo los almacenes estarán facultados para expedir certificados de depósito y bonos de prenda.²⁷

Estos documentos se consideran autónomos y se rigen por la ley de la materia.

De acuerdo a la propia legislación hay tres clases de Almacenes:

1. Aquéllos que reciben en depósito mercancía o bienes de cualquier tipo y con excepción del depósito fiscal y los financiamientos, realizan cualquier actividad permitida por la propia ley.
2. Aquéllos que pueden admitir mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal, además de lo permitido en el párrafo anterior.
3. Aquéllos que tienen facultades para realizar las actividades antes citadas y además pueden otorgar financiamientos, de acuerdo con la propia ley y siguiendo disposiciones de carácter general, que emita la SHCP.

Los Almacenes Generales de Depósito podrán, entre otras cosas, ser corresponsales de instituciones de crédito, y de otros almacenes generales de depósito o de empresas de servicios complementarios a éstos, asimismo, podrán llevar a cabo el embarque de mercancías y realizar los trámites correspondientes para la obtención de los documentos necesarios para ello, así como procurar la conservación y salubridad de las mercancías.

Según la propia ley, los Almacenes Generales de Depósito, pueden, además enajenar al mejor postor, mediante remate en almoneda las mercancías o bienes depositados, cuando el deudor prendario no haya cumplido con la obligación, y por consiguiente, no haya rescatado su bono.

Para operar correctamente, los almacenes generales de depósito celebran con los depositantes, un contrato de depósito de mercancías dentro de los mismos almacenes, para ello, se expide al depositante, como comprobante de derecho de propiedad de la misma mercancía, un título representativo de mercancías; este documento es un certificado de depósito y, según el artículo 13 de la ley de la materia, no puede tener un valor superior a cincuenta veces el capital pagado del almacén, más sus reservas de capital, excepto los no negociables.

²⁷ Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, op. cit., p. 432

Finalmente, el artículo 23 de la LGOAAC establece las prohibiciones de los almacenes generales, que son las siguientes:

- “I. Operar con sus propias acciones, salvo en los casos previstos en la Ley del Mercado de Valores;
- II. (Derogada);
- III. Recibir depósitos bancarios de dinero;
- IV. Otorgar fianzas o cauciones;
- V. Adquirir bienes, mobiliario o equipo no destinados en sus oficinas o actividades propias de su objeto social (...)
- VI. Realizar operaciones con oro, plata y divisas (...)
- VII. Celebrar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores del almacén general de depósito, los directores generales o gerentes generales (...)
- VIII. Realizar las demás operaciones que no les estén expresamente autorizadas.”²⁸

Arrendadoras financieras

De acuerdo a lo que determina la propia ley, el contrato de arrendamiento financiero, consiste en que la Arrendadora Financiera se obliga a adquirir ciertos bienes, y, posteriormente, concede su uso o goce temporal a una persona física o moral, a un cierto plazo; a cambio, esta última se obliga a pagar a la arrendadora, generalmente en pagos parciales, una cantidad de dinero determinada, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y, al vencimiento del contrato, a tomar una de las opciones terminales que contempla el artículo 27 de la propia ley.

Por su parte, el artículo 27 menciona que al vencer el plazo del contrato, ya habiéndose cumplido con todas las obligaciones, la arrendataria tendrá la obligación de optar alguno de los siguientes puntos:

- Comprar de los bienes que haya tomado en arrendamiento, a un menor precio que el establecido como valor de adquisición.
- Solicitar una prórroga del plazo de vencimiento del contrato, a efecto de continuar con el uso o goce temporal del bien o bienes en cuestión.

²⁸ Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Op. cit., p. 438-439.

- Conjuntamente con la Arrendadora Financiera, participar en la venta de los bienes a un tercero, siguiendo las proporciones y términos establecidos en el contrato.

Las Arrendadoras Financieras, con autorización para funcionar como tales, únicamente pueden desarrollar y realizar las actividades que se mencionan en el artículo 24 de la misma ley, entre ellas, celebrar contratos de arrendamiento financiero; adquirir bienes para darlos en arrendamiento financiero; allegarse de préstamos provenientes de diversas instituciones, a efecto de llevar a cabo sus operaciones, siempre y cuando se relacionen con su objeto social; negociar o afectar en fideicomiso irrevocable los títulos o los derechos de crédito que provengan de los contratos de arrendamiento financiero; constituir depósitos en instituciones de crédito y bancos del extranjero; adquirir valores, con la aprobación de la CNBV, así como adquirir bienes muebles o inmuebles para ser destinados a sus oficinas.

Es importante considerar las prohibiciones para este tipo de sociedades, de acuerdo con lo que establece la ley de la materia:

A las Arrendadoras Financieras principalmente les está prohibido realizar operaciones con sus propias acciones, excepto en aquéllos casos que previene la Ley del Mercado de Valores; tampoco pueden llevar a cabo actos por los que resulten deudores tanto los directores generales como los gerentes generales, así como comisarios; en funciones o no, auditores externos, o los ascendientes o descendientes en primer grado o cónyuges de los nombrados anteriormente, a menos que se trate de préstamos de tipo laboral; no pueden recibir, en dinero, depósitos bancarios u otorgar fianzas o cauciones o adquirir bienes, etc., que no estén destinados a sus oficinas o a operaciones de su objeto social; tampoco pueden llevar a cabo operaciones con oro, plata y divisas, excepto aquéllas celebradas en moneda extranjera; finalmente, no pueden llevar a cabo operaciones para las cuales no tengan autorización expresa.

Sociedades de Ahorro y Préstamo

Este tipo de sociedades comenzaron a regularse el 27 de diciembre de 1991, con la reforma a la LGOAAC, publicada en el Diario Oficial de la Federación, de esa fecha.

Conforme a lo dispuesto por la ley, estas sociedades son personas morales que gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios; deben constituirse como sociedades de capital variable, con duración indefinida y con fines no lucrativos; su funcionamiento consiste en que la responsabilidad del socio se limita solamente hasta el total del pago de sus aportaciones.

Según lo establecen los artículos 38-B, 38-F Y 38-G de la citada ley, el objeto de las Sociedades de Ahorro y Préstamo es captar recursos sólo de sus socios, con la obligación por parte de la sociedad de cubrir el principal y, en su caso, los accesorios de los recursos recibidos. El capital social será dividido en partes sociales que tendrán igual valor y otorgarán a cada socio el mismo derecho. Solamente las personas físicas podrán adquirir partes sociales que fije la SHCP mediante disposiciones de carácter general. Cada uno de los socios tendrá derecho únicamente a una parte social, la cual les dará derecho a un voto.

Según el artículo 38-I, una vez que los remanentes de operación han deducido los gastos relativos a su operación, éstos serán destinados a obras de beneficio social, que se destinen, entre otras cosas, a la investigación, enseñanza, cultura, servicios de asistencia social; también podrán ser destinados a crear una reserva para fomentar el desarrollo y crecimiento de la sociedad de ahorro y préstamo; asimismo, a distribuir estos remanentes entre los socios a fin de disminuir los intereses de los créditos o dar más rendimientos a los socios ahorradores. Los lineamientos y porcentajes para la distribución de remanentes, serán determinados por la SHCP.

Cabe hacer mención que estas sociedades se registrarán por lo dispuesto en la citada ley, así como por las reglas que expida la SHCP.

Uniones de Crédito

En todos los aspectos y en todas las materias, se ha visto que el principio de que “la unión hace la fuerza” ha sido de suma importancia, puede considerarse que en los últimos veinte años, millones de empresas o sociedades que desempeñaban sus funciones de manera individual, se han fusionado para desarrollarse y trabajar en forma de *holdings*, *trust* o grandes consorcios. De esta forma, todas estas empresas obtuvieron una mayor fuerza, desenvolvimiento y penetración en el mercado.

Debido a la influencia del sistema bancario del país vecino, y observando los grandes beneficios que han traído consigo, los legisladores mexicanos presentes en

1941, también adoptaron estas figuras y sistemas, pero no como instituciones de crédito, sino como un auxiliar del crédito, al que le llamó “Unión de Crédito”; ésta es una sociedad anónima, constituida por personas físicas o morales, que juntas, crean y forman otra persona más, para que, a su vez, les haga préstamos de dinero, les dé su aval y, en general, les apoye y asesore en cualquier operación de crédito; este servicio es únicamente para ellas, como socios.

Con base en lo anterior, se puede decir que las Uniones de Crédito son sociedades creadas por sus socios para proporcionarse a sí mismos diversos beneficios, además de los relacionados con el crédito, el cual sólo les dará servicio a ellos mismos.

Cabe hacer mención de que en Francia es el país en donde las uniones de crédito han logrado una mayor difusión. Según Mércadal, las Uniones de Crédito prestaron utilidad sin paralelo al desarrollo francés que se inicia en la Quinta República en el año de 1968. El nombre con el que se distinguen estas uniones de crédito en ese país es *Groupement d'interet economique* (Agrupación de intereses económicos), sólo que la diferencia de estas organizaciones francesas con las mexicanas, es que el objetivo de aquéllas no se limita a una actividad crediticia, sino que la misma no tiene límite alguno, además de que brinda ayuda y apoyo de todo tipo a sus agrupados.

De los demás conceptos que encierran las Uniones de Crédito, hablaremos más adelante, ya que se trata, precisamente, del tema principal de esta tesis.

Empresas de Factoraje Financiero

Anteriormente, la legislación mexicana, específicamente en el artículo 309 del Código de Comercio, clasificó la institución del *factor* como el director de una empresa o establecimiento fabril o comercial; el mencionado término no está en español, sino en latín, pero su declinación etimológica ocurrió en el idioma inglés. La palabra *factor* en español, se considera una muy mala traducción del inglés, la cual parece haber sido hecha en forma literal y directa y no en una forma idiomática. Así, desde el *Statute of Uses*, el *factor* se utilizaba como un agente en las operaciones comerciales, gozando de un gran control de la mercancía, y se diferenciaba del *broker*, porque este último únicamente fungía como un intermediario entre vendedores y compradores, a veces, sin conocer la mercancía

materia de la operación de esa forma comenzó a introducirse a nuestra legislación, esta figura del factoraje financiero.

Algunos autores consideran que la operación del factoraje financiero podría ser el antecedente del descuento, debido a que el título o el crédito se recibía, menos un descuento (*discount*), que era precisamente, el factoraje (comisión) que cobraba el factor (comisionista) por facilitarle dinero en efectivo a su cliente.

Las empresas de factoraje financiero deben estar constituidas conforme lo estipula la LGOAAC. Previo a la celebración del contrato de factoraje financiero, una de las obligaciones principales de este tipo de empresas, es la de averiguar la situación económica de los deudores, es decir, verificar si son, tanto económica, como moralmente solventes. Igualmente, debe considerarse que las operaciones que vayan a realizarse sean llevadas a cabo con seguridad, de que en las mismas habrá liquidez, haciendo énfasis en el análisis de los derechos de crédito que vayan a adquirirse.

Según lo dispone el artículo 45-A de la ley de la materia, las Empresas de Factoraje Financiero podrán realizar las actividades y operaciones que a continuación se mencionan:

- Estas sociedades celebrarán contratos de factoraje financiero con personas físicas o morales que lleven a cabo actividades de tipo empresarial; estos contratos consisten en que la empresa de factoraje adquiere aquéllos derechos de crédito de sus clientes, que estén relacionados con la prestación de servicios o de bienes, o ambos, con recursos que provengan de las operaciones pasivas.
- Pueden obtener préstamos de Instituciones de Crédito, afianzadoras o compañías de seguros, ya sean del país o entidades financieras del exterior, respetando su objeto social.
- Igualmente, les está permitido emitir títulos de crédito, incluyendo obligaciones subordinadas.
- Negociar, en cualquier forma, dichos títulos y derechos de crédito, que se desprendan de los contratos de factoraje financiero.

- Constituir depósitos y adquirir valores, siempre y cuando estén aprobados por la CNBV.
- Para ser destinados a oficinas o para su operación, pueden adquirir bienes inmuebles o muebles o acciones de sociedades que se organicen solamente para prestarles servicios, administrar inmuebles o adquirir el dominio de inmuebles en donde tengan oficinas, ya sea la principal, sucursales o agencias.
- Dar servicio de cobranza o administración de derechos de crédito.
- Realizar las demás actividades que en virtud de la propia ley o de otras, les sean permitidas, así como las que les sean autorizadas por la SHCP, la CNBV o el BM, mediante la emisión de disposiciones o reglas de carácter general.

CAPÍTULO II
LA UNIÓN DE CRÉDITO

CAPÍTULO II

LA UNIÓN DE CRÉDITO

ANTECEDENTES

Prácticamente, no se ha escrito mucho acerca de este tipo de organizaciones auxiliares del crédito, no obstante que hay datos de que éstas surgieron en México formalmente desde la Ley de Instituciones de Crédito de 1932.

Europa

Sus antecedentes históricos se encuentran en el siglo pasado en Alemania, donde el crédito era muy restringido y limitado tanto a los industriales como a los comerciantes, sobre todo, a los pequeños agricultores, quienes padecían más problemas para obtener créditos, además de que eran terriblemente explotados por agiotistas y prestamistas, quienes actuaban de manera usurera. Para dar una solución a este problema, Herman Schultze y Federico Guillermo Raiffeisen idearon agrupar, principalmente a los agricultores, en cooperativas que los organizaran, de tal forma que pudieran allegarse de una mejor administración y así abrirse puertas para la obtención de créditos con tasas de interés accesibles que les permitieran trabajar mejor.

De esta manera, se establece que el fundamento filosófico para la creación y el origen de estas organizaciones radica en el cooperativismo, del cual puede afirmarse que contiene principios eficaces y propósitos nobles.

México

En México, se presentaron algunos antecedentes en los años de 1913 y 1914, en los estados de Hidalgo y Jalisco, aunque no se referían con exactitud a las uniones de crédito como tales.

Existen datos de que la Ley de Crédito Agrícola de 1926 estableció las sociedades regionales y locales, en forma similar a las uniones de crédito, pero no de manera exactamente igual; y es por ello, como se mencionó anteriormente, que hasta la Ley de Instituciones de Crédito de 1932, en el Capítulo V, se reglamentan esta

clase de organizaciones y, posteriormente, la Ley de Instituciones de Crédito de 1941, las contempla igualmente, al ser reformada en 1945, respecto de las Uniones de Crédito.

Es de considerar que en la exposición de motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1932, se hablaba de que existían grupos de población que tenían grandes dificultades para tener acceso al sistema común u ordinario de crédito debido a las circunstancias particulares de sus necesidades o, simplemente, por el hecho de considerarse como pequeños productores o empresarios, por ello tenían una situación económica difícil y posibilidades de crédito tan reducidas, que no eran tomadas en cuenta por las instituciones que lo otorgaban; sin embargo, si éstas eran consideradas, a los bancos les resultaba incosteable tener trato crediticio con estos grupos, además de que en ocasiones, a estos últimos, les resultaba imposible cubrir las garantías o los requisitos ordinarios que los bancos solicitaban. Aun así, estos pequeños grupos o sectores resultaban importantes y dignos de consideración dentro de la economía del país, por lo que necesitaban y ameritaban un trato legal adecuado a sus características.

Aunado a lo anterior, se establecieron las bases para la constitución y el funcionamiento de las Uniones de Crédito, con el fin de lograr que las posibilidades de crédito llegaran hasta los grupos de población de reducidas o escasas posibilidades económicas, sobre todo, para apoyar y dar organización a su trabajo y, de esta manera lograr que dichas sociedades o instituciones de crédito hicieran posible las operaciones de crédito con estos grupos, no solamente para ayudarlos, sino también por los beneficios que los bancos obtendrían por la naturaleza misma de la operación.

Retomando el hecho de que estas organizaciones surgieron para beneficio de los agricultores, cabe mencionar que en 1970 el número de Uniones de Crédito que existían en México era, aproximadamente, de sesenta y cinco, las cuales estaban ubicadas principalmente en Sonora, debido a su gran desarrollo agrícola y ganadero, y al hecho de su cercanía con Estados Unidos. También estaban concentradas en el Distrito Federal y en Jalisco, Durango, Coahuila, Tamaulipas, Sinaloa y Chihuahua, y, muy escasamente, en los demás estados de la República.

Cabe hacer mención de que en los últimos treinta años, muchas de estas organizaciones han sido liquidadas, abandonadas o se han declarado en quiebra, lo que probablemente se deba, además de la poca información y conocimiento del funcionamiento de estas organizaciones, a la deficiente administración y el poco control interno que éstas poseen.

El régimen legal de las Uniones de Crédito posteriormente fue modificado por las reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, (hoy abrogada), publicadas en el Diario Oficial de la Federación en 1978. En esa exposición de motivos de la iniciativa de reformas se estableció que tenían el fin de sanear a las Uniones, para hacerlas un instrumento idóneo para resolver los problemas de los pequeños y medianos productores, dando atención a sus necesidades financieras y sus programas de expansión, proporcionándoles una participación en el proceso de desarrollo económico de México.

A pesar de las reformas de 1978 realizadas a esta ley, se considera que las Uniones de Crédito no se han desarrollado ni fortalecido de la manera en que lo previó el legislador, sino al contrario, pues en la práctica este tipo de organizaciones deben cubrir altos costos de operación, que afectan severamente su productividad y organización, ya que requieren de personal lo suficientemente capacitado para desarrollarse y funcionar adecuadamente.

Solamente cinco Uniones de Crédito se organizaron en el período de 1978 a 1982, lo que indicó que no se fortalecieron estas Organizaciones.

Posteriormente de 1983 a 1990 la CNBV autorizó la constitución de cuarenta y seis Uniones, (aproximadamente cinco por año), situación que resultó un poco más alentadora. Cabe hacer mención que no se ha logrado la dispersión de las Uniones, ya que para 1984, la concentración de las mismas, se advierte en el Distrito Federal, así como en el norte de la República, como en Sonora y Sinaloa.

Para julio de 1985, la CNBV, en su Boletín de Información Estadística Oportuna, estableció la existencia de noventa y siete Uniones.

De acuerdo con el Boletín de Indicadores Financieros de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en 1990, quedaron constituidas un total de ciento treinta Uniones de Crédito.

Finalmente, al año de 1994, la misma autoridad indicó que existían 358 Uniones.

Con el transcurso de los años, paulatinamente ha ido constituyéndose una mayor cantidad de Uniones de Crédito, sin embargo, éstas no han tenido el auge que se esperaba cuando fueron creadas.

La actual Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985 y regula a las Uniones en su capítulo tercero, de lo cual se hablará más ampliamente, en el capítulo correspondiente al marco jurídico de las Uniones de Crédito.

ACTIVIDADES

Dentro de las principales actividades de las de este tipo de Organizaciones Auxiliares del Crédito, según el artículo 40 de la ley, se encuentran las siguientes:

I. Facilitar el uso del crédito a sus socios y prestar garantía o aval, conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables, en los créditos que contraten sus socios;

II. Recibir préstamos exclusivamente de sus socios, de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior, así como de sus proveedores.

Las operaciones de préstamo que se garanticen con hipoteca de sus propiedades, deberán acordarse previamente en asamblea general extraordinaria de accionistas por votación que represente por lo menos el setenta y cinco por ciento de su capital pagado, salvo que en sus estatutos tengan establecido un por ciento más elevado;

III. Emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista, excepto obligaciones subordinadas de cualquier tipo;

IV. Practicar con sus socios operaciones de descuento, préstamo y crédito de toda clase, reembolsables a plazos congruentes con los de las operaciones pasivas que celebren;

V. Descontar, dar en garantía o negociar los títulos de crédito y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus socios o de las

operaciones autorizadas a las uniones de crédito, con las personas de las que reciban financiamiento, en términos de la fracción II anterior, así como afectar en fideicomiso irrevocable los títulos de crédito y los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que celebren con sus socios a efecto de garantizar el pago de las emisiones a que se refiere la fracción III de este artículo;

VI. Recibir de sus socios depósitos de dinero para el exclusivo objeto de prestar servicios de caja, cuyos saldos podrá depositar la unión en instituciones de crédito o invertirlos en valores gubernamentales;

VII. Recibir de sus socios depósitos de ahorro;

VIII. Adquirir acciones, obligaciones y otros títulos semejantes y aun mantenerlos en cartera;

IX. Tomar a su cargo o contratar la construcción o administración de obras de propiedad de sus socios para uso de los mismos, cuando esas obras sean necesarias para el objeto directo de sus empresas, negociaciones o industrias;

X. Promover la organización y administrar empresas industriales o comerciales para lo cual podrán asociarse con terceras personas. Estas operaciones deberán realizarse con recursos provenientes de su capital pagado y reservas de capital o de préstamos que reciban para ese fin;

XI. Encargarse de la compra y venta de los frutos o productos obtenidos o elaborados por sus socios o por terceros;

XII. Comprar, vender y comercializar insumos, materias primas, mercancías y artículos diversos, así como alquilar bienes de capital necesarios para la explotación agropecuaria o industrial, por cuenta de sus socios o de terceros;

XIII. Adquirir por cuenta propia los bienes a que se refiere la fracción anterior para enajenarlos o rentarlos a sus socios o a terceros;

XIV. Encargarse, por cuenta propia, de la transformación industrial o del beneficio de los productos obtenidos o elaborados por sus socios;

XV. La transformación que se señala en la fracción anterior podrá realizarse en las plantas industriales que adquieran al efecto, con cargo a su capital pagado y reservas

de capital o con recursos provenientes de financiamientos de instituciones de crédito;

XVI. Realizar, por cuenta de sus socios, operaciones con empresas de factoraje financiero, así como recibir bienes en arrendamiento financiero destinados al cumplimiento de su objeto social; y

XVII. Las demás actividades análogas y conexas que, mediante reglas de carácter general, autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México.

Las operaciones señaladas en las fracciones XI a XIII de este artículo que realicen las uniones de crédito con terceros, en ningún caso constituirán su actividad preponderante.

Las actividades a que se refieren las fracciones VII y IX a XIII de este artículo, se efectuarán por medio de departamento especial.²⁹

Por otra parte, el artículo 43 de la LGOAAC habla de las diversas disposiciones a las que se sujeta la actividad de las Uniones de Crédito, lineamientos a seguir respecto de los contratos de habilitación o avío y refaccionarios, de las operaciones de crédito que la unión practique con sus socios, de la vigencia de los mismos, de los importes de los pasivos de la Unión, de los gastos de organización y de las inversiones de la misma, así como de los depósitos de los socios. A continuación se comentan las disposiciones que se consideran de mayor relevancia:

a) La Comisión Nacional Bancaria, hoy Comisión Nacional Bancaria y de Valores³⁰ establecerá los límites a las Uniones de Crédito en cuanto a su pasivo exigible, el cual se entenderá como el importe de sus obligaciones y de las responsabilidades solidarias que hayan sido contraídas como garantía con sus socios.

Dicha Comisión fijará límites menores cuando las situaciones financieras y de operación así lo requieran.

²⁹ Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, *Código de Comercio*, 3ª ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, pp. 447-448.

³⁰ El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. De mayo de 1995, determinó que la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores se unieran para formar la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

b) Por lo que respecta a los contratos de habilitación o avío, la Unión de Crédito tendrá la facultad de afectar en garantía, negociar o endosar a entidades financieras nacionales aquellos títulos que expida el socio acreditado, por las disposiciones de su crédito que vaya haciendo y, posteriormente, rescatarlos conforme se vaya pagando el crédito. Asimismo, aquellos bienes que adquiera el acreditado para la unidad industrial, mientras sea en la vigencia del contrato, quedarán éstos en garantía del crédito, sin necesidad de algún tipo de trámite, como la inscripción en el Registro Público, a menos de que estos bienes sean inmuebles.

c) En cuanto a las operaciones de crédito que las Uniones lleven a cabo con sus socios, éstas siempre deben tener relación con las actividades que los mismos realicen, así como las garantías que deberán ser las propias a cada tipo de crédito, independientemente de las demás que se pacten.

d) Cuando las Uniones de Crédito tengan saldos insolutos derivados de créditos que hayan sido destinados a adquirir plantas industriales, éstas no podrán convenir alguna devolución de capital con derecho a retiro.

e) Asimismo, el importe total de los gastos que se hagan por concepto de organización, etc., no podrá ser mayor del diez por ciento del capital pagado y reservas de capital.

f) Los depósitos que hagan los socios de las uniones de crédito, podrán retirarse a través de órdenes de pago, recibos o cualquier otro documento no negociable, pero nunca por medio de cheque.

De igual forma, el artículo 43-A, entre otras cosas, dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo a lo que dicte el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores determinará aquellos conceptos que deban considerarse para conformar e integrar el capital contable de las Uniones de Crédito.

Como se ha mencionado anteriormente, debido a la unión de la Comisión Nacional Bancaria con la Comisión Nacional de Valores, en lo sucesivo, dentro de este análisis, se mencionará solamente como Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

CLASES DE UNIONES DE CRÉDITO

La LGOAAC indica que las Uniones de Crédito tendrán autorización para operar en diversas ramas dentro de las actividades que desarrollen sus socios.

La ley anterior contemplaba cinco clases de Uniones de Crédito:

- Agrícola,
- Ganadera,
- Industrial,
- Comercial y
- Mixta

Actualmente, la ley prevé cuatro tipos de Uniones de Crédito:

- Agropecuaria,
- Industrial,
- Comercial y
- Mixta

Pueden estar constituidas por socios que sean personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, pero estas últimas no podrán ser entidades financieras o agrupaciones de personas físicas o morales del exterior, dependencias oficiales o gobiernos.

OBJETO

Es importante considerar en un principio que México es, básicamente, un país de micro, pequeñas y medianas empresas, es decir, un gran porcentaje de la empresa mexicana es de pequeñas industrias, y cada una de estas empresas tiene innumerables problemas para colocar sus productos en el mercado, además de encontrarse con una gran cantidad de obstáculos, tanto para abrirse camino en el desarrollo de la actividad económica como para su propio desarrollo y funcionamiento, debido a la falta de apoyo económico, el cual, generalmente, se canaliza en favor de las grandes empresas.

Atendiendo a lo anterior, puede decirse que los principales problemas u obstáculos que encuentran estas empresas en su proceso de desarrollo como tales, así como en su funcionamiento, son los siguientes:

“-Ineficiencias contables que ocasionan que éstas no puedan cumplir con sus obligaciones fiscales por lo complicado que es el aspecto fiscal;

-Ineficiencias administrativas, que ocasionan que las empresas no puedan sostenerse en un medio tan competido como el que se avecina en México;

-Ineficiencias financieras, que ocasionan que las empresas no tengan acceso a las mejores fuentes de financiamiento que brinda el Sistema Financiero Mexicano;

-Ineficiencias en compras, que ocasionan que las empresas no puedan comprar a los mejores precios ni con la mejor calidad;

-Ineficiencias en ventas, que ocasionan que las empresas no puedan vender ni en el volumen ni en las condiciones adecuadas; e

-Ineficiencias tecnológicas, que son ocasionadas por las anteriores u ocasionan a las anteriores.”³¹

Es importante comentar que estas ineficiencias, que influyen tanto las pequeñas como las medianas industrias, solamente contemplan parte de los problemas que ellas padecen, las cuales reflejan la realidad mexicana, en donde no se encuentra fácilmente la solución.

Es muy grave que este tipo de empresas, las cuales son mayoría en el país, se encuentren con que deben cubrir una gran cantidad de requisitos para poder funcionar como tales, y que carezcan de un apoyo administrativo, lo que provoca que no puedan tener un nivel competitivo en el aspecto comercial ni tampoco que puedan disfrutar de las ganancias que obtendrían si otras fueran las condiciones.

Es por ello que surge una opción viable como forma de financiamiento, apoyo y organización para este tipo de empresas: *la Unión de Crédito*.

³¹ Villegas H., Eduardo y Ortega O., Olga Ma., *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, Ed. Pac, México, 1995, p. 130.

Las Uniones de Crédito tienen como objeto apoyar, a través de sus diversos mecanismos, a la micro, pequeña y mediana empresa, principalmente, las que en su conjunto, como se mencionó anteriormente, representan la gran mayoría de los negocios establecidos en México.

La Unión de Crédito les permite mantener su independencia y al mismo tiempo formar grupos económicos de relativo tamaño, para suplir las carencias por las que atraviesan. Este tipo de organización auxiliar del crédito es una estructura jurídica que no ha sido debidamente explotada, pero que puede ayudar a resolver los problemas que la mayoría de las empresas mexicanas enfrentan.

En la realidad, las Uniones de Crédito son organizaciones auxiliares que en México no han podido obtener el éxito y el desarrollo que a su vez permita obtener las mismas ventajas y beneficios que su estructura ofrece. Al respecto, vale la pena mencionar que en numerosas ocasiones, en México se ha recurrido al *holding* para la realización de diversas operaciones de crédito, sin tomar en cuenta que en la legislación ya se cuenta con una figura que satisface cabalmente y facilita las necesidades del sistema.

Para estos efectos, es muy importante considerar que, tanto el apoyo a estas organizaciones auxiliares del crédito como el hecho de simplificar los trámites relativos a la conformación de las mismas, resultarían muy productivos.

Cabe hacer mención de que aunado a lo anterior, una de las principales causas por las que las Uniones de Crédito no han logrado su máximo nivel y desarrollo es que, de manera interna, tienen problemas de organización y operación, lo que muy probablemente se deba a que sus funcionarios y empleados no han tenido la suficiente preparación y capacitación para intervenir en el manejo de la misma, lo que representa un problema que si fuere solucionado, el desarrollo de las Uniones sería aún mayor, contribuyendo a lograr el fin para el que fueron creadas.

Una aplicación adecuada y productiva de las Uniones de Crédito, podría ser la de unir la actividad principal de un grupo de personas de una comunidad determinada que se dedicaran a un fin común. De esa forma, sería una comunidad más sólida, en la cual participarían todos y, uniendo la fuerza y trabajando sobre la misma actividad, se cumpliría con uno de los objetivos principales de estas Organizaciones Auxiliares del Crédito.

NATURALEZA JURÍDICA

Como se mencionó anteriormente, las Uniones de Crédito están reguladas por la LGOAAC publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de enero de 1985, por el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado.

La propia ley, en su artículo 39, marca que las Uniones de Crédito tendrán autorización para realizar sus operaciones en las ramas económicas en que se encuentren las actividades de sus socios, mientras que el artículo 41 dicta lo siguiente:

“Las uniones de crédito deberán constituirse como sociedades anónimas de capital variable, de acuerdo con la legislación mercantil, en cuanto no se oponga a las siguientes disposiciones que son de aplicación general:

I. Los socios podrán ser personas físicas o morales;

II. Todas las acciones, ya sean representativas del capital sin derecho a retiro como las de capital con derecho a retiro, y salvo las características derivadas del tipo de capital que representen, conferirán iguales derechos y obligaciones a los tenedores; y
 III. Para la transmisión de las acciones se requerirá indispensablemente la autorización del consejo de administración de la sociedad.”³²

Las Uniones de Crédito son organismos constituidos como sociedades anónimas de capital variable con autorización de la CNBV, formada por un número de socios no menor de veinte, quienes deberán ser personas físicas o morales con la característica fundamental de tener personalidad jurídica.

CONCEPTO

Aunque en el momento de ser creadas, el legislador no previó una definición de estas organizaciones, a manera de concepto, podría decirse que son las sociedades anónimas constituidas por personas físicas o morales que coinciden en la necesidad de crear otra persona más, la cual les preste dinero, les dé su aval y, en general, les auxilie en cualquier operación de crédito, y además, únicamente les

³² Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, *Código de Comercio*, 3ª ed. , Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, p. 448.

preste ese tipo de servicio a ellas. Es decir, las Uniones son sociedades creadas por sus socios para darse a sí mismos un nuevo compañero y aliado de empresa y trabajo, el cual sólo les dará servicio a ellos.

FUNCIONAMIENTO Y OPERACIÓN

El artículo 1° de la LGOAAC dicta lo siguiente: “La presente Ley regulará la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito y se aplicará al ejercicio de las actividades que se reputen en la misma como auxiliares del crédito. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el órgano competente para interpretar a efectos administrativos los preceptos de esta Ley y, en general, para todo cuanto se refiera a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito.”³³

Básicamente, el procedimiento por el que pasa una unión de crédito, desde su formación hasta los lineamientos principales de su funcionamiento y operación, es el siguiente:

Para la constitución y operación de las Uniones de Crédito, la ley menciona que deberá presentarse una solicitud a la CNBV, a la que se agregará un proyecto de la escritura constitutiva, además de un programa de trabajo de la Unión, la lista de los socios fundadores y el capital que los mismos suscriban.

Dicha solicitud de autorización deberá acompañarse, además, con la documentación e información que la CNBV, requiera mediante ciertas disposiciones de carácter general, así como de un comprobante de haber hecho un depósito que deberá ser en moneda nacional, en Nacional Financiera, a favor de la Tesorería de la Federación, la cual equivaldrá al diez por ciento del capital mínimo exigido para su constitución.

Dichas autorizaciones podrán ser otorgadas o denegadas a juicio y criterio de la propia Comisión, basándose en si es o no conveniente autorizar a la Unión para funcionar como tal, estableciéndose, a su vez, que por su propia naturaleza serán intransmisibles.

³³ Op. cit. p. 427.

Estas autorizaciones deberán ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación, al igual que sus modificaciones. Cabe aclarar que únicamente aquellas uniones que tengan la autorización correspondiente, de acuerdo con la ley, podrán operar como tales. Si se denegara la autorización o si desistieran los interesados, les serán devueltos el principal y los accesorios, así como el depósito.

Las Organizaciones Auxiliares del Crédito, entre ellas las Uniones de Crédito, tendrán la facultad de otorgar poderes, los cuales no requerirán de otras inserciones adicionales a las que se refieran los acuerdos del Consejo de Administración respecto de la autorización de dichos poderes.

Tanto las leyes mercantiles como los usos mercantiles que imperen en estas organizaciones y el derecho común, serán supletorios de la ley.

El artículo 46 de la LGOAAC dispone que, de acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y para garantizar los créditos otorgados, se constituirá prenda sobre bienes y valores. Para ello, únicamente bastará con que se consignen en el documento de crédito, los datos que describan aquellos bienes que sean dados en garantía, a efecto de identificarlos.

Las Organizaciones Auxiliares de Crédito, entre ellas las Uniones, para la recuperación de los créditos otorgados, tendrán la facultad de vender los títulos, los bienes, etc., cuando proceda de acuerdo con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, tomando la parte que cubra la deuda del acreditado y poniendo a disposición del mismo el remanente, si hubiere.

La propia ley menciona que por ningún motivo, estas podrán llevar a cabo operaciones ni prestar algún servicio a sus socios con condiciones significativamente diferentes de las que predominen en el mercado, en el momento en que se lleven a cabo, o bien, que sean muy diferentes de las sanas prácticas financieras.

En el artículo 50 se establecen los lineamientos a seguir respecto de las hipotecas que se constituyan en favor de las Organizaciones Auxiliares del Crédito, indicándose que las que se realicen sobre las unidades completas, tanto industriales como agrícolas o ganaderas, o que se dedique a la explotación de bienes o servicios públicos, también comprenderán sus materiales, ya sean inmuebles o muebles, así como el dinero que se encuentre en la caja, y aquellos créditos que tenga dicha

empresa. Dichas hipotecas deberán inscribirse en el Registro Público correspondiente al lugar en donde los bienes se encuentren.

Este punto es de vital importancia para las Uniones, ya que en la mayoría de los casos, los créditos que otorga son soportados con garantías inmobiliarias.

Es importante mencionar que ni el gobierno federal ni las entidades de la administración pública paraestatal podrán hacerse responsables de las operaciones que realicen las Uniones de Crédito, ni tampoco absorber esa responsabilidad ante los socios o terceros, respecto de las obligaciones que se tengan con los mismos.

La ley de la materia, en cuanto a la contabilidad, emite lineamientos a seguir por parte de las Organizaciones Auxiliares del Crédito, como los que se comentan a continuación:

El artículo 52 menciona que toda Organización Auxiliar del Crédito, entre ellas, las Uniones de Crédito, tendrá la obligación de registrar en su contabilidad todo acto o contrato que provoque alguna variación, tanto en su activo como en su pasivo. Esta contabilidad y el tiempo de su conservación se registrarán de acuerdo con lo que establezca la CNBV.

Asimismo, estas organizaciones tendrán que elaborar sus estados financieros el día último de cada mes, de acuerdo con las disposiciones de la propia Comisión, para su elaboración y publicación, de las cuales serán únicamente responsables los administradores y comisarios que hayan dictaminado la autenticidad y veracidad de los datos sobre los que se basen dichos estados financieros, bajo pena de ser sancionados en caso de que las publicaciones no concuerden con la verdadera situación financiera de la organización.

Cabe mencionar que, en la práctica no existe cumplimiento de estas disposiciones por parte de las Uniones de Crédito, ya que, en numerosas ocasiones, la elaboración y entrega de sus estados financieros se atrasan por varios meses, lo que también denota una clara falta de interés y eficiencia por parte de la autoridad.

Por lo que toca a los estados financieros anuales, éstos deberán ser elaborados por un auditor externo independiente, e igualmente se registrarán por las disposiciones correspondientes de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En caso de que los auditores encuentren alguna irregularidad en la sociedad auditada, deberán comunicarla a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Otro punto importante que hay que conocer de las Uniones de Crédito es, precisamente, el de las infracciones administrativas que puedan cometerse dentro del desarrollo y operación de las mismas. Serán sancionados, tanto la violación como el incumplimiento a lo prescrito en la ley, con una multa que será impuesta administrativamente por parte de la CNBV y la hará efectiva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La imposición de sanciones y la condonación de las multas se harán por parte de la Junta de Gobierno de la propia Comisión, aunque se podrán delegar estas funciones, dependiendo del tipo de infracción o del monto de las multas.

En caso de que se haya impuesto una sanción que se considere improcedente, podrá interponerse un recurso de revocación, que deberá presentarse por escrito dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la sanción. No podrá interponerse otro medio de impugnación hasta agotarse el citado recurso. En la resolución correspondiente, el recurso interpuesto podrá ser confirmado, desechado, repuesto o revocado, en razón del acto impugnado.

Las sanciones que se mencionan en el citado artículo, no excluyen aquéllas que conforme a la propia ley, u otras leyes, pudieran imponerse por otros delitos, así como tampoco el hecho de que sean revocadas las autorizaciones a las sociedades que cometan el delito.

Sin embargo, la solución para la situación que padecen actualmente las Uniones de Crédito no está en la imposición de sanciones, sino que se dé la debida importancia a la vigilancia de las Organizaciones Auxiliares del Crédito, para evitar la aplicación de las disposiciones para la sanción de los delitos, logrando con esto un mejor funcionamiento y desarrollo de las mismas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público escuchará la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y emitirá diversos lineamientos y disposiciones de carácter general, a efecto de prever, y, en un momento dado, localizar irregularidades en actos u operaciones que realicen las citadas organizaciones, con recursos o bienes que provengan de un posible delito; dichas disposiciones deberán tomarlas en cuenta tanto los funcionarios como empleados de

las empresas; en caso contrario, serán multados por la CNBV hasta por el diez por ciento de la operación o acto que se trate.

Consejo de Administración

Conforme a la propia ley, el Consejo de Administración de una Unión de Crédito, deberá estar integrado por no menos de siete miembros. Cada socio minoritario que tenga el 15% del capital social pagado, podrá designar a un consejero, que no podrá ser revocado hasta que se remuevan todos los administradores.

Las Uniones de Crédito tienen la obligación de elaborar y presentar a la CNBV un programa de trabajo para el año siguiente, que deberá contener las actividades a realizar, así como una estimación de ingresos y egresos, pérdidas y ganancias, operaciones pasivas, reales y contingentes, operaciones activas y servicios complementarios; éste plan de trabajo debe entregarse con tres meses de anticipación al cierre de su ejercicio social. Lo anterior viene a complicar la operatividad de las Uniones, ya que representa altos costos para ellas, tanto en capacitación del personal para realizar el trabajo, como en el papeleo que ello implica.

El artículo 96 de la propia ley se considera de relevancia, ya que indica que aquellos miembros del consejo de administración, directores o gerentes generales, auditores externos o comisarios que realicen sus funciones en una organización auxiliar del crédito o casa de cambio y violen las prohibiciones que se estipulan en los artículos 23, fracción VII; 38, fracción III; 45, fracción XII; 45-T, fracción III, y 87-A, fracción VII de la propia ley, se harán acreedores a una pena de tres meses a dos años de prisión y a una multa de treinta a trescientos días de salario.

En el artículo 97 se previene que les será impuesta una pena de prisión de dos a diez años y una multa de quinientos a cinco mil días de salario a aquellos funcionarios y empleados de las organizaciones auxiliares del crédito o casas de cambio que, en el ejercicio de sus funciones, realicen los siguientes actos:

- No registren las operaciones que se hayan llevado a cabo o que de alguna forma alteren los datos, afectando las cuentas o los resultados, los activos o los pasivos, a efecto de ocultar las operaciones que verdaderamente se realizaron.

-Falsifiquen o alteren o con previo conocimiento de causa, lleven a cabo operaciones que dañen el patrimonio de la organización auxiliar del crédito de tal forma que resulte en su quebranto.

Igualmente, serán sancionados aquéllos funcionarios o empleados que:

- Otorguen préstamos, créditos, etc., a sociedades que no tengan su capital integrado, conforme las actas de asamblea.

- Que, con conocimiento de causa, lleven cabo operaciones con personas físicas o morales que sean insolventes o, si se hubiese podido saber antes de concretar la operación, que dichas personas no tenían capacidad económica para responsabilizarse de las operaciones realizadas, y esto represente, en consecuencia, un quebranto en el patrimonio de la sociedad en cuestión.

- Aquéllos que renueven créditos, préstamos, etc., a las personas físicas o morales insolventes e igualmente, aquéllos que, con la finalidad de liberar a alguien de las obligaciones contraídas con la organización, la substituyan en los créditos que le hayan sido otorgados, por estas personas insolventes, cambiando unos registros por otros.

- Que permitan que un acreditado desvíe el destino del crédito en favor de terceros, ocasionando que no se pueda cumplir con la obligación contraída, y esto repercuta en un quebranto en el patrimonio de la organización en cuestión.

- Que, con conocimiento de causa, den información falsa acerca de la solvencia de un deudor a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o también del valor de las garantías otorgadas que hayan sido dadas en los crédito, préstamos, etc.

La propia ley indica que se impondrá prisión de dos a cinco años de prisión y una multa de quinientos a cinco mil días de salario a aquellas personas que produzcan un quebranto patrimonial realizando los siguientes actos:

- Proporcionen datos falsos acerca de el monto de pasivos o activos de una persona física o moral organización a efecto de obtener un crédito.

- Los funcionarios que, conociendo estos datos falsos, otorguen el préstamo o crédito.

- Proporcionen avalúos de los bienes que se otorguen en garantía que no correspondan a la realidad, con un valor mayor al que tienen y que en consecuencia tengan un valor inferior al monto del crédito concedido.

- Los funcionarios que, conociendo la situación antes citada, otorguen los créditos respectivos.

El artículo 99, por lo que toca a las Organizaciones Auxiliares del Crédito en general, dispone que serán sancionados con prisión de tres meses a tres años cuando el beneficio que obtengan no pueda ser valuado, los funcionarios o empleados que laboren en las mismas y que por sí o por interpósita persona, obtengan o reciban de los sujetos de crédito algún beneficio por intervenir o participar en el otorgamiento del crédito. Igualmente, como lo dispone el artículo 101 de la propia ley, las personas físicas o morales que realicen actividades propias de una organización auxiliar del crédito, sin haber obtenido la autorización correspondiente, serán sancionadas con uno a tres años de prisión y multa hasta de cien mil días de salario.

Los artículos relativos a las sanciones antes mencionados, son de relevancia, debido a que gran parte de la problemática de las Uniones de Crédito se origina desde su interior, es decir, en la forma de otorgamiento de créditos, que, a veces, resulta fraudulenta.

PROHIBICIONES DE LA UNIONES DE CRÉDITO

El carácter de compañero de trabajo exclusivo de sus socios se confirma con la prohibición expresa, para las uniones de crédito, de dedicarse a las actividades que se encuentran plasmadas en el artículo 45 de la LGOAAC, el que, debido a su importancia, se cita a continuación:

“Artículo 45. A las uniones de crédito les estará prohibido:

I. Realizar operaciones de descuento, préstamo o crédito de cualquier clase con personas que no sean socios de la unión, excepto con las personas expresamente autorizadas en el artículo 40, fracción II de esta Ley;

II. Emitir cualquier clase de valores, salvo las acciones de la unión y los títulos de crédito a que se refiere la fracción III del artículo 40 de esta Ley; así como garantizar títulos de crédito, con excepción de los suscritos en términos de los

dispuesto en dicha fracción III o los emitidos por sus socios, de acuerdo con lo señalado por el artículo 40 fracción I de esta Ley;

III. Entrar en sociedades de responsabilidad ilimitada y explotar por su cuenta: minas, plantas metalúrgicas, fincas rústicas y establecimientos mercantiles o industriales, salvo el caso a que se refiere el artículo 40, fracción XIV de esta Ley, o bien cuando los reciban en pago de créditos o en garantía de los ya concertados, casos en los cuales podrán continuar la explotación de ellos, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria, por un período que no exceda de dos años a partir de la fecha de su adquisición (...)

IV. Comerciar por cuenta propia o ajena sobre mercancías de cualquier género, salvo lo dispuesto en las fracciones XI, XII y XIII del artículo 40 de esta ley;

V. Adquirir derechos reales que no sean de garantía, muebles e inmuebles distintos a los permitidos para las uniones en este capítulo o en exceso de las proporciones señaladas en la fracción VIII del artículo 43 de esta Ley, excepto los que reciban en pago de créditos o por adjudicación.

Cuando los bienes y derechos a que se refiere el párrafo anterior, hubieren sido adquiridos en pago de deudas o por adjudicación en remate dentro de juicios relacionados con créditos a favor de la unión, deberán liquidarse tratándose de bienes muebles, dentro del plazo de un año a partir de su adquisición y en el caso de inmuebles, dentro de un plazo de dos años;

VI. Otorgar fianzas, garantías o cauciones o avales, salvo que sean en favor de sus socios o las garantías a que se refiere la fracción V del artículo 40 de esta Ley;

VII. (Derogada)

VIII. Operar sobre sus propias acciones.

IX. Aceptar o pagar letras de cambio o cualquier otro documento, en descubierto, salvo en los casos de apertura de créditos concertada en los términos de ley;

X. Realizar operaciones a futuro de compra y venta de oro y divisas extranjeras;

XI. Hacer operaciones de reporto de cualquier clase; y

XII. Celebrar operaciones en virtud de las cuales puedan resultar deudores directos del establecimiento sus directores generales o gerentes generales, comisarios y auditores externos, a menos que estas operaciones correspondan a préstamos de carácter laboral o sean aprobados por una mayoría de cuatro quintas partes de los votos del consejo de administración. Esta regla se aplicará a los ascendientes, descendientes o cónyuges de las personas indicadas.

Cuando las inversiones hechas en los términos de la fracción VI del artículo 43 de esta Ley, los derechos reales adquiridos y los excedentes de inversión de conformidad con la fracción III del referido artículo 43, excedan en total del importe del capital pagado y reservas de capital, la unión procederá, dentro del plazo de noventa días, a partir del requerimiento que al efecto le haga la Comisión Nacional Bancaria, a la liquidación de dicho activo en la parte excedente, o al aumento del capital social necesario para observar la citada parte.³⁴

DISPOSICIONES DE APLICACIÓN ESPECIAL

La propia ley dispone, en su artículo 8o, que las sociedades que reciban autorización para operar como organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, excepto las sociedades de ahorro y préstamo, deberán constituirse como sociedades anónimas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles y de acuerdo con las diversas disposiciones de aplicación especial, de las cuales se comentan algunas de ellas:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México, establecerá, dentro de los primeros tres meses de cada año, los capitales mínimos que se necesitarán para constituir organizaciones auxiliares del crédito, entre ellas Uniones de Crédito, o de aquéllas que ya estén funcionando, tomando como base el Índice Nacional de Precios al Consumidor del año inmediato anterior. Estos capitales deberán estar totalmente suscritos y pagados.

Así, las Uniones tienen, tanto el capital fijado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de disposiciones de carácter general, como el fijado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que será sin derecho a retiro y totalmente suscrito y pagado.

³⁴ Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, *Código de Comercio*, 3ª ed., Ed. Mc Graw Hill, México, 1997, pp. 450-451.

Las Uniones de Crédito deberán ser sociedades anónimas de capital variable; este capital es de suma importancia para las Uniones, pues es la que usualmente colocan entre los socios que recibirán el crédito, y su finalidad es la de obtener los beneficios de pertenecer a la Unión, pero no de participar en su administración.

El capital variable puede ser aumentado o disminuido dentro de ciertos límites, sin modificar la escritura constitutiva y los estatutos. Estos aumentos y disminuciones serán decretados por el consejo de administración y, a falta de ello, por la asamblea general extraordinaria de accionistas.

La CNBV deberá aprobar la disminución o aumento de capital, se inscribirá en el Registro Público de Comercio y posteriormente se ejecutará el acuerdo dentro de la sociedad.

Cabe hacer mención de que la parte variable del capital es muy importante para las Uniones de Crédito, ya que es la que normalmente colocan entre los socios a los que se pretende beneficiar con el crédito y cuya única finalidad es obtener las ventajas que representa pertenecer a una Unión, no así participar en su administración.

Se deberá establecer en la escritura constitutiva que la duración de la sociedad será indefinida.

No podrán participar en el capital social de estas organizaciones o de las casas de cambio, en forma directa o a través de otra persona:

a) Aquéllas personas morales que de alguna forma ejerzan funciones de autoridad. Si se trata de personas físicas o morales o entidades financieras del exterior, podrán participar solamente en el capital de los Almacenes Generales de Depósito, Arrendadoras Financieras, Empresas de Factoraje Financiero y Casas de Cambio, sin que esta participación en el capital exceda de cuarenta y nueve por ciento del capital de la sociedad.

b) Organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, salvo algunas excepciones que se apeguen a los programas aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c) Sociedades mutualistas de seguros o instituciones de fianzas.

Ninguna persona física o moral podrá tener, mediante adquisición, el control de las acciones de una organización auxiliar del crédito o casa de cambio por más del diez por ciento de su capital pagado, con excepción del gobierno federal, y las instituciones financieras del exterior que adquieran acciones y que pretendan hacer de la organización una Filial. Además, en forma excepcional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores otorgarán la autorización para ser propietaria de más del diez por ciento antes citado, siempre que la persona en cuestión no tenga alguna relación directa con algún socio y no se provoque el acaparamiento indebido del capital.

Tanto las juntas del Consejo de Administración, como las asambleas deben realizarse en el domicilio social, el cual debe estar siempre en territorio nacional.

De las utilidades de estas organizaciones, se deberá separar, por lo menos, el diez por ciento para efectos de crear un fondo de reserva de capital, hasta constituir un importe igual al capital pagado.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores emitirá reglas de carácter general que fijen los requisitos que deben cubrir aquéllas personas que sean nombrados comisarios de las sociedades.

Tanto la escritura constitutiva de la sociedad como las modificaciones que se hagan a la misma deberán ser aprobadas, en el caso de las Uniones de Crédito, por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para comprobar que en las mismas se cumple con la ley; cuando sean aprobados la constitución o las reformas, los mismos deberán ser remitidos al Registro Público de Comercio a efecto de ser inscritos. Posteriormente, deberá informarse a la comisión de los datos de registro.

Si se fusionaran dos o más organizaciones auxiliares del crédito, esta fusión surtirá sus efectos al momento de que quede inscrita en el Registro Público de Comercio, además de que tal situación deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación. Si hubiera acreedores de las sociedades que se fusionan, éstos tendrán noventa días hábiles para presentar su oposición, pero solamente para obtener el pago correspondiente a sus créditos. Esta situación no impedirá la fusión.

CAPÍTULO III

**MARCO JURÍDICO DE LAS
UNIONES DE CRÉDITO**

CAPÍTULO III

MARCO JURÍDICO DE LAS UNIONES DE CRÉDITO

Considero que es de suma importancia hacer mención, de manera especial, de la Regulación de las Uniones de Crédito, ya que éstas operan y se desarrollan dentro de un marco jurídico que determina los lineamientos generales y específicos para su correcto funcionamiento.

A continuación se señalarán las disposiciones jurídicas que regulan el funcionamiento de las Uniones de Crédito y las entidades que las rigen, así como la posición que éstas últimas sostienen respecto de estas Organizaciones Auxiliares del Crédito.

Por lo que al Derecho Bancario respecta, se considera que no ha sido posible una unificación de aquellas normas que lo constituyen, y la mayoría de las que existen se encuentran dispersas, lo que las hace complicadas, confusas y, en algunas ocasiones, contradictorias.

Esta situación no solamente se ha presentado en México, sino en todo el mundo. Un ejemplo de lo que ha sucedido en nuestros ordenamientos legales, es la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, que tuvo más de ciento sesenta reformas a lo largo de los cuarenta años de su vigencia. Puede decirse que la citada Ley es una clara muestra de la carencia de técnica legislativa que existe en México.

Según lo menciona el Doctor Miguel Acosta Romero³⁵, en los últimos veinte años, se ha presentado la tendencia de usar lo que algunos llaman “legislación marco” o “leyes marco”, que consisten en que algunas leyes son elaboradas por la SHCP, o también por el Banco de México, como proyectos de ley que se presentan al Ejecutivo, en los que el funcionario que haya elaborado el proyecto imprime en el mismo su propio criterio, que la mayoría de las veces, no puede ser aplicado en la práctica o resulta ser una copia de alguna disposición existente en otro país.

³⁵ Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario, Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997, p. 114

Actualmente, se han delegado innumerables facultades para legislar que no han sido otorgadas a una sola autoridad, sino que han recaído, principalmente, en la SHCP, en el Banco de México, así como en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Incluso, expertos opinan que, en ocasiones, las personas que se encargan de la redacción de las diversas disposiciones no tienen suficientes conocimientos de Derecho, y en ciertos casos, ha podido apreciarse que los términos técnicos empleados no son los adecuados.

Inclusive, existen disposiciones contenidas en diversas leyes, como la LIC o la LGOAAC que delegan facultades a través de reglas generales que podrían fijar el BM, la SHCP o la CNBV, lo cual ocasiona que tanto la consulta como la interpretación de las leyes sea difícil de realizar. Un ejemplo de ello, es que, en la actualidad, la CNBV ha emitido aproximadamente más de 2,000 circulares y oficios-circulares, que en su mayoría, no se publican en el Diario Oficial de la Federación, por lo que su consulta se dificulta.³⁶

Aunado a lo anterior, esta situación se hace aún más evidente con la expedición de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que da facultades a ese organismo para legislar en materia financiera y de intermediarios financieros, emitiendo disposiciones que finalmente tienen carácter de leyes, sin haber cumplido con todos los requisitos necesarios para ello.

Cabe mencionar que el gobierno federal goza de bases o facultades que, constitucionalmente, le son otorgadas para actuar en la materia de comercio e intermediarios financieros y legisle en toda la República Mexicana.

LEYES QUE LAS REGULAN

Debido a que las Uniones de Crédito son Organizaciones Auxiliares del Crédito, están reguladas, básicamente, por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Sin embargo, dentro de la operación y funcionamiento de las mismas, se llevan a cabo actos jurídicos que son regulados por otras leyes, reglamentos y circulares, entre los que se encuentran los siguientes:

a) Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, (Diario Oficial de la Federación, de 14 de enero de 1985, decretada por el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado), reformada por última vez el 23 de diciembre de 1993.

³⁶ Op. Cit. p. 115

Esta ley rige los aspectos más importantes en el desarrollo, funcionamiento y operación de las Uniones de Crédito, así como sus actividades, prohibiciones y naturaleza jurídica.

b) Ley de Instituciones de Crédito, (Diario Oficial de la Federación de 18 de julio de 1990), reformada por última vez el 23 de diciembre de 1993.

Esta ley fue decretada, principalmente, para la banca comercial y la banca de desarrollo. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, organismo que rige a las Uniones, se encuentra contemplada en esta ley.

c) Ley General de Sociedades Mercantiles, (Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1934).

Una aplicación de esta ley es que, después de que las sociedades que así lo hayan solicitado, obtengan la autorización correspondiente para operar como Organizaciones Auxiliares del Crédito (entre ellas las Uniones de Crédito), deberán constituirse como Sociedades Anónimas, conforme a lo que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles.

d) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, (Diario Oficial de la Federación de 27 de agosto de 1932).

Esta ley se relaciona con las Uniones por todo cuanto toca al procedimiento y formalidades para otorgar, entre otros, los créditos de Habilitación o Avío y Refaccionarios, así como la suscripción de títulos de crédito para el soporte de dichos créditos.

Otra de las principales aplicaciones que tiene esta ley para las Uniones de Crédito es que, ajustándose a sus diversas disposiciones, las mismas garantizan los créditos otorgados, constituyendo prenda sobre bienes y valores, propiedad de los acreditados. Igualmente, en cuanto a la recuperación de los créditos, cuando procediere conforme a la citada ley, dichas organizaciones tienen la facultad de vender los títulos, bienes, etc.

e) Código de Comercio, (Diario Oficial de la Federación de 15 de septiembre de 1889).

Numerosas disposiciones contenidas en el Código de Comercio son de suma importancia para el funcionamiento y operación de las Uniones de Crédito; un ejemplo de ello son los lineamientos a que deben ajustarse las Uniones en los contratos que llevan a cabo con sus fondeadores o con sus socios.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

f) Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

Esta ley fue emitida especialmente para los grupos financieros. De acuerdo con las diversas disposiciones de esta ley, se dan excepciones para que las Organizaciones Auxiliares del Crédito puedan actuar conjuntamente u ofrecer servicios de tipo complementario con otras organizaciones o intermediarios financieros.

g) Ley sobre el Mercado de Valores, (Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 1975, reformada por última vez el 3 de diciembre de 1993).

Ésta se creó para las casas de bolsa, sociedades de inversión y otras entidades del sector bursátil. Dicha ley contiene disposiciones que permiten que este tipo de entidades interactúen con otras organizaciones o intermediarios financieros para la prestación de servicios.

h) Ley del Banco de México, (Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1993).

Como más adelante se explicará, el Banco de México tiene injerencia sobre las Uniones de Crédito, ya que para la aplicación de numerosas disposiciones legales que regulan a las mismas, es necesario, entre otras cosas, oír la opinión de dicho organismo, además de las sanciones que el mismo establece.

i) Reglamento del Registro Público de Comercio, (Expedido por el entonces Presidente de la República, José López Portillo).

El Registro Público de la Propiedad y de Comercio tiene una gran importancia, debido a que, por sus efectos ante terceros, da formalidad y seguridad jurídica en las operaciones que realizan las Uniones de Crédito, pues algunos actos jurídicos no surten sus efectos hasta en tanto no estén inscritos en los registros de ese organismo, por ejemplo, la constitución de las garantías de los créditos.

Después de que la escritura constitutiva de una sociedad, así como las modificaciones que pudieran hacerse a la misma, hayan sido aprobadas, en el caso de las Uniones de Crédito, por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, éstas deberán ser enviadas al Registro Público de Comercio para ser inscritas. Posteriormente, deberá informarse a la Comisión de los datos de registro.

j) Ley sobre el Contrato de Seguro, (Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1935).

El Contrato de Seguro interviene también dentro de las formalidades de los contratos que llevan a cabo las Uniones de Crédito, ya que el deudor tiene un seguro de vida que ampara el monto de crédito otorgado; de esta manera, en caso de fallecimiento, la deuda queda cubierta por la compañía aseguradora de que se trate.

k) Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, (Diario Oficial de 20 de abril de 1943).

Ésta regirá a las Uniones de Crédito en el caso de que se declaren en quiebra, en todo cuanto se refiera a la intervención, acreedores, patrimonio quebrado, operaciones, administración, etc.

l) Ley de Sociedades de Inversión, (Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 1985).

Dicha ley se relaciona con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en cuanto se refiere a las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior.

m) Ley Federal de Instituciones de Fianzas, (Diario Oficial de 29 de diciembre de 1950, reformada por última vez el 23 de diciembre de 1993).

Por lo que toca a las Instituciones de Fianzas, éstas se relacionan con las Uniones de Crédito, entre otras cosas, debido a que una fianza puede fungir como garantía de un crédito otorgado por la Unión.

n) Circulares y Oficios Circulares de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Estas Circulares y Oficios Circulares que emite dicha Comisión, contienen disposiciones que regulan innumerables aspectos del funcionamiento y operación de las Uniones de Crédito, por ejemplo, los lineamientos a seguir en la contabilidad y registro, en el tiempo de su conservación y en el dictamen de auditores externos de las propias Uniones.

o) Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, (Diario Oficial de la Federación de 14 de enero de 1991).

p) Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la de Seguros y Fianzas, (Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1993 y 14 de enero de 1991, respectivamente).

q) Circulares del Banco de México

r) Ley Orgánica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

De esta manera, en términos generales, la materia económica y su marco legal, dentro de los cuales se integran las Uniones de Crédito, están conformados principalmente por las leyes y disposiciones legales antes mencionadas.

ENTIDADES REGULADORAS DE LAS UNIONES DE CRÉDITO Y SUS FACULTADES

El Sistema Financiero Mexicano

Anteriormente se hablaba de Sistema Financiero Mexicano, del cual la LIC daba un concepto restringido que únicamente consideraba como parte del mismo a las Instituciones de Crédito y autoridades con facultades de inspección y vigilancia, sin embargo, diversas reformas a las leyes hechas a partir de 1989, cambiaron el concepto original del mismo y lo ampliaron.

De esa manera, a partir de 1990, entre otras cosas, con la privatización de dieciocho bancos y la introducción de los intermediarios financieros al Sistema, se dio un fuerte cambio dentro del Estado Mexicano, en cuanto a la política en esta materia.

El Sistema Financiero Mexicano está regulado y supervisado por autoridades a nivel federal, tales como la SHCP, el Banco de México y las comisiones nacionales que se encargan de las funciones de inspección y vigilancia de los diversos sectores económicos: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para la banca múltiple y la de desarrollo, las Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las casas de bolsa, sociedades de inversión y otras entidades del sector bursátil y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para las aseguradoras y afianzadoras, principalmente.

Ahora bien, las Uniones de Crédito están comprendidas en el Sistema Financiero Mexicano, dentro del Subsistema de Intermediarios Financieros no Bancarios, que está integrado por todas las instituciones contenidas en la LGOAAC.

Entidades Reguladoras de las Uniones de Crédito

A continuación se mencionan las entidades que tienen injerencia directa sobre este tipo de Organizaciones Auxiliares del Crédito y que rigen su funcionamiento y operación desde el punto de vista jurídico, estableciendo los lineamientos y disposiciones a seguir, contenidos en los reglamentos y leyes que las contemplan. Asimismo, se comentan las facultades que, como autoridades, dichas entidades poseen, a efecto de vigilar y supervisar a las Organizaciones Auxiliares del Crédito, entre ellas, las Uniones de Crédito.

Puede decirse que en la estructura de este Sistema, la autoridad máxima sigue siendo la SHCP, que ejerce sus funciones dentro del propio sistema. Así, por lo que a las Uniones de Crédito se refiere, principalmente, éstas se rigen por tres entidades:

- a) La Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- b) El Banco de México.
- c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

Antecedentes

Comisión Nacional Bancaria

En el siglo pasado no existió algún organismo que desempeñara funciones similares a las que hoy realiza la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En el año de 1889, la SHCP implantó un programa basado en un sistema de interventores de bancos; sin embargo, éste no era de mucha utilidad, debido a que no ejercían una verdadera vigilancia y tampoco tenían una responsabilidad concreta dentro de su labor.

El 3 de noviembre de 1889, el entonces Secretario de Hacienda, Manuel Dublán, encomendó a Luis G. Labastida que elaborara un estudio acerca de la legislación de los bancos, que tocó puntos de gran importancia, en donde proponía substituir el sistema vigente de interventores sin responsabilidad, carente de armonía y coordinación, por la creación de una sección de interventoría dentro de la propia SHCP y que llevara a cabo las funciones de vigilancia e intervención de los bancos.

Dicho estudio fue realizado con éxito y denominado “Estudio Histórico y Filosófico sobre la Legislación de Bancos”³⁷, al cual diversas opiniones atribuyen que, en teoría, sea el antecedente más antiguo de las funciones que hoy asume y desempeña la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El 1 de octubre de 1904, la SHCP estableció la “Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros”³⁸, que desempeñaba sus funciones mediante un inspector general, apoyado por interventores a su cargo.

Durante algunos años, en el período de la Revolución, no existió ningún cambio significativo acerca del tema; fue hasta 1925 cuando el Estado creó el Banco Central, contemplado en el artículo 28 de la Constitución y creó también la Comisión Nacional Bancaria, según Decreto de 24 de diciembre de 1924, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre del mismo año, lo que dio un nuevo empuje y dirección al desarrollo de las actividades relacionadas con la banca y el crédito.

Respecto de la Regulación Jurídica de la Comisión Nacional Bancaria, el Doctor Miguel Acosta Romero menciona lo siguiente: “La Comisión Bancaria se ha regulado por las siguientes disposiciones a partir de su creación: la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (7 de enero de 1925), Reglamento de Inspección, Vigilancia y Contabilidad de las Instituciones de Crédito (9 de febrero de 1935), Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria (14 de enero de 1937), Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (31 de mayo de 1941), Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (14 de enero de 1985), Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (14 de enero de 1985) y a partir del 16 de julio de 1990 por la Ley de Instituciones de Crédito”³⁹.

Comisión Nacional de Valores

Respecto de los antecedentes de esta Comisión, se menciona: “El antecedente más remoto de la Comisión Nacional de Valores se ubica en la ley que establece los requisitos para la venta al público de acciones de sociedades anónimas, publicada en el Diario Oficial de 1 de febrero de 1940. Esta ley no definía la naturaleza jurídica del organismo y en nuestra opinión, era una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el Diario Oficial del 15 agosto de 1940, apareció el

³⁷ Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario, Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 191

³⁸ Op. Cit. p. 192

³⁹ Ibidem

Reglamento de dicha ley, en el que se establecieron reglas de operación y otros requisitos de procedimiento.”⁴⁰

La Comisión Nacional de Valores se creó mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 16 de abril de 1946, en forma de organismo autónomo. En 1975 en el Diario Oficial de fecha 2 de enero del mismo año, se publicó la Ley del Mercado de Valores, que en la actualidad regula en diversos aspectos las funciones y actividades de la CNBV.

Como se mencionó en el capítulo anterior, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de mayo de 1995, se determinó que la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores se unieran para formar la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En el Diario Oficial de fecha 28 de abril de 1995 se publicó la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en la que quedaron fusionadas las facultades de ambas Comisiones.

Cabe hacer mención, a manera de referencia histórica, que en 1989 la Comisión Nacional Bancaria realizó una serie de atribuciones y facultades en materia de seguros y fianzas y, debido a que el 30 de diciembre de 1970 desapareció la antigua Comisión Nacional de Seguros, se fusionó con la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que se mantuvo de 1970 a 1990. Por las reformas a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros realizadas en 1989, publicadas en el Diario Oficial del 3 de enero de 1990, se constituyó la que hoy se denomina Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, que retomó las facultades de inspección y vigilancia sobre Sociedades Mutualistas de Seguros y de Fianzas, resurgiendo, de esa manera, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Aspectos Generales

La CNBV es un organismo cuya finalidad es la supervisión del Sistema Bancario Mexicano, así como la inspección y vigilancia de las Organizaciones Auxiliares del Crédito, (principalmente, de las Uniones de Crédito), de las Instituciones de Crédito y de otras entidades financieras.

La Ley de Instituciones de Crédito, en sus artículos 133 al 143, contempla a la CNBV; esta ley se complementa con sus reglamentos interior y de inspección, vigilancia y contabilidad.

⁴⁰ Op. Cit. p. 205

Principales Funciones

Las funciones de la CNBV son muy amplias; sin embargo, algunos autores opinan que las fundamentales son las de inspección y vigilancia de las Organizaciones Auxiliares del Crédito e Instituciones de Crédito, dichas funciones se han expandido actualmente para aplicarse también a diversos institutos que tienen a su cargo los fondos para la vivienda de los trabajadores, así como del personal militar del Estado.

Las funciones de inspección y vigilancia que realiza la Comisión son más amplias que las auditorías, pues abarcan aspectos contables y jurídicos y a la vez vigila que las Organizaciones Auxiliares del Crédito y las Instituciones de Crédito, respeten los límites de sus operaciones, basándose en la LGOAAC y en la LIC.

Para esos efectos, la Comisión posee facultades que le otorgan tanto las citadas leyes, como el Reglamento de Inspección, Vigilancia y Contabilidad de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Así, puede decirse que todas las áreas de la Comisión están estructuradas con base en éstas dos funciones.

Inspección

“Artículo 133. La inspección se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y se efectuará a través de visitas que tendrán por objeto revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y, en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas de la materia...”

De acuerdo con lo que menciona el Doctor Miguel Acosta Romero, el término “inspección” deriva del latín *inspectio*, que significa observación, diligencia, revisión; entonces “inspeccionar” es “la revisión y observación de las actividades, en este caso concreto de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, para asegurar que se ajustan en sus operaciones a las disposiciones legales que les son aplicables.”⁴¹

⁴¹ Op cit., p 198

De acuerdo con el propio jurista, la inspección tiende a contemplar dos supuestos: la inspección preventiva y la represiva, y su objetivo principal es el de supervisar, controlar y comprobar el exacto cumplimiento de la ley, a través de visitas y la revisión y examen de expedientes y documentos.

A través de la inspección, es posible detectar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones que tenga determinada institución u organización auxiliar del crédito. De esta forma, el inspector, al momento de realizar su visita, debe basar su informe en documentos y elementos objetivos.

Las inspecciones están estructuradas sobre un programa específico de trabajo, previamente establecido por la Comisión, basado en su conocimiento y experiencia.

Respecto de las visitas o inspecciones, el propio artículo 133 de la LIC establece: "Las visitas podrán ser ordinarias, especiales y de investigación. Las primeras se llevarán a cabo de conformidad con el programa anual que apruebe el Presidente de la Comisión; las segundas se practicarán siempre que sea necesario a juicio del Presidente para examinar, y en su caso, corregir situaciones especiales operativas, y las de investigación tendrán por objeto aclarar una situación específica."

Asimismo, las visitas de inspección buscan que los procedimientos de la CNBV determinen la situación financiera y económica de las Uniones de Crédito, y comprueben que tanto el destino como las inversiones que realizan estas Organizaciones con recursos propios y ajenos, sean legales. De igual manera, determinan su correcta organización y funcionamiento. Si como resultado de las inspecciones surgieran irregularidades, se indicarán los lineamientos que deberá seguir la Unión, para que las disposiciones correspondientes se cumplan.

Sin embargo, en la práctica, este tipo de inspecciones no se llevan a cabo con la frecuencia y atención que las Uniones de Crédito requieren. Desafortunadamente, no se practican visitas de inspección preventivas de manera oportuna, con las que podría lograrse su correcto funcionamiento y operación, sino que se llevan a cabo en forma tardía y podría decirse que se realizan cuando la Unión ya se encuentra en serios problemas financieros o contables, y ya existen demasiados requerimientos de pago por parte de los fondeadores, o cuando se han presentado serias quejas de la misma, por lo que las Uniones prácticamente no cuentan con ninguna supervisión u orientación durante sus operaciones normales, es decir, en la colocación y el soporte de los créditos que otorga; de lo contrario, podrían evitarse los problemas más comunes de falta de solvencia en estas Organizaciones Auxiliares del Crédito, los que, finalmente, las llevan a la quiebra.

Vigilancia

“Artículo 134. La vigilancia consistirá en cuidar que las instituciones cumplan con las disposiciones de esta ley y las que deriven de la misma, y atiendan las observaciones e indicaciones de la Comisión, como resultado de las visitas de inspección practicadas.

Las medidas adoptadas en ejercicio de esta facultad serán preventivas para preservar la estabilidad y solvencia de las instituciones, y normativas para definir criterios y establecer reglas y procedimientos a los que deban ajustar su funcionamiento, conforme a lo previsto en esta ley”.

Además de lo que establece la ley acerca de la función de vigilancia, es importante conocer lo que la propia Comisión establece al respecto: “(...)se entiende por ‘vigilancia’ la supervisión, revisiones y estudios de laboratorio que se llevan a cabo desde las oficinas de la Comisión, con base en los elementos informativos que se reciben de las instituciones, vgr. la revisión de los balances anuales y estados de contabilidad mensuales, cómputos legales de diversa índole, análisis financieros, etc.”⁴²

Puede decirse que la función de vigilancia que ejerce la Comisión consiste en la actividad que se realiza a través de la obtención, por medios jurídicos, de información conformada por estados contables, informes financieros, registros, balances, entre otros, a fin de que se determine la situación de la entidad auditada. Una vez que se han practicado las inspecciones correspondientes y que se han determinado los lineamientos que deberá seguir la Unión de Crédito, la vigilancia consistirá en el seguimiento de la situación financiera en la que se encuentre la Unión. Esta función resultaría de gran ayuda para este tipo de Organizaciones Auxiliares del Crédito, pues si se practicara de manera estricta, representaría una continua supervisión del cumplimiento de las obligaciones, permitiendo que las Uniones operen con apego a la ley.

La supervisión que realiza la CNBV, consiste en evaluar la administración y los riesgos a que están sujetas las entidades, para que tengan suficiente liquidez, solvencia y estabilidad, y se ajusten a las leyes que las contemplan, así como a los usos y prácticas de los mercados financieros. Si esta función se cumpliera cabalmente en forma preventiva dentro de las Uniones de Crédito, se evitaría su desaparición.

⁴² *Gula del Consejero*, Comisión Nacional Bancaria, 1992, p. 70.

Con lo anterior, no pretendo decir que toda la problemática de las Uniones de Crédito se debe a la falta de supervisión por parte de las autoridades correspondientes, principalmente la CNBV; sin embargo, la falta de atención por parte de esta última para con las Uniones, sí representa gran parte del problema.

A continuación se mencionarán algunos artículos que establecen algunas normas a seguir cuando se realizan las funciones de inspección y vigilancia por parte de la Comisión.

El artículo 135 de la LIC establece que aquellas Sociedades e Instituciones de Crédito que se encuentren sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión, tienen la obligación de apoyar a los inspectores que las visiten, y proporcionarles toda la información que les requieran, contenida en libros de actas, registros, entre otros, pudiendo, para esos efectos, utilizar las oficinas u otras instalaciones, a efecto de cumplir con su objetivo.

El artículo 136, por su parte, establece que los visitantes o inspectores deberán poseer bastos conocimientos en materia financiera, según lo determina el propio Reglamento Interior de la Comisión. Dichos visitantes o inspectores no podrán obtener ningún tipo de préstamo o ser deudores de la institución que están visitando; en caso contrario, se les destituirá inmediatamente, excepto cuando se trate de operaciones aprobadas expresamente por la Junta de Gobierno.

El artículo 137 establece que, como consecuencia de la intervención, se determine que las operaciones de la institución visitada no estén realizadas conforme a las leyes, la Comisión emitirá medidas para regularizarlas, dentro de un plazo determinado. Una vez que éste ha transcurrido, y si la entidad no se ha normalizado, tal situación se comunicará a la SHCP y, si es necesario, también al Banco de México, sin perjuicio de las sanciones que procedan y podrá designarse a un inspector para que intervenga administrativamente a la institución, a efecto de normalizar las operaciones que se hayan detectado como irregulares.

Cuando a criterio de la CNBV existan situaciones que afecten la solvencia o la estabilidad de la organización o institución en cuestión, y que pongan en peligro los intereses del público o acreedores, la Comisión podrá intervenirla con carácter de gerencia, acción que se llevará a cabo a través de un interventor-gerente que tendrá todas las facultades que normalmente corresponden al Consejo de Administración, y éste será considerado como el principal funcionario de la organización o institución intervenida, investido de poderes generales para actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas, para suscribir títulos de crédito, e incluso para otorgar poderes

generales o especiales, así como revocar los otorgados con anterioridad por la institución intervenida. El interventor-gerente no queda sujeto, en sus funciones, a la Asamblea de Accionistas o al Consejo de Administración.

Durante su visita, el interventor-gerente se encargará de cubrir las cantidades que la Unión adeude a sus diversos acreedores, conforme ésta vaya recibiendo pagos por parte de sus socios por créditos otorgados, en el orden correspondiente y como lo establece la ley, a fin de que, poco a poco, cumpla con sus obligaciones como deudor.

Algunas de las funciones específicas de vigilancia e inspección que puede realizar la CNBV son las siguientes:

- a) Intervenir y clausurar administrativamente, los negocios que usen las palabras reservadas para las Organizaciones Auxiliares e Instituciones de Crédito.
- b) En caso de irregularidades graves dentro de alguna organización auxiliar o institución de crédito, decretar la intervención administrativa de las mismas.
- c) Vigilar a los liquidadores de las Organizaciones Auxiliares del Crédito e Instituciones de Crédito.
- d) Vigilar que se cumpla con las prohibiciones establecidas en la ley, y que las organizaciones e instituciones se cercioren de que los solicitantes de créditos acrediten su solvencia económica a través de diversos documentos.
- e) Otorgar y, en su caso, revocar las autorizaciones para la operación y funcionamiento de las Uniones de Crédito. Respecto de este punto, cabe mencionar que cuando la Comisión decide revocar una autorización, otorga plazos, a fin de que la organización tome las medidas necesarias para evitar tal situación; dichos plazos, la mayoría de las veces, resultan insuficientes para resolver las causas que han propiciado tal revocación.

Además de estas funciones, existen otras que poseen un carácter cuasijurisdiccional, como las de conciliación y arbitraje en las controversias que se presentan entre los usuarios del Servicio Público de Banca y Crédito y las Organizaciones Auxiliares del Crédito e Instituciones de Crédito, por lo que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se considera, conforme a la doctrina del Derecho Administrativo, como un Tribunal de la Administración Pública, en el que se ventilan los asuntos o problemas que tienen los socios de la Unión, con la propia organización, antes de hacer uso del derecho a otras instancias judiciales.

La CNBV lleva a cabo otras funciones de importancia, como las siguientes:

- Autoriza los libros de contabilidad de las organizaciones e instituciones, su propaganda, así como algunos ajustes en los asientos contables de las mismas.
- Evalúa y autoriza reformas a escrituras constitutivas y estatutos tanto de instituciones como de organizaciones, así como el establecimiento de oficinas, sucursales y agencias.
- Solicita de las Organizaciones Auxiliares del Crédito la suspensión de pagos o la declaración de quiebra, así como el cargo de síndico y el liquidador que recaerá en el Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
- Regula el mercado de valores y vigila el funcionamiento de sus agentes y de las bolsas de valores.
- En el caso de las bolsas de valores, cuando cometan infracciones graves a la ley, ordena la intervención administrativa de las mismas, con el fin de resolver las operaciones que arriesguen su estabilidad económica; esto lo realiza dictando medidas para regularizar la situación, suspendiendo las operaciones irregulares que se estén llevando a cabo, ordenando la liquidación o designando a un interventor-gerente que administre la empresa intervenida.
- Emite la regulación a que deben sujetarse las entidades como normas de operación, estimación de los activos, de responsabilidad y las relativas a la información que las entidades deberán proporcionarle periódicamente.
- Establecer los criterios contenidos en la Ley del Mercado de Valores y los de aplicación general en el sector financiero relativos a las operaciones y acciones que sean contrarios a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles o a las sanas prácticas de los mercados financieros.
- Lleva a cabo convenios y participa en foros de consulta con organismos del país e internacionales, con funciones equivalentes a las de la Comisión; asimismo, asiste a las instituciones reguladoras y supervisoras de otros países.
- Lleva el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, conforme a la Ley del Mercado de Valores.

Ya se ha hablado de las funciones de inspección y vigilancia, pero además de ellas, existen las de prevención y corrección. Éstas se realizan a través del establecimiento de programas obligatorios para las entidades financieras, encaminados a suprimir irregularidades en las mismas.

La práctica de estas últimas funciones, resultaría por demás benéfica para las Uniones, ya que prevendría las irregularidades que pudieran presentarse dentro de éstas, y si ya existiesen se corregirían oportunamente para evitar soluciones tan drásticas como la intervención, revocación o liquidación de las Uniones de Crédito.

Objeto de la CNBV

Puede decirse que su objeto es el de regular y supervisar a las entidades financieras, para darles estabilidad y procurar su correcto funcionamiento. Asimismo, fomenta el desarrollo del Sistema Financiero Mexicano, en forma equilibrada, con el fin de proteger los intereses del público.

Ha quedado claro que la CNBV es la autoridad de la que, básicamente, dependen las Uniones de Crédito. Sin embargo, las Uniones de Crédito, deberían tener un apoyo más sólido, ya que están conformadas por medianos, pequeños y micro comerciantes e industriales, lo que representa los intereses de la mayor parte de la industria de nuestro país, y si éstas recibieran ese apoyo, permitirían que sus socios crecieran y aumentarían su producción, y que colocaran en el mercado sus productos o servicios, lo que daría lugar a un crecimiento económico dentro de la industria mexicana.

Desde mi punto de vista, la razón principal para defender la existencia y crecimiento de organizaciones tales como las Uniones de Crédito es, precisamente, que fueron creadas con el objetivo de apoyar a todas estas empresas que difícilmente logran financiamiento de la banca comercial, ya que, además de las facilidades que otorgan para lograr los créditos, sus comisiones son inferiores; aunado a lo anterior, las Uniones prestan, a través de sus departamentos especiales, servicios adicionales que benefician a sus socios, por ejemplo, los orientan en cuanto a la promoción y colocación tanto de sus productos como de sus servicios, además de encargarse, por cuenta y orden de sus socios, de la venta de los productos que elaboren. Asimismo, brinda apoyo en la adquisición del equipo necesario para instalar sus establecimientos industriales, y apoya a sus socios en temporadas de baja demanda.

Naturaleza Jurídica de la CNBV

La CNBV es un organismo desconcentrado de la SHCP, con autonomía y facultades ejecutivas en los términos de su propia Ley. La Comisión es autoridad ante los particulares, debido a que las leyes que las regulan, igualmente les otorgan facultades de decisión y ejecución.

Al respecto, el Doctor Miguel Acosta Romero, apunta lo siguiente: “La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión y ejecución, limitadas por medio de diferentes normas legales que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía (...) Por ello, los Estados han creado estos organismos, para obtener una mayor eficacia administrativa.”⁴³ y agrega “(...) estimo, que las comisiones son dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que ejercían una parte de la competencia que a esa Secretaría le corresponde, aún cuando tenga cierta autonomía en cuanto a sus facultades de decisión, pero forman parte de la estructura administrativa de la SHCP”.⁴⁴

Actualmente, la opinión pública se inclina a pensar que, en cierta forma, el gobierno ha perdido el control sobre las Uniones de Crédito y un ejemplo claro de ello es que, pese a contar con más de sesenta años de existencia en México, esas organizaciones no han conseguido asegurar su permanencia en el Sistema Financiero Mexicano. Al respecto, Isabel Cruz, Presidenta de la Asociación de Uniones de Crédito del Sector Social, opina que de las Uniones de Crédito autorizadas para operar, “(...) apenas unas 50 funcionan sin problemas y tienen posibilidades de sobrevivir a la crisis y fortalecerse después de ella”.⁴⁵

Respecto de lo anterior, cabe mencionar que la crisis económica de 1994 que se presentó en México, y que ha continuado hasta la fecha, como sucedió con muchos sectores económicos de nuestro país, afectó enormemente a las Uniones de Crédito, pues sus socios no podían cumplir cabalmente con los pagos por los créditos obtenidos de las Uniones y a pesar de ello, éstas tenían que continuar solventando sus gastos y pagando sus propios adeudos a sus fondeadores, situación que desestabilizó por completo su economía y que contribuyó a que continuaran quebrando, provocando que muchas de ellas fueran intervenidas por la CNBV.

⁴³ Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario, Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 195

⁴⁴ Op. cit, p. 195

⁴⁵ Revista *Expansión*, “Sección Economía/Finanzas”, marzo 27, México, 1996, p. 22

Por otra parte, si bien la mayoría de las Uniones que existen en nuestro país tienen severos problemas de solvencia que no les permitirán sobrevivir, también existen muchas que cuentan con todos los elementos que se requieren para seguir funcionando; sin embargo, hoy en día la mayoría de las Uniones no operan en forma normal, sobre todo, en cuanto a la colocación de recursos para sus socios, sino que sólo se encuentran en recuperación de los créditos otorgados que están dentro de la cartera vencida.

Para vencer la crisis por la que las Uniones están atravesando actualmente, es necesario que éstas reciban un apoyo que contemple no sólo la recuperación de los recursos otorgados, sino, que les permita reabrir sus operaciones y continuar con su actividad normal, que posea una nueva política crediticia, personal más capacitado, vigilancia y supervisión por parte de las autoridades correspondientes, para que las Uniones de Crédito cumplan con su objetivo: apoyar el desarrollo económico de una gran parte de la industria en México.

Por otro lado, Isabel Cruz comenta que las Uniones de Crédito han crecido y se han desarrollado en una forma desordenada y débil; esta situación la atribuye a la participación de Nacional Financiera para promover la multiplicación de estas organizaciones sin ninguna precaución, y al respecto apunta: "A la mayoría de las uniones de crédito nos tomó años obtener la autorización y luego crecer y fortalecemos; de pronto comenzaron a surgir una infinidad, con un capital social de \$10, \$20, \$50, \$150 y, el colmo, de incluso \$1,200 millones de pesos. Sencillamente no era posible."⁴⁶

Pero el problema no radica en que se haya promovido la multiplicación de estas Organizaciones Auxiliares del Crédito, sino en que en el momento de autorizar su constitución, no se tomaron en cuenta factores importantes, como su capacidad económica inicial para responder por los recursos otorgados, a falta de buenos análisis y evaluaciones previas de los créditos solicitados.

De igual manera, se podrían enumerar los principales errores que se cometen dentro de las Uniones, cuando realizan sus operaciones:

- La falta de un análisis de la viabilidad del crédito que va a otorgarse a un socio, en el que deberá tomarse en cuenta, entre otras cosas, su giro comercial, sus ingresos, egresos y ganancias, a fin de evaluar su capacidad económica para responder a su obligación de pago.

⁴⁶ Ibidem

- La falta de soporte de los créditos con garantías reales e inmobiliarias inscritas en el Registro Público de la Propiedad, que pudieran hacerse efectivas cuando el socio dejase de pagar su crédito y, de esa manera, poder recuperar los recursos otorgados. En la realidad, la gran mayoría de estos créditos están soportados con garantías prendarias obsoletas y, en algunas ocasiones, no existe garantía alguna que los respalde. Esta situación es conocida por los socios acreditados, y por ello no constituye presión alguna para pagar sus adeudos.
- En algunas Uniones de Crédito pueden encontrarse casos en los que se otorgan créditos que se encuentran registrados contablemente, pero que no están soportados por contrato alguno, es decir, son créditos de palabra; esto, en consecuencia, trae sin duda una grave e irreparable pérdida económica para la Unión.

Toda esta problemática representa una gran pérdida para la Unión, pues ante los fondeadores, la Organización es responsable por todo lo que en ella se realice y debe cubrir con intereses los recursos otorgados.

Ahora bien, esta situación podría prevenirse, si se tomaran en cuenta las siguientes medidas:

- Contar con personal capacitado que conozca y pueda desempeñar correctamente sus funciones dentro de la Organización.
- Que las Uniones, con la supervisión y autorización, ya sea del propio fondeador o de la autoridad correspondiente, en este caso la CNBV, otorguen créditos a aquellas empresas o personas físicas que, sin excepción, comprueben que pueden responder por su adeudo, tomando en cuenta las ganancias que obtengan por sus actividades comerciales o industriales, y que dichos créditos estén bien soportados con garantías suficientes que cubran, de sobra, el monto del crédito otorgado.
- Vigilancia estricta para la correcta aplicación de los recursos otorgados, es decir, que se comprobara el destino del crédito, ya que, en muchas ocasiones, los bienes adquiridos con el propio crédito se dan como garantía del mismo, y si éste no se destinara a los fines establecidos, la Unión perdería la garantía que soporta los recursos otorgados.

Es decir, si las Uniones contaran con gente capacitada para realizar buenos análisis de crédito a los posibles socios, no solamente contarían con garantías suficientes, sino también con un socio solvente que cumpliera normalmente con sus obligaciones de pago.

Acerca de esta situación, Jorge Nicolín, entonces Vicepresidente de Supervisión Especializada de la CNBV, consideró que, ante el peligro de que se les revocara la autorización para operar, por lo menos el 60% de las Uniones que existen en México deberían fusionarse o liquidarse en un período corto, debido a que la mayoría de estas organizaciones no cuentan con una capitalización suficiente, aunado a que su cartera vencida es cada vez mayor. Al respecto, mencionó: "Sólo aquellas uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo y sociedades de objeto limitado que apliquen normas prudenciales similares a las de la banca y redefinan su vocación de servicio, serán las que continuarán operando en el sistema financiero mexicano."⁴⁷

Respecto de este punto, vale la pena comentar que así como las autoridades esperan que las Uniones apliquen normas similares a la banca para su supervivencia, también ellas necesitan del apoyo que se da a la banca.

Representantes de las Uniones afirman que hasta 1996, ese sector había registrado una cartera vencida de, aproximadamente, 26% mayor a la Banca Comercial, sin embargo, argumentan que no han recibido, como la Banca, el apoyo por parte del gobierno para resolver esos problemas. Para ese año, la Comisión ya estaba trabajando en la evaluación y depuración de los intermediarios financieros no bancarios, a efecto de retirar a los que a su juicio no fueran viables, así como aquéllos en los que se encontraron irregularidades. Por tal razón, se inició el proceso de recuperación de créditos por parte de Nacional Financiera, y para ello, fue necesario que dicho organismo vendiera todos aquellos bienes, inmuebles principalmente, que obtuvo de empresas deudoras, a través del embargo, adjudicaciones o daciones en pago.

Cabe hacer mención de que las daciones en pago han sido una salida financiera viable, tanto para los socios al liquidar sus adeudos con la Unión, como para las Uniones que cubren, a su vez, los adeudos que tienen con sus fondeadores.

La CNBV considera que, entre otras cosas, lo que ha propiciado el principal problema de las Uniones de Crédito, han sido las malas políticas para otorgar los créditos, así como la carencia de capacidad y profesionalismo para operar dichas organizaciones. Sin embargo, ésta no es una opinión generalizada, y al respecto Jorge Nicolín dijo: "Actualmente existen dos grupos claramente diferenciados dentro de estas uniones. El que aglutina al conjunto de instituciones que proliferaron al

⁴⁷ Periódico *El Financiero*, Sección Finanzas, 14 de marzo, México, 1996.

amparo de los dispendios de Nacional Financiera entre 1991 y 1994 y que sobreviven arriesgando a todo el sistema financiero, y el equipo que reúne a todos los unionistas 'viejos', aquéllos que han operado por más de seis décadas, que no crecieron aceleradamente, pero sí con solidez, aunque hoy se enfrentan a los estragos de la crisis en todos los sectores productivos.”⁴⁸

Los problemas que percibe la CNBV acerca de las Uniones de Crédito son, principalmente, la gran dependencia financiera para obtener fondos de fomento; el escaso capital dentro de muchas de ellas; falta de mecanismos y tecnología para operar, así como la abundancia de beneficios sólo para algunos socios.

Nacional Financiera, por su parte, considera que un grave problema es la falta de capacidad y preparación de sus representantes, en materia financiera.

Otro de los problemas graves que estas Organizaciones Auxiliares del Crédito tienen, es el de obtener fondeo y financiamiento para otorgar sus créditos. Para resolver este problema se pensó en una nueva opción al intentar obtener fondos a través de instituciones extranjeras; sin embargo, según la Circular número 1242 emitida por la CNBV, se determinó que a partir del día 10 de julio de 1995, todas aquellas Uniones que se estaban financiando, o pretendían hacerlo, mediante las instituciones extranjeras, debían frenar este procedimiento, ya que dichas operaciones se consideraban ilegales.⁴⁹ Así, “Tras haber sido analizada la mecánica operativa de estos financiamientos y evaluado las características y repercusiones de orden legal, ‘se considera que la celebración de los contratos aludidos, así como la suscripción y emisión de documentos que de éstos se deriven, están al margen de las disposiciones legales que les son aplicables a este tipo de organizaciones, por lo que deberán abstenerse de concertarlas”.”⁵⁰

En este caso, se censuran y prohíben ciertas prácticas que realizan las Uniones como una alternativa de salida financiera, cuya mecánica puede resultar ilegal, sin embargo, las autoridades no proponen o plantean opciones que pudieran ayudar a las Uniones a financiarse por otros medios.

Todos estos factores, que están en contra de las Uniones de Crédito, podrían erradicarse si contaran con el apoyo real de las autoridades, los fondeadores y de personas que conozcan a fondo la figura jurídica de las Uniones, sus alcances, su estructura y los beneficios que puede obtener tanto para sus socios como para la propia Unión.

⁴⁸ Revista *Expansión*, “Sección Economía/Finanzas”, marzo 27, México, 1996, p. 23.

⁴⁹ Alós, María Luisa, Periódico *Reforma*, julio 26, México, 1995.

⁵⁰ *Ibidem*.

Las Uniones de Crédito, al solicitar fondos ya sea a instituciones bancarias o a organismos como Nacional Financiera, deben pagar una comisión, la que resulta cómoda para la propia Unión, tomando en cuenta que las comisiones que a su vez cobrará a sus socios, será mayor. No obstante, esta última comisión siempre será inferior a la que la banca comercial cobrará a cualquiera de sus acreditados por un crédito otorgado. Es decir, el correcto funcionamiento de una Unión de Crédito, trae beneficios a todos los que participan en ella: al fondeador, por la comisión que cobrará a la Unión por los recursos otorgados; a la Unión, por la comisión que cobrará al socio por el crédito colocado, y al acreditado o socio, pues la comisión que pagará por el préstamo obtenido será menor a la que hubiese debido cubrir si lo hubiera obtenido de otra fuente.

Sobre este punto, Jorge Nicolín dijo que para lograr el rescate del sector de intermediarios financieros no bancarios, es necesario redefinir su vocación, y que ésta no solamente sea financiera, y agregó: "(...) ésta debe ser un complemento de su labor no financiera como las compras en conjunto y la asistencia técnica, el fondeo de la banca de desarrollo debe ser complementaria de la actividad de las uniones de crédito; sin embargo, en la actualidad, la mayoría de las entidades sólo funcionan como intermediarios de recursos y se han olvidado de su vocación social."⁵¹

La Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social establece que existen algunos otros aspectos que estos intermediarios financieros contemplan y que benefician a los acreditados, los que no se dan en las instituciones bancarias, como son el conocimiento del cliente, las estructuras regionales de operación que sean flexibles, la especialización en el tipo de crédito, entre otras. Esto indica que las Uniones están estructuradas para dar facilidades al acreditado, en un concepto más moderno.

En los últimos meses se ha convocado a los accionistas de las Uniones a efecto de invitarlos a realizar un esfuerzo para recapitalizar sus empresas, ya que uno de los objetivos de la Comisión es capitalizar, al menos, al 50% de las Uniones.

El Presidente de la Asociación de Uniones de Crédito, comenta que solamente podrán resolverse los problemas de las Uniones de Crédito, siempre y cuando "(...) se profesionalicen y modernicen sus estructuras para el análisis y la evaluación del crédito, así como la elaboración de contratos, capacitación de sus recursos humanos y la recuperación de sus carteras"⁵². Esta Asociación tiene como finalidad impulsar el fortalecimiento, consolidación y modernización del sector de las Uniones.

⁵¹ Periódico *El Financiero*, Sección Finanzas, 14 de marzo, México, 1996.

⁵² Periódico *El Financiero*, Sección Finanzas, 13 de mayo, México, 1996

Méndez Saavedra, presidente de la Asociación de Uniones de Crédito, agrega que, pese a todo el tiempo que las uniones tienen de existencia en México, “(...) nadie se ha preocupado por establecer un auténtico programa de modernización del sector”, y afirma: “(...) no pretendemos ser un club de deudores.”⁵³

Cabe hacer mención de que la Asociación trabaja en la elaboración de un programa cuya finalidad es la de fortalecer la estructura de las Uniones de Crédito, que contemple, entre otras cosas, la elaboración de contratos, la capacitación del personal y la creación de sistemas que proporcionen un análisis eficiente de los créditos. Asimismo, propone que, para la evaluación que realice Nacional Financiera de las Uniones de Crédito, se consideren también los aspectos de calidad, además de otros elementos para evaluar a estas organizaciones.

Como puede observarse, los integrantes y dirigentes del sector de Uniones de Crédito, conocen sus debilidades y sus errores, pero también conocen la manera en que pueden solucionar sus problemas para subsistir en el Sistema Financiero Mexicano, reencausando su vocación de servicio.

Es importante tocar otro aspecto de la problemática que sufren las Uniones de Crédito, que igualmente debe tener una solución. En diversas ocasiones, los propios socios han denunciado los fraudes e irregularidades que cometen los representantes de estas organizaciones, argumentando que se ha incurrido también en autopréstamos y agiotismo, que han enriquecido sus fortunas personales e incluso en el cobro de comisiones e intereses no autorizados para agilizar préstamos, situación que se atribuye, entre otras cosas, a que la CNBV no ha efectuado a profundidad auditorías e inspecciones de los estados contables de algunas Uniones.

Un ejemplo claro de lo anterior es el de la Unión de Crédito del Valle de México (Unicreva), de la que se menciona que fue utilizada para efectuar negocios personales.⁵⁴

En cuanto a este punto se refiere, he podido constatar algunos casos en los que los propios representantes y dirigentes de las Uniones han solicitado y obtenido créditos de la propia Unión y que, desafortunadamente, algunas veces son sus principales deudores, lo que perjudica en gran medida a la Organización, pues adeudan a la empresa que ellos mismos dirigen y al ser juez y parte, la dirección y la operación se vician por completo, tomando la tendencia del beneficio personal, sin importarles el destino o fracaso de la propia Unión.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Revista Expansión, Sección Economía/Finanzas, marzo 27, México, 1996, p. 22*

Una solución a este problema sería que aquellas personas que ocupan un puesto en la administración u operación de las Uniones tuvieran prohibido participar en aquellas empresas socias de una Unión de Crédito, así como tener un crédito como persona física. De esta manera habría una administración rígida y objetiva de la Organización, lo que permitiría su verdadero desarrollo.

No obstante lo anterior, diversas opiniones se muestran poco optimistas. El Doctor Miguel Acosta Romero, por su parte, comenta acerca de la información publicada en el periódico "El Financiero", con fecha 18 de abril de 1997, en el que se hace mención del fideicomiso de recuperación de cartera, creado en Nacional Financiera en el mes de junio de 1996, y en virtud del cual, a abril de 1997, ciento setenta y siete Uniones de Crédito resultaron interpeladas y ochenta fueron administradas por dicha institución.

Asimismo, en opinión del propio jurista, las Uniones de Crédito resultan poco viables y se encuentran destinadas al fracaso, y al efecto cita la siguiente nota publicada en el periódico "La Jornada": "GRAN PARTE DEL SECTOR, AL BORDE DEL COLAPSO: ENRIQUE DE LA MADRID.- DESAPARECERÁN CERCA DE 200 UNIONES DE CRÉDITO DEL PAÍS: CNBV.- MUCHAS DE ESTAS ENTIDADES OPERARON DE MANERA DESORDENADA DESDE SU COMIENZO, EXPLICÓ.- Patricia Muñoz Ríos, enviada, Boca del Río, Ver., 18 de mayo.- Desaparecerán aproximadamente 200 uniones de crédito del país, prácticamente 50 por ciento de las actualmente registradas, reveló el secretario técnico de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Enrique de la Madrid, quien sostuvo que parte importante de este sector 'no tiene viabilidad' financiera, está al borde del colapso y no logrará sobrevivir.

Entrevistado durante la reunión anual del comercio organizado del país, efectuada aquí, De la Madrid apuntó que muchas uniones de crédito surgieron y empezaron a operar en forma desordenada y ahora su situación económica es insostenible.

Se calcula -dijo- que de las casi 400 uniones que se tienen registradas, apenas alcanzará a sobrevivir la mitad, es decir, cerca de 200."⁵⁵

Por su parte, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) opina que las Uniones de Crédito tienen un esquema de funcionamiento que considera un fracaso, estableciendo que, debido al monto de sus

⁵⁵ Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario, Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 905

carteras vencidas, una gran cantidad de Uniones han quebrado, situación que afectó enormemente a los empresarios que solicitaron crédito a estas organizaciones, pues la banca comercial no tenía la disposición para otorgar dicho crédito.

Actualmente, muchas Uniones han llegado a una crisis tal que resulta inevitable su liquidación; sin embargo, para muchas otras, existen grandes posibilidades de subsistir y de lograr el éxito que se esperaba cuando se originaron. Lo que sólo será posible si dichas Uniones cuentan con el apoyo y fomento para su desarrollo y reciban, por parte de diversas entidades como Nacional Financiera, orientación y asesoría para concretar alternativas de salida financiera, así como fondos suficientes para impulsarlas económicamente, y así reanudar sus operaciones normales.

No obstante, también se requiere de la cooperación y el esfuerzo por parte de aquéllos que integran al gremio de las Uniones, para que cumplan cabalmente con su vocación social y con sus objetivos. Esto sólo puede lograrse, si las Uniones se allegan del personal capacitado para lograr su buen funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos de vocación social.

Debido a que todos los factores anteriormente señalados son para procurar un beneficio principalmente a los micro, pequeños y medianos comerciantes e industriales, ellos a su vez deben plantearse una "cultura de pago" que los comprometa a cumplir con sus obligaciones como deudores, y no dejar todo el peso de la deuda de sus créditos a las Uniones.

Finalmente, la participación de las autoridades, sobre todo de la CNBV, es indispensable para obtener el resurgimiento y el éxito de las Uniones de Crédito, pues si éstas realizan de manera correcta sus funciones de inspección, vigilancia, prevención y corrección, y actúan en el momento en que surge la o las irregularidades dentro de una Unión, se evitaría que los problemas se tornaran más difíciles de resolver, y con ello ya no sería necesaria la intervención administrativa o la liquidación de estas organizaciones.

El éxito de las Uniones de Crédito constituiría un factor muy importante para mejorar el nivel económico de México, pues funcionarían como un instrumento de ayuda de la economía nacional.

Pese a los problemas en los que las Uniones de Crédito se han visto inmersas, éstas poseen una figura jurídica sólida, cuyo objetivo, como se ha mencionado, es el de apoyar y procurar crédito a los micro, pequeños y medianos comerciantes, que

son mayoría en México, y que difícilmente pueden conseguir recursos para la producción y realización de sus operaciones a través de la banca; es por ello que estoy convencida de que estas Organizaciones Auxiliares del Crédito deben ser respaldadas y tomadas en cuenta por el gobierno federal, para mantener en nuestra legislación y en nuestro Sistema Financiero Mexicano una figura tan importante como ésta.

BANCO DE MÉXICO

Antecedentes

Mundiales

Se afirma que los orígenes de la Banca provienen del Mediterráneo y, posteriormente, de los pueblos europeos; hoy en día esta figura prevalece en todo el mundo. Algunos autores consideran que los antecedentes u orígenes más remotos de la Banca surgieron en Babilonia.

Sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en que los antecedentes directos de la Banca se originaron en el año de 1694 con el surgimiento del Banco de Inglaterra, que se dio debido a una suscripción de carácter público derivada de la necesidad de fondos por parte de Guillermo III, para poder continuar con la guerra contra Luis XIV de Francia. Carlos II, el antecesor de Guillermo III, no pudo dar cumplimiento a sus diversos compromisos económicos, por lo que cayó en el descrédito, provocando que la monarquía tuviera un crédito muy bajo; debido a ello, los banqueros se negaban a prestar el dinero que se necesitaba.

Posteriormente, un comerciante de origen escocés que vivía en Londres, llamado William Paterson, elaboró la propuesta de fundar un banco, que fue apoyada, principalmente, por el Parlamento encabezado por Carlos Montagu, además de un grupo de comerciantes de la "City", dirigidos por Michael Godfrey. De esa manera, el 25 de abril de 1694, fue aprobada una ley que establecía la designación de comisionados para recibir una suscripción pública por 1,200 libras, e incorporar a los suscriptores a una empresa a la que se le denominó "El Gobernador y la Compañía de Banco del Inglaterra".⁵⁶

Poco después, el Banco de Inglaterra comenzó a adoptar diversas funciones,

⁵⁶ Vilaseca Marcet, citado por Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario. Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 237

entre ellas, la de convertirse en un banco de emisión de moneda. Al respecto, el Maestro Raúl Cervantes Ahumada opina: “(...) quizá la más importante aportación del Banco de Inglaterra a la historia de la banca moderna, es la creación de los billetes de banco.”⁵⁷

Después del Banco de Inglaterra, comenzaron a establecerse otros bancos centrales, entre los más importantes se encuentran: el Banco de Francia, que fue fundado en 1800; el Banco de España, fundado en 1829; en Alemania, el Reich Bank, fundado en 1875, hoy Bundes Bank, y el Sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, fundado en 1913.

De esa manera, basándose en el citado sistema, se ha conformado finalmente el concepto actual de la banca central.

A principios de siglo, poco a poco, se fueron creando alrededor del mundo más bancos centrales; países como China e India no habían conformado su propio banco central, por lo que se estableció una conferencia financiera internacional que se celebró en Bruselas en 1920, en la que se aprobó una resolución que recomendaba que todos los países que todavía no fundaran un Banco Central lo hicieran.

México

El Doctor Miguel Acosta Romero habla de los antecedentes del Banco de México y menciona que el Decreto de 3 de abril de 1916, es el primer antecedente legal que se tiene del Banco de México, en su carácter de Institución Central reguladora de la circulación de moneda y del valor de la unidad de cambio. Por medio de dicho Decreto, el Gobierno Constitucionalista creó la Comisión Monetaria que absorbió las funciones de la antigua Comisión de Cambio y Moneda, establecida en 1905.

De esta manera, el 5 de febrero de 1917, se determinó que en el artículo 28 de la Constitución, que habla sobre la prohibición de monopolios, se incluyera como excepción la acuñación de monedas y emisión de billetes, actividades que sólo podrá realizar el Banco del Estado.

A finales de 1917, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la Unión dos iniciativas de ley, una de ellas fue la de la Ley Orgánica del Banco Único de

⁵⁷ Cervantes Ahumada, Raúl, citado por Acosta Romero, Miguel. Op. cit, p. 238

Emisión y la otra era relativa a una Ley de Instituciones de Crédito. Cuando los proyectos de ley estaban siendo discutidos, no se llegaba al acuerdo de que si el banco debía ser organizado como sociedad anónima, con una participación directa de sus accionistas en cuanto a su administración, o en forma de Banco de Estado, constituido con fondos públicos y administrado únicamente por el gobierno.

Las comisiones dictaminadoras optaron por el régimen de sociedad anónima; sin embargo, en ese momento, en México prevalecía una fuerte inestabilidad económica y de política de administración, por lo que en el mes de septiembre de 1919, el Poder Ejecutivo decidió retirar los proyectos para revisarlos.

Posteriormente, el gobierno de Carranza se vino abajo y ninguna de esas propuestas e iniciativas logró concretarse ni aprobarse. Fue hasta 1920, cuando se presentó un proyecto de ley para crear el Banco Único.

En 1923, el entonces Secretario de Hacienda logró obtener la autorización del Poder Legislativo para elaborar la Ley del Banco de México, para después proceder a establecerla. Durante todo ese año, se trató de obtener fondos e integrar el capital necesario para el proyecto; sin embargo, durante el gobierno del Presidente Álvaro Obregón, debido a diversos problemas que se tuvieron con los bancos extranjeros, fue imposible conformar el Banco Único.

Tiempo después, el Presidente Plutarco Elías Calles formó una comisión presidida por el Secretario de Hacienda, que finalmente logró redactar en forma definitiva la Ley General de Instituciones de Crédito y la Ley del Banco de México, así como sus Estatutos. De esa forma, el 28 de agosto de 1925 se promulgó la ley que creó el Banco de México, S.A., que inició sus actividades como tal el 1 de septiembre de 1925. La finalidad y política del banco, desde que se fundó hasta las reformas hechas en 1932, fue la reconstrucción del Sistema Bancario.

En 1935 prescribió la circulación de los billetes del Banco de México que tenían un poder liberatorio ilimitado y se le declaró la única moneda que debía existir en toda la República. Así, el banco se convirtió en el responsable absoluto de la circulación de moneda en todo el país, transformándose, definitivamente, en Banco Central.

La Ley Orgánica se modificó el 28 de agosto de 1936, y estableció como obligación de los bancos privados, el asociarse con el Banco de México.⁵⁸

⁵⁸ Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario. Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 242.

Con la expropiación de la banca privada, la Ley Orgánica del Banco de México se modificó por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1982, el cual determinó la transformación de la personalidad jurídica del Banco de México, de una sociedad anónima, a un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; con domicilio en la Ciudad de México, y la facultad de establecer agencias o sucursales o nombrar corresponsales. Puede decirse que dicha transformación fue una consecuencia de todo el proceso de cambio en la legislación bancaria que se inició con la estatización de la banca privada el 1 de septiembre de 1982. Sin embargo, actualmente el Banco de México ya no posee dicho carácter, asunto del que se hablará en la Naturaleza Jurídica del mismo.

A partir de 1989, con motivo de las políticas de liberación aplicadas en la economía mexicana, el Banco de México introdujo un esquema nuevo de regulación, aumentó considerablemente los recursos para los llamados créditos de colocación libre y dio a las instituciones una libertad más amplia para la contratación convencional de sus operaciones pasivas y activas.

Naturaleza Jurídica del Banco de México

Con la Nueva Ley del Banco de México, publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1993, que entró en vigor el 1 de abril de 1994, pretendió obtenerse una autonomía más amplia del banco central, y en virtud de ella, se modificó la estructura del mismo, por lo que ya no es una Sociedad Anónima ni un Organismo Público Descentralizado. El Doctor Miguel Acosta Romero comenta al respecto: “(...) pero el legislador llegó tan lejos que realmente lo que creó es algo indefinido y que me atrevería calificar de proteico (...)”⁵⁹

Lo anterior, debido a que la citada ley, en su artículo 1o., solamente señala que “El banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁶⁰

A consideración del propio Doctor, tanto la redacción como el contenido de dicho artículo, no se especifica claramente en la definición qué tipo de persona jurídica es, por lo que resulta muy vaga.

⁵⁹ Op. Cit. p. 265

⁶⁰ Ley del Banco de México, *Código de Comercio*, 3ª ed., Ed. McGraw Hill, Serie Jurídica, México, 1997, p. 509

Concepto de Banca Central

Jorge Witker establece: “(...) como banco central, el Banco de México es la institución reguladora de los medios de pagos, del crédito, un apoyo superior jerárquico de las sociedades nacionales de crédito; además, el contralor de la compra y venta de divisas, ejecutor por ende de la política monetaria global del gobierno federal.”⁶¹

Una definición de Banca Central es la siguiente: “El banco central es una institución bancaria que tiene por objeto controlar la cantidad y el uso del dinero, en forma tal que facilite la aplicación de la política monetaria determinada. Esta política podrá ser elaborada por el mismo banco o, lo que es más frecuente, podrá ser impuesto al banco por el Estado.”⁶²

Asimismo, el artículo 2º de la misma ley, menciona el objetivo principal que el Banco de México tiene, estableciendo lo siguiente: “El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco proveer el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.”⁶³ Así, puede decirse que el Banco de México es la institución que se encarga de ejecutar la política monetaria, dentro de los lineamientos establecidos por la política económica del gobierno federal.

Como quedó establecido en el párrafo anterior, dentro del objetivo principal del Banco de México, está proveer el desarrollo del Sistema Financiero Mexicano. De esa manera el Banco Central contempla a las Uniones de Crédito como parte del mismo, y participa en las decisiones que les atañe a las Uniones de manera legislativa, cuando interviene u opina en la aplicación de alguna norma, a petición de la SHCP o bien de la CNBV.

Funciones del Banco de México

La banca central realiza, en forma tradicional, funciones fundamentales, entre ellas, la emisión de billetes de banco; acuñación de moneda; controlar el crédito para

⁶¹ Witker, Jorge, *Derecho Económico*. Ed. Harla, México, 1985, p. 143

⁶² Thanos, C. A. Definición de un banco central y sus inferencias prácticas. Artículo publicado en Suplemento al Boletín del CEMLA, México, marzo de 1959, citado por Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario. Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 240

⁶³ Ley del Banco de México, *Código de Comercio*, 3ª ed., Ed. McGraw Hill, Serie Jurídica, México, 1997, p. 509

evitar inflaciones; custodiar las reservas; actuar como agente financiero del Gobierno Federal y ser banca de redescuento para las instituciones de crédito.

Las funciones principales que realiza el Banco de México, según el artículo 3º de su propia ley, son las siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como bancos de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.⁶⁴

La finalidad principal de estas funciones, según el jurista Jorge Witker, es la de dar orientación al sistema bancario y crediticio de México para que, contribuyendo al desarrollo nacional, dé apoyo y fomento a las actividades del sistema que tengan prioridad y los recursos sean canalizados correctamente y se destinen a inversiones productivas, inscritas en los planes y objetivos de la política económica del gobierno federal.

En cuanto a este punto, el Banco Central, en lo que se refiere a Uniones de Crédito, no tiene una gran fuerza de participación en sus asuntos, sino que interviene cuando se trata de opinar sobre alguna norma que le corresponde aplicar a la CNBV o la SHCP, o bien, para llevar a cabo alguna sanción.

El Banco Central debería tener mayor injerencia en las Uniones de Crédito, pues ejerce una función muy importante como es la de orientar al sistema crediticio

⁶⁴ Ibidem.

del país e intervenir en la política del Gobierno Federal para canalizar recursos destinados a inversiones productivas; es decir, si éste aplicara parte de su función, influyendo para que se le procuraran recursos a las Uniones de Crédito, al ayudarlas, beneficiaría también a un gran sector de la población.

Control y Supervisión

Por lo que se refiere a la expedición de disposiciones por parte del Banco de México, según lo establece el artículo 24 de su propia ley, éste sólo podrá hacerlo, entre otras cosas, para la regulación monetaria o cambiaria, el buen desarrollo del sistema financiero o la protección del interés público. Las disposiciones que emita deberán ser de aplicación general, pudiéndose tratar de diversos tipos de intermediarios financieros.

Asimismo, el artículo 27 menciona que el Banco de México está facultado para imponer multas a los intermediarios financieros, por aquellas operaciones que lleven a cabo contraviniendo a la propia ley, basándose en la cantidad que obtengan, resultado de las ganancias por las operaciones celebradas, los riesgos en que hayan incurrido los intermediarios al celebrar dichas operaciones y, por último, si el intermediario que cometa la infracción, haya reincidido.

El artículo 36 establece que los intermediarios financieros tienen la obligación de proveer al Banco de México de toda la información que éste les requiera acerca de sus operaciones y demás datos que faciliten la evaluación de la situación financiera del intermediario en cuestión, así como todos los elementos que permitan el cumplimiento y desarrollo de las funciones del propio Banco. Asimismo, establece que, a petición del Banco de México, las comisiones que supervisan el sistema financiero, llevarán a cabo diversas visitas, a fin de revisar y evaluar la información proporcionada por el intermediario. Sin embargo, el personal del propio Banco también podrá participar, acudiendo a estas visitas.

El artículo 37 habla de sanciones que puede aplicar el Banco de México, estableciendo textualmente lo siguiente: “El Banco de México podrá suspender todas o algunas de sus operaciones con los intermediarios financieros que infrinjan la presente ley o las disposiciones que emanen de ella”.⁶⁵

Finalmente, cabe señalar que el Banco Central supervisa la correcta aplicación de sus normas y disposiciones, a través de mecanismos de vigilancia basados en la información de análisis que los bancos le proporcionan.

⁶⁵ Ley del Banco de México, *Código de Comercio*, 3ª ed., Ed. McGraw Hill, Serie Jurídica, México, 1997, p. 261

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

La SHCP se considera el órgano más importante del gobierno federal en materia de banca y crédito, ya que además de aplicar, ejecutar e interpretar, para efectos administrativos, las diversas disposiciones y ordenamientos que existen, establece la orientación de la política financiera y crediticia de las Instituciones y Organizaciones Auxiliares, de acuerdo con los lineamientos que prevenga el Poder Ejecutivo Federal.

Antecedentes

El Doctor Miguel Acosta Romero afirma que este organismo surgió el 4 de octubre de 1821, cuando se consuma la Independencia de México; comenta que la denominación de la dependencia era Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio, sin embargo, “(...) la última palabra fue suprimida con posterioridad y desde fines del siglo pasado se le conoce con el nombre de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”⁶⁶

Naturaleza Jurídica

Las bases de la organización del gobierno están establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esto es, en entidades que conforman la administración centralizada y la paraestatal. Pertenecen a la administración centralizada, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado (entre ellas la SHCP), los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, y a la administración paraestatal, aquellas empresas en las que participa el Estado, las Instituciones de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, las Instituciones de Seguros y Fianzas y los fideicomisos del sector público, además de las Sociedades Nacionales de Crédito. En ese orden de ideas, la SHCP es una de las entidades que constituyen el Poder Ejecutivo.

Facultades y Funciones Principales

Según la Guía del Consejero, en cuanto a la materia financiera se refiere, la SHCP tiene diversas facultades, entre ellas las siguientes:

- a) Expide disposiciones de carácter general que procuran proporcionar y mantener dentro del Sistema Bancario, buenas condiciones de seguridad, solvencia y liquidez.

⁶⁶ Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario, Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 1997, p. 182

b) Supervisa y autoriza los programas anuales de las sucursales, oficinas o agencias de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito, en su establecimiento, cambio de domicilio o clausura, tanto dentro del país como su representación en el extranjero.

c) Nombra a los Presidentes de las Comisiones Nacionales: Bancaria y de Valores, y de Seguros y Fianzas, así como de la mayoría de las personas que integran de sus respectivas Juntas de Gobierno.

d) Encomienda estudios a la CNBV, respecto del régimen bancario y de crédito.⁶⁷

En algunas fracciones del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se toman en cuenta diversos aspectos que conciernen a las Uniones de Crédito: “A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proyectar y coordinar la planeación nacional de desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;

II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;

VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y a las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito;

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

XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

⁶⁷ *Guía del Consejero*, Comisión Nacional Bancaria, 1992, p. 74

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

XXV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos”.⁶⁸

Cabe hacer mención de que la SHCP aplica, interpreta y ejecuta, para efectos administrativos, los ordenamientos relativos a la banca y crédito.

Por lo que toca a funciones financieras, entre otras, la SHCP ejerce las atribuciones relativas a los seguros, fianzas, valores y organizaciones auxiliares del crédito, por lo que puede decirse que funge como cabeza del sector financiero, sobre la cual el Ejecutivo Federal delega facultades para todo el manejo de los asuntos relacionados con el Sistema Bancario del país.

La Ley de Instituciones de Crédito, a su vez, establece las facultades y actividades que realiza la SHCP sobre las Instituciones de Crédito y otros organismos; como las Uniones de Crédito, entre las que destacan las siguientes:

- a) Para efectos administrativos, interpreta a la propia Ley de Instituciones de Crédito.
- b) El artículo 8º menciona que la SHCP autoriza la constitución, organización y operación de las Instituciones de Banca Múltiple, así como sus modificaciones, oyendo la opinión del Banco de México y de la CNBV.
- c) Conforme a los artículos 76 y 89, la SHCP, oyendo la opinión de la CNBV y del Banco de México, establecerá los lineamientos para calificar la cartera de créditos de las Instituciones de Crédito y la documentación necesaria para tales efectos. Asimismo, autoriza que dichas Instituciones inviertan en el capital social de entidades financieras del exterior.

Además de estas facultades y funciones, en lo que a las Uniones de Crédito respecta, la SHCP posee otras que la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito le otorga, entre las que destacan:

“Autorizar:

- a) Las reformas y modificaciones a las escrituras constitutivas y estatutos de las Organizaciones Auxiliares del Crédito (salvo de Uniones de Crédito, lo que corresponde a la CNBV).

⁶⁸ Op. Cit., pp. 182-184.

- b) El establecimiento, cambio de domicilio, clausura, etcétera, de las sucursales, agencias y oficinas y organizaciones auxiliares.
- c) La cesión de activos entre organizaciones auxiliares.
- d) La inversión en el capital de sociedades inmobiliarias y otras de servicios conexos.
- e) La enajenación de bienes inmuebles adjudicados en pago, fuera de los plazos establecidos por la ley.

Formula estudios y dictámenes sobre:

- a) Leyes, reglamentos y demás disposiciones relativas a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.
- b) Proyectos de reformas, interpretación y aplicación administrativa de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, de las Leyes Orgánicas de las Sociedades Nacionales de Crédito, etcétera.

Ejercita el derecho de voto que corresponde al Gobierno Federal en su carácter de tenedor de certificados de aportación patrimonial de la Sociedad Nacional de Crédito y Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito.

Conforme a otras Leyes, lleva a cabo las funciones de control y regulación sobre las instituciones de fianzas y seguros.⁶⁹

Dentro de la estructura de la SHCP está la Dirección General de Crédito Público, a la que corresponde tanto el control de la política monetaria como de crédito, y participa en el establecimiento de la política que se aplica para el control, vigilancia y regulación de las Organizaciones Auxiliares e Instituciones de Crédito.

Así como en el caso del Banco de México, la SHCP, como principal autoridad en el Sistema Financiero Mexicano, debe promover el apoyo a las Uniones de Crédito, pues conoce perfectamente los puntos débiles que han llevado a esas organizaciones a caer en los problemas que en la actualidad les aquejan, además de que procura, dentro de sus objetivos, la solvencia y liquidez de aquéllos que integran al Sistema Financiero.

Otra de las funciones de la SHCP es encomendar a la CNBV los regímenes de crédito, la que si se llevara a cabo en las Uniones de Crédito, podrían establecerse

⁶⁹ Acosta Romero, Miguel, Op. cit., pp. 190, 191

nuevos lineamientos que las ayuden a estructurar tanto sus créditos como la forma de otorgarlos. De la misma manera, formula estudios y dictámenes sobre leyes, reglamentos y demás disposiciones relativas a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, entre ellas las Uniones, lo que permitiría crear nuevas disposiciones para regular su estructura y funcionamiento y, al mismo tiempo, aplicar en forma estricta, aquéllas que ya existen.

Sin embargo, poco se sabe de que esta Secretaría muestre una verdadera preocupación por resolver la problemática de las Uniones de Crédito, y mucho menos por su resurgimiento, e intente evitar su desaparición. Pero si esta situación fuera a la inversa y las Uniones contaran con el apoyo por parte de esta autoridad, no habría ningún obstáculo para que ellas contaran con su apoyo, elemento indispensable y necesario para figurar como entidades necesarias en el Sistema Financiero Mexicano.

CAPÍTULO IV
ESTUDIO ANALÍTICO

CAPÍTULO IV

ESTUDIO ANALÍTICO

DESARROLLO DE LAS UNIONES DE CRÉDITO EN OTROS PAÍSES

El auge y desarrollo de las Uniones de Crédito en el extranjero han sido mucho más grande que en México. Como se ha comentado en capítulos anteriores, dichas organizaciones no han alcanzado su máximo desarrollo en México como lo previó el legislador, sino por el contrario, éstas han sufrido las consecuencias de numerosos factores que han limitado y demeritado su propósito original.

Desde sus orígenes, y en la actualidad, este tipo de Organizaciones Auxiliares del Crédito han logrado ser aceptadas totalmente en Europa, sobre todo, en Alemania, Francia y España, obteniendo la estabilidad económica que les ha permitido su permanencia y desarrollo en los diversos sistemas económicos y financieros de esos países.

En dichos lugares, las Uniones de Crédito han logrado, por mucho, los objetivos para los cuales fueron creadas, pues han apoyado, durante años, al micro, pequeño y mediano comerciante que abunda en todos los sistemas económicos del mundo, y en estos países no sólo se les ha apoyado económicamente, sino también con asesoría técnica para la colocación de sus productos y servicios, lo cual ha tenido una respuesta favorable por parte de los comerciantes, quienes, con esta ayuda se han convertido en grandes industrias.

Sin embargo, de lo anterior, vale la pena reflexionar que los países citados son grandes potencias, tanto en el aspecto económico como en el industrial, que han apoyado y sostenido de manera incondicional a las Uniones de Crédito, permitiendo así cumplir con su objetivo, que no se hubiera llevado a cabo, de no haberse obtenido a cambio grandes beneficios económicos y sociales por parte de las Uniones y de sus socios, es decir, los micro, pequeños y medianos comerciantes; ello lleva a pensar que posiblemente, las Uniones han sido una especie de trampolín para estos comerciantes, que con la ayuda económica y la técnica adecuada que ellas les brindan, pueden llegar a convertirse, en un futuro no muy lejano, en grandes industriales o prestadores de servicios.

Cabe mencionar que en Francia las Uniones de Crédito contribuyeron enormemente al desarrollo francés a partir de 1968. El nombre con el que se distinguen estas Uniones de Crédito es Groupement d'interet economique (Agrupación de intereses económicos); la diferencia que existe entre estas organizaciones francesas y las mexicanas, es que el objetivo de aquéllas no se limita a una actividad crediticia, sino que no tienen límite alguno, además de que brindan ayuda y apoyo de todo tipo a sus agrupados.

Es por ello que puede decirse que solamente basta observar los resultados que en otros países ha arrojado la presencia de las Uniones de Crédito que poseen una correcta aplicación, para determinar que su utilidad y beneficio son evidentes, lo que ha contribuido a mejorarlos económicamente, ya que éstos las han acogido y han apoyado su desarrollo.

Como se sabe, actualmente México atraviesa por una crisis económica que no ha podido superar y necesita de opciones que representen salidas para combatir la grave situación en que se encuentra, además de impulsar el desarrollo económico, sobre todo, de los sectores que han resultado más afectados por la crisis.

Una de las herramientas con las que actualmente cuenta es, precisamente, la Unión de Crédito, que está enfocada a impulsar, apoyar y asistir a estos sectores que representan la gran mayoría de los comerciantes e industriales en México y que no pueden ser atendidos por la banca. Es por ello que resulta de vital importancia tomar como referencia, para ser aplicados en los sistemas económicos latinoamericanos, los elementos que han ayudado a superar fuertes crisis económicas en países europeos, entre los que se encuentran las Uniones de Crédito.

USOS INTERNACIONALES

El origen de los Usos

El Uso se originó debido a una forma de actuar de un grupo social que posteriormente, se generalizó. Sin embargo, en el contexto en el que se crea un Uso existen fuertes conflictos de intereses de los miembros del grupo social en el que éste se origina, de manera que se hace necesaria la intervención de una autoridad que termine con los conflictos y al mismo tiempo imponga la regla. Los Usos realmente se forman cuando la autoridad, llamada Juez, precisa lo que estaba difuso entorno a esa forma de actuar no reglamentada.

Definición de Uso

“Uso.

Ejercicio de una cosa; en tal sentido el uso es uno de los atributos del derecho de propiedad.

Forma de derecho consuetudinario inicial de la costumbre y menos solemne que ésta.

La ley suele referirse a los usos y costumbres locales para disponer su aplicación supletoria en muchos casos.”⁷⁰

“El uso, como fuente de derecho, consiste en el hecho de que un grupo social observe, uniforme, constante y espontáneamente, un determinado modo de obrar (comportamiento, práctica, hábitos) de contenido jurídico. Su fundamento, para adquirir el rango de norma, está en la autoridad de la tradición.”⁷¹

Así pues, el Uso es una práctica general o modo de obrar que se introduce en una sociedad y adquiere fuerza de ley. “El uso se funda en el consentimiento tácito del pueblo que le observa, de los tribunales que se conforman con él, y del legislador que permite su aplicación; y este concurso de voluntades se anuncia por los hechos que forman sucesivamente el uso cuando son uniformes, públicos, multiplicados, observados por la generalidad de los habitantes, reiterados durante mucho tiempo, y tolerados constantemente por el poder legislativo. El uso contrario a la razón o a las buenas costumbres no puede jamás adquirir fuerza obligatoria, pues no debe considerarse sino como un error antiguo, siendo menos un uso que un abuso y una infracción de la regla (...)”⁷²

La importancia de los Usos en el campo mercantil y económico (crediticio) es fundamental, ya que existen actualmente numerosas lagunas en estas materias, que no han podido ser cubiertas por la norma escrita, además de que estos campos cambian constantemente. Esta situación se acentúa aún más cuando se enfoca al aspecto internacional, pues al igual que en el ámbito nacional, existen lagunas en la ley.

El estatuto legal de las Organizaciones Auxiliares del Crédito consiste en su ley especial, sin embargo, su régimen supletorio es diferente del de los bancos, según lo dispone el artículo 10 de la LGOAAC, el que consiste en:

⁷⁰ Diccionario Jurídico Abeledo- Perrot, III, P-Z p. 564

⁷¹ Ibidem

⁷² Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo IV M-Z, Editorial Temis, Colombia, 1987, p. 644.

- Leyes mercantiles,
- Usos mercantiles imperantes entre las organizaciones auxiliares del crédito y
- Derecho común.

Asimismo, la fracción III del artículo 2 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que los actos y las operaciones de crédito se registrarán por los Usos mercantiles y bancarios.

Uso "praeter legem"

Es el que condiciona la costumbre normativa de derecho. Es el uso que disciplina de un modo exclusivo las materias no contempladas en absoluto por la norma escrita. Cumple la función de colmar las lagunas del derecho objetivo escrito. Es fuente autónoma del derecho, paralela de la ley.

En todos los estados modernos, el Uso se interpreta como fenómeno social y jurídico que no puede suprimirse y se le atribuye fuerza propia que, en cierta forma, le concede el Estado. El Uso es uno de los medios posibles a través del cual un grupo social da origen a un ordenamiento jurídico. El Estado, en vista de la licitud normal del Uso, no obstaculiza ni prohíbe su fuerza imperativa.

Según diversos autores, el Uso o la Costumbre debe ser:

1. Uniforme (que no sea una práctica contradicha);
2. Frecuente (su frecuencia se determinará por la cantidad de actos repetidos);
3. General (que se haya observado por un número importante de afectados);
4. Constante (que sea un acto no accidental);
5. Conciencia de su obligatoriedad (que exista la convicción de que la norma no puede infringirse impunemente).

Usos comerciales

Desde tiempo atrás, la práctica del comercio ha dado origen a diversas instituciones desconocidas para el legislador, sin que éste haya tenido tiempo para elaborar su regulación en ley. La insuficiencia de normas de ley tanto en el aspecto nacional como internacional, en innumerables ocasiones ha obligado a recurrir a los usos y la costumbre. En materia de derecho comercial internacional, la costumbre es la fuente más antigua, inclusive se ha establecido que "en ciertas legislaciones, los usos y costumbres tienen función de norma integradora del contrato, como ocurre con el Código Civil italiano de 1942."⁷³

⁷³ Marzorati, Osvaldo J., *Derecho de los Negocios Internacionales*, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1993, p.13

Los Usos Comerciales consisten en el modo de obrar que rige entre los comerciantes, respecto de actos, negocios y contratos. Es cada una de las reglas que, generalmente, admiten los comerciantes para llevar a cabo determinados actos, los que podrán ser positivos (*consuetudo*) o negativos (*desuetudo*), constituyendo un aval de la ley (*propter legem o secundum legem*) o en ciertos casos derogarlos (*contra legem*).

Tanto el carácter internacional del comercio como la carencia de leyes internacionales han ocasionado que se adopten diversos usos mercantiles o comerciales por la generalidad de los países, lo que ha provocado que se reconozca su fuerza supletoria por las leyes comerciales. La importancia de los usos y las costumbres es innegable en el derecho comercial, ya que pueden servir como regla para determinar el sentido de las palabras o frases que usan tecnicismos. Obviamente, no debe aceptarse un uso o una costumbre que esté contra la moral o el orden público.

En concreto, los usos y las costumbres en derecho comercial son, sin duda, fuentes autónomas y esenciales de gran importancia y sólo podría prescindirse de ellos cuando exista una expresa disposición legal que cubra la regulación necesaria que los mismos suplen.

Aplicación de los Usos Internacionales

La obligatoriedad y la fuerza de un Uso o de una costumbre no provienen de la colectividad, sino de la conciencia de un conjunto de individuos, es decir, aquéllos que están interesados y se encuentran dentro del contexto que la regla del uso o de la costumbre que está destinada a regir, como es el caso de las Uniones de Crédito.

Como se mencionará más adelante, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), así como la de otros tratados internacionales por parte de México, propician la proyección hacia el ámbito internacional de figuras jurídicas como las Organizaciones Auxiliares del Crédito, entre ellas las Uniones de Crédito mexicanas, por lo que es necesario tomar en cuenta los Usos que pudieran ser aplicables a estas organizaciones para su mejor funcionamiento y operación en dicho ámbito comercial.

Según varios autores, los Usos internacionales en esta materia pertenecen a un sistema diferente y autónomo denominado “La Lex Mercatoria”. Este sistema cuenta con reglas jurídicas propias, que han sido creadas por los operadores del Comercio Internacional, en forma independiente de los derechos estatales, principalmente bajo la figura de reglas de costumbre, y cuentan con orden público propio.

A la teoría de los usos de comercio, diversos autores le han denominado de diferentes maneras, a saber: *New Law Merchant*, *Droit International Commun*, *Droit Transnational*, etc., pero la expresión que más se usa es la de *Lex Mercatoria*. Sin embargo, para muchos de ellos, la teoría de la “Lex Mercatoria” autónoma es inaceptable e incluso consideran que ésta tiene bases que deberían ser reexaminadas.

Como se mencionó anteriormente el Uso, en materia mercantil, es un acto o práctica reiterada y constante que utilizan los comerciantes y los banqueros cuando realizan sus transacciones. Ahora bien, es necesario reiterar la importancia y utilidad de los mismos, es decir, la dinámica de las transacciones comerciales, las que requieren de una mayor celeridad, de leyes o normas que las regulen; es por eso que las Uniones de Crédito necesitan de los Usos, ya que sus actividades comerciales de las mismas, evolucionan más rápido que las leyes escritas.

Como ejemplos de la aplicación de los Usos internacionales, pueden citarse fórmulas que llevan a cabo en el ámbito internacional los comerciantes y los banqueros como las cláusulas CIF (Cost, Insurance, Freight / Costo, Seguro, Flete) y en las ventas de mercadería las siglas FOB, (Free on Board / Libre a Bordo). Para esos efectos, la Cámara de Comercio se dedica a la labor de unificar los términos comerciales internacionales y los usos en materia de crédito mercantil.

Existe también reglamentación respecto de los pagos internacionales y créditos comerciales. Esto se refiere, principalmente, a los procedimientos y cláusulas contractuales que en forma uniforme se utilizan para los instrumentos de lo que se denomina carta de crédito, los que se usan para garantizar el pago en operaciones de mercado.

Cabe mencionar que la Ley Cambiaria de 1932 fue la primera ley mercantil mexicana que reconoció a los usos bancarios y mercantiles como fuentes de Derecho, y habla precisamente de usos, no de costumbre. De igual manera, la fracción II del artículo 6o. de la Ley de Instituciones de Crédito, habla de los usos y prácticas bancarias y mercantiles.

Dentro de la doctrina italiana se han distinguido dos tipos de usos: el interpretativo y el normativo.

El primero es aquel que funciona como instrumento para reglamentar contratos que se celebran entre comerciantes y banqueros, basándose en diversas normas establecidas tácita o expresamente en las cláusulas de los contratos. El segundo es aquel que no deriva, precisamente, de los contratos, es decir, el uso es

independiente a la voluntad de las partes y es válido incluso si alguna persona lo desconoce.

Para elaborar un contrato, es necesario que las partes hayan considerado el uso interpretativo, para que de esta forma se regule la voluntad de los que participaron en el mismo. Sin embargo, si llegare a darse una controversia entre las partes, el uso interpretativo tendría que probarse, el uso normativo, en cambio, no es necesario probarlo.

Los Usos en materia bancaria y mercantil, son de enorme importancia, debido a que no se limitan a las fronteras de un país, sino que tienden a universalizarse; así, puede verse la existencia de los Usos referentes a pagos y transferencias internacionales, cheques de viajero, compensación de créditos, etc.

En nuestra legislación, actualmente se citan, en forma expresa, a los usos internacionales; sin embargo, no se proporciona un concepto de los mismos ni tampoco de las bases para determinarlos, por lo que debido a esta falta de claridad, cuando se suscita el conflicto, el criterio para dirimirlo tiene que ser establecido por los Tribunales.

A causa del crecimiento económico que requiere la industria mexicana, es necesario dejar en claro el concepto de lo que son los usos internacionales, para lo cual sería de gran utilidad crear compilaciones de los mismos, actividad que podría ser realizada por las Asociaciones Internacionales de Bancos o la Cámara Internacional de Comercio.

Por todo lo anterior, puede decirse que los usos internacionales sirven como medio de interpretación y ejecución de actos jurídicos, cuando éstos se originan en operaciones estrictamente internacionales y cuando no es aplicable la legislación de determinado país, como ejemplo de ello pueden citarse las operaciones derivadas de contratos de corresponsalía, los pagos internacionales o las cartas de crédito, entre otros.

De igual manera, los usos internacionales aplicados a las Uniones de Crédito son de gran utilidad; sin embargo, para establecerlos en forma fija, es necesario que los organismos que crean sus bases y los agrupan pongan más atención en dichos Usos, con el fin de ayudar a las Uniones de Crédito a expandir su ámbito de operación.

FILIALES DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS DEL EXTERIOR

A diferencia de lo que había sucedido en años anteriores, a partir de 1990 se autorizó la apertura no sólo de bancos extranjeros, sino también de otro tipo de intermediarios financieros a través de filiales, para que éstos comenzaran sus operaciones a partir de 1995.

Como es sabido, a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, (TLC) se modificaron varias leyes, como fue el caso de la LGOAAC, entre cuyos objetivos estaba el de permitir que en México existieran filiales de intermediarios financieros del exterior; con esta situación se daría un fuerte cambio en el Sistema Financiero Mexicano. Es importante hacer hincapié en el contenido de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas de esta ley, y otras, de fecha 24 de noviembre de 1993, ya que en ella se explica claramente de la intención que traían consigo dichas reformas. En parte de la exposición de motivos antes citada, el Ejecutivo textualmente menciona:

“Uno de los pilares del cambio estructural de la economía mexicana lo constituye la apertura económica. Esta no se limita al intercambio de bienes, sino que comprende también la inversión y el comercio internacional de servicios en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, esta Administración ha impulsado la apertura comercial en México.

Al aumentar los intercambios comerciales, la movilización de los recursos financieros, contraparte natural de aquéllos, también se incrementará. Por ello, los servicios financieros no deben excluirse del proceso de integración de nuestra economía a la economía mundial. La globalización económica exige la internacionalización de los servicios financieros. El creciente intercambio de bienes y el incremento en los flujos de inversión que traerán consigo los tratados para liberar el comercio en los que México participe, tendrán como resultado un aumento en la demanda de servicios financieros en nuestro país. La internacionalización de los servicios financieros tiene por objeto incrementar la competencia al interior del sistema financiero un beneficio de los consumidores, fomentar el ahorro para que mayores recursos financieros se canalicen a la inversión productiva y facilitar las transacciones internacionales.”⁷⁴

De esta exposición se desprende que el TLC no solamente contempla un intercambio de bienes, sino también la liberación de comercio de servicios y de la

⁷⁴ Doc. 014/LV/93. P. O. Año III, citado por Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario, Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997, p. 691

inversión extranjera, es decir, la prestación de servicios financieros dentro de los países que intervienen, así como la inversión en intermediarios financieros. De igual manera se establece que México no debe limitar su apertura financiera a Canadá y Estados Unidos, sino también hacia otros países, ya que ello dará como resultado una mayor competencia entre los intermediarios extranjeros, lo cual beneficiaría al país con la tecnología de esos mercados.

Continuando los intermediarios financieros del exterior, en la exposición de motivos se menciona: "(...) El compromiso principal asumido por México, dentro del capítulo sobre servicios financieros del TLC, es permitir el establecimiento en nuestro territorio de intermediarios financieros del exterior a través de filiales. La presencia de filiales de intermediarios financieros del exterior en nuestro territorio incrementará la competencia en la prestación de servicios financieros en México aumentando la eficacia del sistema, lo que se reflejará en menores costos de la intermediación. Por otra parte, la presencia de filiales ayudará a incrementar los recursos financieros disponibles para las inversiones productivas que se traducirán en un mayor crecimiento económico. Finalmente, la existencia de filiales de intermediarios financieros del exterior y la presencia de instituciones financieras mexicanas en el extranjero facilitará las transacciones internacionales fomentando el comercio internacional. El objetivo último que mi administración persigue con la apertura del sistema financiero a la competencia externa es beneficiar a los usuarios de los servicios financieros: las empresas y las personas físicas mexicanas."⁷⁵

Asimismo, se mencionó que la legislación financiera existente en 1993 no permitía el libre acceso de las instituciones financieras del exterior a México y que, por tanto, era necesario modificarla para lograr su acceso directo. De igual manera se estableció que estas reformas permitirían que se prestaran servicios en territorio nacional por parte de aquellos intermediarios financieros del exterior que estuviesen constituidos en los países que hubieran celebrado tratados internacionales con México, que les autorizaran establecer filiales, prestando servicios por medio de empresas mexicanas constituidas con base en la legislación mexicana.

De esta manera, los intermediarios financieros del exterior, podrán constituir filiales en este país, para que presten idénticos servicios financieros en sus países, garantizando que esos intermediarios financieros del exterior presten sus servicios en México, de manera especializada.

⁷⁵ Op. Cit. p. 692

Respecto de la legislación que atañe a las Uniones de Crédito, el artículo 40 de la LGOAAC, establece las actividades que éstas pueden realizar, entre las que se destaca la siguiente:

“(...) II. Recibir préstamos exclusivamente de sus socios, de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior, así como de sus proveedores (...)”⁷⁶

Asimismo, la fracción IV del artículo 8o. de la misma ley, establece que ninguna persona física o moral podrá tener, mediante adquisición, el control de las acciones de una organización auxiliar del crédito o casa de cambio por más del diez por ciento de su capital pagado, con algunas excepciones, entre ellas el gobierno federal y las instituciones financieras del exterior que adquieran acciones y que, apegándose a los programas establecidos, tengan la finalidad de hacer de la organización o casa de cambio una Filial. Además, en forma excepcional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores otorgarán la autorización para ser propietaria de más del diez por ciento antes citado, siempre que la persona en cuestión no tenga relación directa con algún socio y no se provoque el acaparamiento indebido del capital.

La LGOAAC, dentro de la cual están contempladas las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior, establece:

“Artículo 45 Bis 1. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Filial: La sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar, conforme a esta ley, como organización auxiliar del crédito o casa de cambio, y en cuyo capital participe una Institución Financiera del Exterior o una Sociedad Controladora Filial en los términos del presente capítulo;

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

III. Sociedad Controladora Filial: La sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar como sociedad controladora en los términos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y en cuyo capital participe una Institución Financiera del Exterior”.⁷⁷

⁷⁶ Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, *Código de Comercio*, 3ª ed., Ed. Mc Graw Hill, Serie Jurídica, México, 1997, p. 447.

⁷⁷ Idem., p. 455, 456.

Las filiales son aquellas sociedades que se constituyen en México y que tienen una personalidad jurídica propia, sujetas a la jurisdicción mexicana. Las filiales mexicanas de intermediarios financieros del exterior se registrarán por las disposiciones establecidas en las leyes financieras.

Las filiales se regularán conforme a lo que establecen:

- a) Los tratados.
- b) Los acuerdos internacionales.
- c) La LGOAAC.
- d) Las reglas para establecer Filiales, que son expedidas por la SHCP, por supuesto, oyendo la opinión de la CNBV.

El artículo 45 Bis 3 establece que para constituirse y operar como filial se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar a la CNBV cuando se trate de Uniones de Crédito. Por naturaleza, estas autorizaciones serán intransmisibles.

Por otra parte, el artículo 45 Bis 4 dispone que las filiales podrán llevar a cabo iguales operaciones que las organizaciones auxiliares del crédito, excepto cuando el tratado o acuerdo internacional mencione alguna restricción. De igual manera, y como se mencionó anteriormente, el artículo 45 Bis 5 establece que la Institución Financiera del Exterior que desee invertir en el capital social de una Filial, deberá llevar a cabo en el país en que esté constituida las mismas operaciones que la Filial realice en México.

La misma ley establece que la SHCP autorizará la adquisición de acciones del capital social de una organización auxiliar del crédito, a las Instituciones Financieras del Exterior, Sociedades Controladoras Filiales o a las Filiales, una vez que se cumplan algunos requisitos, entre los cuales se encuentran los siguientes:

1. Sólo podrán adquirirse acciones que representen, cuando menos, el cincuenta y uno por ciento del capital social.
2. La organización auxiliar del crédito que enajenará sus acciones deberá modificar sus estatutos sociales.
3. Cuando la que adquiere las acciones es una Filial, ésta debe fusionarse con la organización auxiliar del crédito del mismo tipo que haya adquirido.

Cabe hacer mención que la SHCP debe dar prioridad a la inversión nacional sobre la extranjera, cuando se trate de otorgar las respectivas autorizaciones. Por su

parte, el artículo 45 Bis 14, menciona que cuando se trate de Filiales, la CNBV tendrá todas las facultades que le otorga la ley, respecto de las organizaciones auxiliares del crédito.

Como ha quedado establecido, para constituir y operar una filial, aquellos intermediarios financieros que pretendan hacerlo, además de los requisitos que se previenen para los inversionistas mexicanos, deberán cumplir con otros adicionales que tendrán relación con su experiencia internacional, situación financiera, capacidad técnica y solvencia moral, requisitos que son establecidos por la SHCP, quien se encargará de interpretar todo lo dispuesto y referente a servicios financieros contenido en los tratados internacionales.

Por último es importante citar lo que al respecto se estableció en la exposición de motivos antes mencionada:

“El capítulo sobre filiales de instituciones financieras del exterior contiene disposiciones especiales, que difieren de los regímenes generales establecidos en las leyes, sobre los siguientes aspectos:

- a) La estructura de su capital.
- b) La integración de sus órganos de administración.
- c) La supervisión consolidada a la que pueden estar sujetas sus matrices en su país de origen.
- d) La creación de un régimen de límites individuales y agregados de mercado, así como un mecanismo para su cumplimiento.

Las modificaciones relacionadas con la apertura accionaria de los intermediarios son necesarias, debido a que la apertura es exclusivamente para los intermediarios financieros del exterior, quienes deberán ser accionistas mayoritarios de las filiales. En ese sentido, se propone exigir a los intermediarios financieros del exterior o a las sociedades controladoras filiales tratándose de grupos financieros, que adquieran y mantengan en todo momento, cuando menos, el noventa y nueve por ciento del capital social de una filial, salvo en el caso de instituciones de seguros y asesores de inversión en valores, en los que el porcentaje requerido es, de conformidad con el TLC, del cincuenta y uno por ciento. Se busca que los intermediarios del exterior interesados particularmente en el sistema financiero de nuestro país hagan una contribución del capital significativa.”⁷⁸

⁷⁸ Doc. 014/LV/93. P.O. Año III, citado por Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario, Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, 1997, p. 694

CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo de tesis, se analizaron todos los aspectos relativos a las Uniones de Crédito, desde sus orígenes hasta sus aplicaciones actuales, analizando, tanto su problemática como las ventajas y beneficios que representan para la economía mexicana, para lo cual ha podido concluirse lo siguiente:

1. El Derecho Económico es fundamental para el desarrollo de un país en vías de alcanzar una estabilidad económica y, por ende, social, ya que es el conjunto de principios que controlan, a través de medidas coactivas, la intervención del Estado en todos los aspectos de la economía.
2. Las normas del Derecho Económico organizan jurídicamente la economía y asignan al Estado un poder de dirección que protege a los sectores débiles de la sociedad y, a su vez, concilia los intereses generales con los privados, para lograr el equilibrio que necesita un país para su desarrollo.
3. Para obtener la estabilidad económica que un país necesita, se requiere de la participación de los sujetos del Derecho Económico, que son los agentes económicos portadores de derechos y obligaciones, y que desarrollan una actividad relacionada con la economía.
4. La actividad financiera que realiza el Estado se basa en el conjunto de disposiciones, instrumentos y medios para allegarse de recursos, y así satisfacer las principales necesidades de la sociedad.
5. Los grupos financieros son, al igual que el Derecho Económico, instrumentos de apoyo en las necesidades de crédito de una sociedad, y su formación y desarrollo crece paralelamente a la misma.
6. Dentro de los principales grupos financieros, destacan las organizaciones auxiliares del crédito, cuya función es, además de la captación y colocación del dinero, la de complementar operaciones específicas y concretas de carácter financiero.
7. Las instituciones de seguros, sociedades de inversión y las instituciones de fianzas, que también forman parte de los grupos financieros, interactúan dentro del sector financiero y funcionan como apoyo económico a las organizaciones auxiliares del crédito, por medio de contratos específicos.

8. El Estado mexicano participa en el financiamiento de las organizaciones auxiliares del crédito, a través de una amplia legislación que permite que el Sistema Financiero Mexicano pueda competir y combinarse con las estructuras internacionales.
9. El gobierno federal rige a las organizaciones auxiliares del crédito, a través de la SHCP con la opinión de la CNBV y del BM para colaborar dependiente o independientemente con las empresas mercantiles.
10. La CNBV es la autoridad que rige directamente a las Uniones de Crédito, y estas últimas deben contar con su autorización, tanto para su constitución como para su funcionamiento y operación.
11. Debido a que a la micro, pequeña y mediana industria les resulta casi imposible cubrir los requisitos que solicita la banca para obtener crédito, la Unión de Crédito se convierte en el instrumento que ofrece la opción más viable para resolver sus problemas de financiamiento, proporcionándoles apoyo y organización. Asimismo, les asegura una participación creciente en el proceso del desarrollo económico de México.
12. La LGOAAC contiene las normas que rigen a los intermediarios financieros no bancarios y regula el funcionamiento y operación de las organizaciones auxiliares del crédito, entre ellas, las Uniones de Crédito.
13. Dentro de la operación y funcionamiento de las Uniones de Crédito, se llevan a cabo actos jurídicos que son regulados por otras leyes, reglamentos y circulares, éstas últimas emitidas, principalmente, por la CNBV.
14. La CNBV es un organismo cuya finalidad es la inspección y vigilancia de las organizaciones auxiliares del crédito, entre ellas las Uniones de Crédito. Las actividades principales de la CNBV son inspeccionar, vigilar, prevenir y corregir todas las operaciones que realizan las Uniones de Crédito, incluyendo su contabilidad y administración, de acuerdo con las normas prescritas en la ley. Sin embargo, en la práctica, estas funciones no se llevan a cabo con la frecuencia y atención que dichas uniones requieren.
15. Para evitar la falta de solvencia que provoca su quiebra, intervención administrativa, revocación o liquidación, las Uniones de Crédito deben contar con una adecuada supervisión y orientación durante sus operaciones normales, en la colocación y soporte de los créditos que otorgan.

16. Es imperante que las Uniones de Crédito reciban apoyo de la CNBV, ya que es la única autoridad que puede lograr su reapertura.
17. Debe darse una actualización constante de la regulación jurídica de las Uniones de Crédito, ya que su marco jurídico ha sido superado por cambios en la práctica de otorgamiento de créditos.
18. Otra de las ventajas que proporcionan las Uniones de Crédito es, además de la facilidad en el otorgamiento de crédito, la orientación a sus socios para la promoción, colocación y venta de sus productos y servicios.
19. A pesar del panorama general, existen actualmente numerosas Uniones de Crédito que cuentan con todos los elementos necesarios para seguir operando.
20. El apoyo a las Uniones debe consistir no sólo en la recuperación de los recursos otorgados, sino en la reapertura de sus operaciones con una nueva política crediticia.
21. Para que las Uniones de Crédito resurjan, deberán contar con personal capacitado, así como con la vigilancia y supervisión por parte de la CNBV, y así se cumpla su objetivo de apoyar al desarrollo económico de México.
22. Una salida financiera viable por la que recientemente las Uniones de Crédito han optado, son las daciones en pago, pues les permite a los socios liquidar sus adeudos con la Unión, y a las Uniones, cubrir, a su vez, los adeudos que tienen con sus fondeadores.
23. Para lograr el éxito, las Uniones de Crédito deben contar con el apoyo real de las autoridades, los fondeadores y de personas que conozcan a fondo su figura jurídica, sus alcances, su estructura y los beneficios que se obtienen tanto para los socios, como para la propia Unión. De igual forma, es necesario que los acreditados de las Uniones de Crédito adopten una “cultura de pago” y cumplan con sus obligaciones como deudores.
24. Las Uniones de Crédito poseen una figura jurídica sólida que facilita el crédito a los micro, pequeños y medianos productores, y deben ser respaldadas por el Estado, a través de la SHCP para mantenerlas en la legislación mexicana y en el Sistema Financiero Mexicano.

25. Deben apoyarse las Uniones de Crédito de México como se ha hecho en Estados Unidos y Europa, que han logrado su estabilidad y permanencia, repercutiendo en forma positiva en la economía de esos países; de la misma forma, traería grandes beneficios económicos y sociales para México.
26. Los Usos en el campo mercantil y económico son de suma importancia, ya que existen actualmente numerosas lagunas en estas materias que no han sido cubiertas por la norma escrita.
27. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, propició la proyección hacia el ámbito internacional de figuras jurídicas, como las Uniones de Crédito. Asimismo, este Tratado contempla no solamente un intercambio de bienes, sino también la prestación de servicios financieros dentro de los países que intervienen, así como la inversión en intermediarios financieros.
28. Con la apertura del Sistema Financiero a la competencia externa, se beneficiará a los usuarios de los servicios financieros: las empresas y las personas físicas mexicanas.
29. A través de este estudio, finalmente, puede decirse que lo más importante es la concientización general, de que la Unión de Crédito constituye un instrumento ideal, que cuenta con los elementos jurídicos sólidos necesarios para dar, en estos momentos de crisis, ese gran impulso que la micro, pequeña y mediana empresa necesita para reconstruir su desarrollo y contribuir al mejoramiento de la economía nacional.

BIBLIOGRAFÍA

1. Witker V., Jorge, *Derecho Económico*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Ed. Harla Harper & Row Latinoamericana, México, 1993.
2. Domínguez Vargas, Sergio, *Teoría Económica*, Nociones Elementales, Ed. Porrúa, México, 1992.
3. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ed. Porrúa, México, 1991.
4. Rangel Couto, Hugo, *El Derecho Económico*, 2a. ed., Ed. Porrúa, México, 1992.
5. Palacios Luna, Manuel R., *El Derecho Económico en México*, 5a. ed., Ed. Porrúa, México, 1993.
6. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Económico*, 3a. ed., Ed. Porrúa, México, 1993.
7. Gómez Granillo, Moisés, *Teoría Económica*, 9a. ed., Ed. Esfinge, México, 1992.
8. Rangel Couto, Hugo, *La Teoría Económica y el Derecho*, 3a. ed., Ed. Porrúa, México, 1980.
9. Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*, Panorama del Sistema Financiero Mexicano, 6a. ed., Ed. Porrúa, México, 1997.
10. Villegas H. Eduardo y Ortega O., Olga Ma., *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, Ed. Pac, México, 1995
11. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El Derecho Mexicano hacia la Modernidad*, Editorial Porrúa, México, 1991
12. Vázquez del Mercado, Oscar, *Contratos Mercantiles*, 5a. ed., Ed. Porrúa, México, 1994.
13. *Guía del Consejero*, Comisión Nacional Bancaria, 1992
14. *Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot*, Tomo III, P-Z

15. *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo IV, M-Z, Ed. Temis, Colombia, 1987
16. Marzorati, Osvaldo J., *Derecho de los Negocios Internacionales*, Ed. Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1993
17. Ley de Instituciones de Crédito, *Código de Comercio*, 3ª ed., Ed. McGraw Hill, Serie Jurídica, México, 1997
18. Ley de Instituciones de Crédito, *Código de Comercio*, 3ª ed., Ed. McGraw Hill, Serie Jurídica, México, 1997
19. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, *Código de Comercio*, 3ª ed., Ed. McGraw Hill, Serie Jurídica, México, 1997
20. Ley del Banco de México, *Código de Comercio*, 3ª ed., Ed. McGraw Hill, Serie Jurídica, México, 1997

REFERENCIAS DOCUMENTALES

1. Revista *Expansión*, "Sección Economía/Finanzas", marzo 27, México, 1996
2. Periódico *El Financiero*, Sección Finanzas, 14 de marzo, México, 1996
3. Periódico *El Financiero*, Sección Finanzas, 13 de mayo, México, 1996
4. Periódico *Reforma*, julio 26, México, 1995