

LA NUEVA LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR

Xavier Ginebra Serrabou

SUMARIO: I. *La banca social*. II. *La Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP): la banca social mexicana*. III. *Las entidades de ahorro y crédito popular*. IV. *Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo*. V. *Sociedades financieras populares*. VI. *Organismos de integración*. VII. *Marco legal de las entidades de ahorro y crédito popular*. VIII. *Requisitos para constituirse como entidad de ahorro y crédito popular*. IX. *Fondos sociales de las entidades de ahorro y crédito popular*. 1. *De reserva*. 2. *De obra social*. X. *Órganos societarios de las entidades de ahorro y crédito popular*. XI. *Operaciones que pueden realizar las entidades de ahorro y crédito popular*. XII. *El fondo de protección*. XIII. *La LACP y las organizaciones auxiliares del crédito*. XIV. *Conclusiones*.

I. La banca social

Los bancos tienen una función social cuya finalidad es ser los organismos o instituciones encargados de captar los recursos de capital y transferirlos a los sectores productivos de la actividad económica (a la que denominaremos formal).¹

Desde el punto de vista de las autoridades financieras, el sistema financiero está constituido por instituciones financieras legalmente reconocidas; mercados y organismos regulatorios y de supervisión que por lo general incluyen a la Secretaría de Hacienda, la Comisión Nacional Bancaria, una comisión encargada de supervisar los valores y el banco central.

No obstante, desde el punto de vista de los pobres, existen dos sistemas financieros: el formal y el informal. El primero suele estar casi siempre fuera de su alcance; de hecho, en la práctica, al igual que el cúmulo de sus actividades económicas, la mayor parte de su actividad financiera se desempeña en un ámbito extralegal; sin au-

¹ Rodríguez Azuero, Sergio, *Contratos bancarios: su significación en América Latina*, Ed. Legis, 5a. ed., Bogotá, Colombia, p. 139.

torización, sin supervisión, libre de impuestos y, por lo general, in-
advertida en registros y datos oficiales.

Esta dualidad existente en países de desarrollo y, en menor grado, en países industrializados, ha sido ampliamente documentada. Sin embargo, el concepto de un sector “formal” frente a otro “informal” es relativamente reciente.²

Por finanzas informales (a lo que nosotros denominaremos populares) abarca a todas las operaciones financieras, préstamos y depósitos que se realizan al margen de la regulación de una autoridad monetaria o financiera; aquellas que son reguladas se consideran parte de las finanzas formales (Adams y Fitchett).³

Las finanzas populares no acuden al sector formal de la banca por varias razones, mismas que serán objeto de comentario:

1. Los servicios financieros formales suelen ser mucho más caros para los pobres que para agentes económicos de mayores ingresos. Caros en sentido económico no se refiere exclusivamente a los precios. Además, un servicio financiero inaccesible tiene un precio de efectivo de infinito. En síntesis, el mercado de los servicios financieros es muy fragmentado.⁴
2. Muchas veces los costos de transacción en términos absolutos pueden ser incluso más altos en los préstamos para los pobres que para préstamos individuales que para préstamos a individuos de ingresos más altos. En los países en desarrollo, la garantía es el requisito *sine qua non* para la mayoría de los préstamos en el sector formal, pero los pobres carecen generalmente de una garantía aceptable. Por consiguiente, los bancos deben basarse en la información sobre la calidad crediticia de sus clientes potenciales. Pero como existe poca información sobre el típico prestatario de bajos ingresos, reunir una “historia crediticia” a partir de cero prácticamente resulta prohibitivo. (...)

² Mansell Carstens, Catherine, *Las finanzas populares en México*, ITAM, México, octubre 2000, p. 39.

³ *Ibidem*, p. 41.

⁴ *Ibidem*, p. 43.

3. Los bancos tienen interés en captar los depósitos de los pobres como en otorgarles crédito. Incluso en cuentas muy bajas que no pagan intereses, tener saldos bajos y movimiento frecuente (ambas características de cuentahabientes de bajos ingresos) resultan poco redituables. Por lo general, los bancos cobran un cargo por manejo de cuenta a menos que se mantenga un saldo mínimo relativamente alto. Asimismo, los bancos imponen cuotas bastante elevadas (como porcentaje del total de la operación) en servicios como giros, pago de cheques y transferencias para los pobres.
4. En general, los costos de transacción de los servicios financieros dependen de las economías de escala y de alcance, de la tecnología existente y de la competitividad de la industria financiera.⁵
5. El crédito en el sector informal generalmente está atado a una relación personal o a una operación comercial o de trabajo. Amarrear los créditos reduce los costos de transacción y sustituye al aval físico o financiero. El prestamista que tiene una relación social con el prestatario no sólo tiene más información sobre éste, sino que la red de relaciones que son a su vez parte de las relaciones sociales funciona a su vez como “aval” para el crédito.
6. Los agiotistas son una fuente de crédito importante pero menos utilizada. El agio se define como préstamo en efectivo a una tasa de interés especificada, y los agiotistas profesionales como personas que prestan con el objeto de obtener una tasa de rendimiento y están claramente identificados como tales por su comunidad. Son una fuente de crédito relativamente menos utilizada porque son muy caros, pero también porque no le prestan a la mayoría de las personas que solicitan crédito.
7. Por lo general, los créditos son muy pequeños y por plazos muy cortos. No podría esperarse otra cosa de una “economía al día”, como la de los pobres. Los créditos más pequeños, de plazo más corto, son además los menos riesgosos, una consideración importante para prestamistas que operan sin el respaldo legal. Mientras más corto sea el plazo, menos probabilidades hay de que el prestatario tenga problemas que lo orillen a retrasarse en los

⁵ *Ibidem*, pp. 45 y 46.

- pagos o incluso a dejar de cumplir su compromiso; además, en caso de incumplimiento, a menor monto, menor pérdida.
8. Las tasas anuales de interés tienden a ser muy altas. La sabiduría insiste en que las altas tasas que cobran los agiotistas, son evidencia de explotación o usura. No obstante, las tasas suelen ser altas porque los riesgos también lo son; el costo de oportunidad de los fondos de los prestamistas es alto, y los costos de transacción son, sin embargo importantes, especialmente como porcentajes del principal. Incluyen costos de tiempo y traslado, así como de investigar a posibles prestatarios.
 9. Por otro lado, la mayoría de los préstamos no estipulan una tasa de interés explícita. En muchos casos y sobre todo en ciertos países el interés se oculta deliberadamente. Las compras a plazos también “esconden” tasas de interés.
 10. En las zonas rurales, las tasas de interés pueden variar considerablemente, dependiendo del ciclo agrícola. Esta falta de linealidad en la relación entre el tiempo y el costo del financiamiento no debería interpretarse como irracionalidad, sino como interacción dinámica de la marcada variación en la oferta y en la demanda del crédito.
 11. El empeño es una fuente importante de crédito relativamente barato para los pobres. También es un mecanismo que proporciona liquidez inmediata para ahorros en forma de metales preciosos y de bienes de consumo duradero. Los prestamistas prendarios informales, tales como sus homólogos en el sector formal, prestan cantidades pequeñas por periodos cortos, y reciben en prenda adornos de oro u otros objetos.
 12. Los pobres, e incluso los severamente pobres, tienen mucho interés en ahorrar y lo hacen regularmente; sin embargo, el “ahorro” no debería definirse tan sólo como la acumulación de recursos para consumo futuro en la forma de instrumentos financieros (efectivo, pagarés y depósitos bancarios); también incluye “la conservación de cualquier bien mueble por un individuo o grupo, para su uso o disponibilidad en el futuro.
 13. Los ahorros en efectivo con frecuencia se guardan en escondites secretos y, cuando esto no es posible (como en el caso de muchos hogares sumamente pobres y hacinados), la gente de esca-

- Los recursos suele pedirle a su patrón que le difiera el salario o encargan su dinero a un “guardadinerero” de confianza.
14. Los ahorros también consisten en préstamos (en efectivo, en bienes o en animales) a parientes, vecinos, colegas, clientes y proveedores. Los ricos (o relativamente ricos) no son la única fuente de crédito para los pobres; ellos se prestan entre sí, a veces con una tasa de interés positiva, pero con mayor frecuencia sin tasa.
 15. Las asociaciones rotacionales de ahorro y crédito (ROSCAs), es un mecanismo muy extendido en el mundo en desarrollo, que sirven como fuente de ahorro y crédito a los individuos de bajos ingresos. En México, este mecanismo se conoce como tandas. Son tan flexibles que pueden adaptarse a las necesidades del grupo.
 16. No obstante, y esta es la conclusión más importante, la intermediación financiera, bien entendida, es sumamente limitada.

La intermediación financiera informal puede definirse como la movilización de capital de los ahorradores y su transformación simultánea y asignación para cubrir las necesidades de los prestatarios, tal como lo hacen los agentes financieros informales.⁶

En el contexto estudiado, la banca social o popular es aquella que procura prestar sus servicios al sector informal de la economía, ya que se requiere tener una peculiar estructura para atender a este sector.

El problema que enfrenta la banca social es, como señalamos en la definición de finanzas populares, que se procura asistir a través de operaciones instrumentadas en una ley a sectores que no se encuentran regulados legalmente. Esto hace que la banca social o popular tenga las mismas dificultades que la banca formal para prestar a los sectores informales. De ahí, que, adelantamos la conclusión, toda banca social se encuentra condenada al fracaso si no se instrumenta a través de mecanismos informales.

⁶ *Ibidem*, pp. 50 a 65.

II. La Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP): la banca social mexicana

Este ordenamiento es de nueva creación. En él tienen origen formas corporativas cuyo objetivo es captar recursos financieros a la micro, pequeña y mediana empresa.

Otro objetivo es regularizar el régimen de operación y supervisión de algunos intermediarios financieros no bancarios.⁷

Otra finalidad es proteger los intereses de quienes celebren operaciones con los sujetos de la Ley y establecer los términos en que las autoridades financieras ejercerán la supervisión del Sistema de Ahorro y Crédito Popular.⁸

El Sistema de Ahorro y Crédito Popular está integrado por las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y las *sociedades* financieras populares que sean dictaminadas favorablemente por una federación y autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, en los términos de la LACP; por las federaciones que estén autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para ejercer las funciones de supervisión auxiliar de las entidades referidas, así como por las confederaciones autorizadas por la propia Comisión para que administren sus respectivos fondos de protección.

El ámbito espacial de validez es federal y los derechos que confieren sus normas son irrenunciables por ser de orden público.

III. Las entidades de ahorro y crédito popular

Son intermediarios financieros que tienen por objeto el ahorro popular; facilitar a sus miembros el acceso al crédito; apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, en general, propiciar la solidaridad, la superación económica y social, y el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo.

⁷ Reformas a la legislación financiera 2001, Nota Ejecutiva, Boletín Jurídico del Grupo Financiero BBVA Bancomer, junio 2001, vol. 1, núm. 1, p. 25.

⁸ Guzmán Holguín, Rogelio, *Derecho bancario y operaciones de crédito*, Porrúa, México, 2002, p. 261.

Al efecto, se entenderá como “ahorro y crédito popular”, la captación de recursos en términos de la LACP, provenientes de los socios o clientes de las entidades, mediante actos causados de pasivo directo o en su caso contingente, quedando la entidad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como la colocación de dichos recursos entre los socios o clientes.

IV. Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo

El art. 38 de la LACP dispone que la constitución de las cooperativas se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en el Título Segundo, Capítulo I de la Ley General de Sociedades Cooperativas, con excepción de lo siguiente:

- I. El acta constitutiva y sus modificaciones deberán ser protocolizados únicamente ante corredor o notario público.
- II. Las cooperativas contarán con personalidad jurídica, patrimonio propio y podrán celebrar actos jurídicos a partir de la inscripción de su acta constitutiva en el Registro Público de Comercio que corresponda a su domicilio social.
- III. El número mínimo de socios no será menor de 100 para las entidades con nivel de operaciones I, y de 200 para las entidades con nivel de operaciones II a IV.
- IV. Podrán participar como socios personas morales, con excepción de las instituciones financieras a que se refiere el artículo 43 de esta Ley. En todo caso, dichas personas morales únicamente podrán emitir un voto en la asamblea de socios de la Cooperativa de que se trate, salvo el caso de la institución fundadora a que se refiere el artículo 40 de la Ley.

V. Sociedades financieras populares

El art. 41 de la LACP las define del siguiente modo:

Artículo 41. Las sociedades financieras populares serán sociedades anónimas, tendrán duración indefinida y establecerán su domicilio en territorio

nacional, pudiendo prestar servicios tanto a sus socios como a sus clientes, en los términos que esta Ley establece. Sólo podrán utilizar esta denominación las sociedades autorizadas para operar en los términos de esta ley.

Cuando se trate de sociedades de capital variable, el capital mínimo obligatorio con arreglo a esta ley estará integrado por acciones sin derecho a retiro. El monto del capital variable en ningún caso podrá ser superior al del capital pagado sin derecho a retiro.

Aunque realizan funciones muy parecidas a las bancarias, la Ley de Instituciones de Crédito señala que el servicio de banca y crédito sólo puede ser prestado por instituciones de crédito.⁹

VI. Organismos de integración

El art. 50 de la LACP define a los organismos de integración como instituciones de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que pueden adoptar cualquier naturaleza jurídica, siempre que no tenga fines lucrativos, y que deben abstenerse de realizar actividades políticas partidistas. Hay dos especies:

- a) Federaciones de Entidades de Ahorro y Crédito Popular. Se constituyen con la agrupación voluntaria de entidades, desempeñan funciones de supervisión, como auxiliares de la CNBV, y deberán ser autorizadas por ésta.
- b) Confederaciones de Entidades de Ahorro y Crédito Popular. Se constituyen con la agrupación voluntaria de federaciones, debe ser autorizada por la CNBV y será órgano de colaboración con el gobierno federal para el diseño y ejecución de los programas que faciliten la actividad de ahorro y crédito popular.

VII. Marco legal de las entidades de ahorro y crédito popular

En lo no previsto por la LACP, a dichas entidades se les aplicará:

- a) La Ley General de Sociedades Cooperativas, únicamente para las cooperativas y en todo lo que no se oponga a la LACP.

⁹ De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Análisis y jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito*, Porrúa, México, 2000, t. I, p. 6.

- b) La legislación mercantil.
- c) El Código Civil Federal.
- d) Los usos y prácticas imperantes entre las entidades.
- e) El Código Fiscal de la Federación para efectos de las notificaciones a que se refiere la LACP.
- f) La Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus títulos Tercero A, referente a la mejora regulatoria, y Sexto, relativo al recurso de revisión.

Hubiera sido conveniente la alusión a la legislación bancaria y societaria para una mayor seguridad en el régimen jurídico de las entidades de ahorro y crédito popular.¹⁰ Aunque Rodríguez y Rodríguez no es de esta opinión, ya que el derecho bancario no es, a su juicio, una rama del derecho autónoma.¹¹

VIII. Requisitos para constituirse como entidad de ahorro y crédito popular

Al respecto, la LACP (art. 9) señala que se requerirá dictamen de una federación y autorización de la Comisión, para la organización y funcionamiento de las entidades. Por su propia naturaleza, las autorizaciones serán intransmisibles.

Para obtener la autorización de la Comisión para operar como entidad, las solicitudes deberán presentarse ante una federación, la cual elaborará un dictamen respecto de la procedencia de la solicitud.

La Comisión resolverá las solicitudes de autorización que se acompañen del dictamen favorable de la federación respectiva. Las federaciones remitirán a la Comisión las solicitudes, acompañando su dictamen y a su vez la Comisión entregará la resolución a través de dichas federaciones.

Tratándose del régimen de aquellas sociedades que opten por el régimen de no afiliadas, podrán acudir directamente ante la Comisión, a efecto de que ésta designe la federación que se encargará de

¹⁰ De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de derecho bancario y bursátil*, Porrúa, 2a. ed., México, 2000, t. I, p. 295.

¹¹ Rodríguez y Rodríguez, Joaquín, *Derecho bancario*, Porrúa, 8a. ed., México, 1997, p. 5.

emitir el dictamen correspondiente, y en caso de ser favorable, encargarse de su supervisión auxiliar, continuando con el procedimiento señalado en el párrafo anterior.

En caso de que la sociedad reciba un dictamen desfavorable de la federación, podrá solicitar la revisión de éste ante la misma federación. De ratificarse el dictamen desfavorable, la sociedad podrá solicitar la revisión de su solicitud ante la Comisión quien deberá resolver sobre la misma. Las sociedades contarán con un plazo de quince días hábiles a partir de la fecha en que se les notifique la ratificación del dictamen desfavorable, para presentar directamente a la Comisión dicha solicitud de revisión.

Las federaciones contarán con un plazo de noventa días naturales para elaborar su dictamen y la Comisión contará con un plazo de ciento veinte días naturales para emitir resolución respecto de las solicitudes de autorización que les hayan sido presentadas. Dichos plazos comenzarán a contar, respectivamente, a partir de la fecha en que sean presentadas las solicitudes ante las federaciones y recibidas éstas por la Comisión con toda la información y documentación a que se refiere el art. 10.

Se entenderá que la Comisión resuelve en sentido afirmativo la solicitud de autorización acompañada por el dictamen favorable de una federación, si no comunica lo contrario a la sociedad, a través de la federación correspondiente, dentro del periodo mencionado. Asimismo, se entenderá que la Comisión resuelve en sentido negativo la solicitud de autorización presentada directamente por una sociedad que hubiera obtenido el dictamen desfavorable, si no comunica lo contrario a la sociedad dentro del periodo mencionado.

Cualquier requerimiento de información o documentación que realice la Comisión a la federación, suspenderá el cómputo del plazo con el que cuenta la Comisión para emitir su resolución. Dicho plazo comenzará a computarse nuevamente a partir de que reciba la información o documentación recibida.

Las autorizaciones, así como las modificaciones a las mismas deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y en dos periódicos de amplia circulación del ámbito geográfico en que vaya a operar.

El art. 10 señala los requisitos para constituirse como entidad de ahorro y crédito popular:

1. El proyecto de estatutos o bases constitutivas.
2. Las recomendaciones de dos entidades.
3. El programa general de operación, que incluya un estudio en cuanto a las regiones y plazas en que se pretenda operar, un estudio de viabilidad financiera, las bases para la aplicación de excedentes y las bases relativas a su control interno.
4. La relación de socios fundadores y monto de su aportación, así como de posibles administradores.
5. La indicación del capital mínimo fijo.
6. Acreditar la solvencia económica de la sociedad.
7. Acreditar la solvencia económica y moral de los principales funcionarios.
8. El proyecto de contrato de afiliación o de supervisión auxiliar.
9. La aceptación de una confederación para que la entidad participe en el Fondo de Protección.
10. La demás documentación e información que se requiera a juicio de la Comisión.

No se prevé la incorporación de las entidades financieras de ahorro y crédito popular a un grupo financiero.¹²

Cualquier modificación a la escritura constitutiva de la entidad y de sus estatutos, deberá ser sometida al previo dictamen de la federación correspondiente.

La escritura o sus reformas, aprobadas por la Comisión, deberá inscribirse en el Registro Público de Comercio del domicilio social correspondiente.

IX. Fondos sociales de las entidades de ahorro y crédito popular

1. DE RESERVA

Deberá constituirse por lo menos con el 10% de los excedentes tratándose de cooperativas, o de las utilidades por lo que se refiere a las

¹² Hegewish Díaz Infante, Fernando, *Derecho financiero mexicano*, Porrúa, 2a. ed., México, 1999, p. 138 y ss.

sociedades financieras populares, que se obtengan en cada ejercicio social, hasta alcanzar un monto equivalente a, por lo menos, el diez por ciento del capital contable de la entidad.

Dicho fondo deberá estar invertido en valores gubernamentales de amplia liquidez y sólo podrá ser afectado cuando lo requiera la entidad para afrontar pérdidas o restituir, en su caso, el capital de trabajo, debiendo ser reintegrado en ejercicios subsecuentes con cargo a los excedentes o a las utilidades. Se entiende por capital de trabajo a la diferencia entre activos y pasivos a plazo menor de un año.¹³

2. DE OBRA SOCIAL

Se constituirá con la aportación anual que resulte de aplicar el porcentaje que sobre los excedentes, o sobre las utilidades, sea determinado por la asamblea general.

El fondo de obra social será administrado por el consejo de administración de la entidad. Dicho consejo deberá elaborar un informe anual sobre la realización de obras sociales, el cual se integrará al informe anual de la entidad que será hecho del conocimiento de su asamblea y de la Secretaría.

El fondo de obra social se destinará a la realización de obras sociales y, adicionalmente, en el caso de las cooperativas, podrá destinarse a reservas para cubrir los riesgos y las enfermedades profesionales y formar fondos de pensiones y haberes de retiro de los socios, primas de antigüedad y para fines diversos que cubrirán: gastos médicos y de funeral, subsidios por incapacidad, becas educativas para los socios y sus hijos, guarderías infantiles, actividades culturales y deportivas y otras prestaciones de previsión social de naturaleza análoga en los términos que establezcan las bases constitutivas y sus estatutos.

Al inicio de cada ejercicio la asamblea ordinaria de la entidad, fijará las prioridades para la aplicación de este Fondo, de conformidad con las perspectivas económicas de la entidad.¹⁴

¹³ *Ibidem*, pp. 263 a 267.

¹⁴ *Ibidem*, p. 268.

X. Órganos societarios de las entidades de ahorro y crédito popular

Artículo 16 LACP: Las entidades contarán, cuando menos, con lo siguiente:

- I. Asamblea general.
- II. Consejo de administración.
- III. Consejo de vigilancia o comisario.
- IV. Comité de crédito o su equivalente.
- V. Un director o gerente general.

Muñoz recalca la constante supervisión por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al cual habría que añadir al IPAB en la actualidad, además de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.¹⁵

La Comisión, de acuerdo con los criterios que determine en reglas de carácter general, podrá exceptuar a las entidades de lo señalado en la fracción IV, dependiendo del nivel de operaciones asignado y del índice de capitalización con el que cuenten.

XI. Operaciones que pueden realizar las entidades de ahorro y crédito popular

Artículo 36. Las entidades, dependiendo del nivel de operaciones que les sea asignado, podrán realizar las operaciones siguientes:

- I. Recibir depósitos a la vista, de ahorro, a plazo y retirables en días preestablecidos.

Las anteriores operaciones se podrán realizar con menores de edad, siempre y cuando éstos actúen a través de sus representantes legales en términos de la legislación común aplicable.

- II. Recibir préstamos y créditos de instituciones de crédito nacionales o extranjeras, fideicomisos de fomento y or-

¹⁵ Muñoz, Luis, *Derecho bancario*, Cárdenas Editor, México, 2001, p. 100.

- ganismos e instituciones financieras internacionales, así como de sus proveedores nacionales y extranjeros.
- III. Otorgar a las entidades afiliadas a su federación, previa aprobación del consejo de administración de ésta y con cargo a sus excedentes de capital, préstamos de liquidez, mismos que deberán descontar de su capital, debiendo sujetarse a los requisitos y condiciones que mediante reglas de carácter general establezca la Comisión.
 - IV. Recibir créditos de las federaciones a las que se encuentren afiliadas, en términos del artículo 52, fracción III.
 - V. Celebrar, como arrendatarias, contratos de arrendamiento financiero sobre equipos de cómputo, transporte y demás que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto social, y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.
 - VI. Celebrar, como arrendatarias, contratos de arrendamiento sobre bienes inmuebles para la consecución de su objeto.
 - VII. Prestar su garantía en términos del artículo 92 de esta Ley.
 - VIII. Recibir o emitir órdenes de pago y transferencias en moneda nacional. Las mismas operaciones en moneda extranjera podrán realizarse únicamente para abono en cuenta en moneda nacional. En todos los casos, las entidades tendrán prohibido asumir posiciones en moneda extranjera.
 - IX. Descontar, dar en garantía o negociar títulos de crédito, y afectar los derechos provenientes de los contratos de financiamiento que realicen con sus socios o clientes o de las operaciones autorizadas con las personas de las que reciban financiamiento.
 - X. Realizar, por cuenta de sus socios o clientes, operaciones con empresas de factoraje financiero.
 - XI. Emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista.
 - XII. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito.
 - XIII. Otorgar descuentos de toda clase, reembolsables a plazos congruentes con los de las operaciones pasivas que celebren.

- XIV. Constituir depósitos a la vista o a plazo en instituciones de crédito.
- XV. Otorgar préstamos o créditos a sus socios o clientes, sujetos a plazos y montos máximos.
- XVI. Realizar inversiones en valores.
- XVII. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda.
- XVIII. Otorgar créditos de carácter laboral a sus trabajadores.
- XIX. Realizar inversiones permanentes en otras sociedades mercantiles, siempre y cuando les presten servicios auxiliares, complementarios o de tipo inmobiliario.
- XX. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente.
- XXI. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito.
- XXII. Celebrar, como arrendador, contratos de arrendamiento financiero.
- XXIII. Recibir donativos.
- XXIV. Prestar servicios de caja de seguridad.
- XXV. Ofrecer el servicio de abono y descuento en nómina.
- XXVI. Fungir como receptor de pago de servicios por cuenta de terceros, siempre que lo anterior no implique para la entidad la aceptación de obligaciones directas o contingentes.
- XXVII. Expedir y operar tarjetas de débito.
- XXVIII. Prestar servicios de caja y tesorería.
- XXIX. Realizar la compra-venta de divisas por cuenta de terceros.

Estas instituciones pueden realizar muchas de las funciones de las instituciones de banca múltiple.¹⁶

La Comisión podrá autorizar a las entidades la realización de operaciones análogas o conexas a las señaladas en este artículo, incluyendo el otorgamiento de garantías a que se refiere el artículo 92 de esta Ley.

Las entidades únicamente podrán recibir depósitos de los gobiernos federal, estatales o municipales, ya sea a través de sus sectores

¹⁶ Preciado Briseño, Eduardo y Mendoza Martell, Pablo, *Lecciones de derecho bancario*, Bancomer, México, 1997, p. 85 y ss.

central o paraestatal, cuando se ubiquen en los niveles de operación III y IV y obtengan autorización de la Comisión.

Las entidades tendrán prohibido recibir en garantía de los préstamos que otorguen a sus socios, sus acciones o certificados de aportación, según se trate.

En ningún caso las entidades podrán autorizar a sus socios o clientes la expedición de cheques a su cargo, en los términos que dispone el Título Primero, Capítulo IV de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Asimismo, a las entidades les estará prohibido realizar aquellas operaciones que no les estén expresamente autorizadas.

XII. El fondo de protección

Una de las quejas recurrentes contra las antiguas cajas de ahorro era que éstas generalmente carecían de un mecanismo de protección de los ahorradores. De manera reciente, en diversos puntos de la República, verbigracia Jalisco, surgieron reclamos de ahorradores a los que las cajas de ahorro a que pertenecían, no les devolvieron las sumas que les habían depositado. Para evitar esto, en la nueva ley que se comenta se dispone:¹⁷

Artículo 105. Las entidades deberán participar en el sistema de protección a ahorradores denominado Fondo de Protección, que deberá constituirse por cada confederación de conformidad con lo señalado en el artículo 107.

Para tales efectos, las entidades afiliadas a una federación deberán participar en el Fondo de Protección constituido por la confederación de la cual la federación sea integrante.

Las federaciones que no formen parte de una confederación, deberán convenir con alguna confederación que sus entidades afiliadas participen en su Fondo de Protección. La Comisión procederá en términos del artículo 37, con las federaciones que no logren convenir lo anterior.

Tratándose de entidades no afiliadas, éstas deberán solicitar a alguna confederación participar en su Fondo de Protección, y en caso

¹⁷ *Ibidem*, p. 271.

de que ésta acepte, la entidad deberá convenir con alguna federación miembro de la confederación respectiva la celebración de un contrato de supervisión auxiliar.

Excepcionalmente y a juicio de la Comisión, las entidades no afiliadas podrán establecer su propio Fondo de Protección, cumpliendo con los requisitos establecidos en las disposiciones de carácter general que al efecto emita la Comisión, el cual en ningún caso podrá brindar menores beneficios para los ahorradores que los previstos en el presente capítulo.

Artículo 106. El Fondo de Protección tendrá como fin primordial procurar cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatro mil, seis mil, ocho mil y diez mil unidades de inversión para los niveles de operación I, II, III y IV, respectivamente, por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y a cargo de una misma entidad, en caso de que se declare su disolución y liquidación, o se decrete su concurso mercantil.

Asimismo, tendrá como fin otorgar apoyo financiero a las entidades que se ubiquen en los supuestos señalados en el artículo 92, siempre y cuando esta opción se considere razonablemente menos costosa que el pago de los depósitos de dinero de los ahorradores.

Excepcionalmente, el Fondo de Protección podrá otorgar apoyos preventivos de liquidez a las entidades que participen en el mismo, siempre y cuando se cuente para ello con:

- I. Que la entidad esté cumpliendo, o haya cumplido con las medidas correctivas que la federación le haya impuesto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 72 de esta Ley.
- II. Un estudio técnico elaborado por auditor externo y aprobado por el Comité Técnico, que justifique la viabilidad de la entidad, la idoneidad del apoyo y que resulte en un menor costo para el Fondo.
- III. Un programa de restauración de capital.
- IV. El otorgamiento de garantías a satisfacción del Fondo de Protección.

La suma de los montos de los apoyos preventivos de liquidez que otorgue el Fondo de Protección, en ningún momento podrá exceder del quince por ciento del patrimonio de dicho Fondo.

Una vez cubierto el pago por parte de la entidad de los apoyos otorgados, el Comité Técnico podrá levantar las medidas que le hayan sido impuestas a la entidad, de conformidad con lo establecido en el programa de restauración de capital.

Las entidades tendrán la obligación de informar a sus socios, clientes, así como al público en general, sobre los términos y condiciones del Fondo de Protección en el que participen.

Artículo 107. Cada confederación deberá constituir un fideicomiso de administración y garantía, en cuyo contrato deberá señalarse como fideicomitente a la confederación de que se trate, como fideicomitentes por adhesión a las entidades que participen en el Fondo respectivo y como fiduciaria a alguna institución de crédito. De igual forma, deberá preverse la existencia de un Comité Técnico que tendrá las facultades que se establecen en el artículo 111 de esta Ley, correspondiéndole además la adopción de las medidas tendientes a la administración y destino de los recursos existentes en el Fondo de Protección para el evento de que fuera revocada la autorización de la confederación respectiva.

Artículo 108. El Fondo de Protección se constituirá e integrará con las aportaciones mensuales que deberán cubrir las entidades por este concepto a la confederación correspondiente, mismas que se determinarán tomando en consideración el nivel de operaciones que podrá efectuar cada entidad. Dichas aportaciones serán de entre 1 y 3 al millar anual sobre el monto de pasivos de la entidad que sean objeto de protección conforme a lo dispuesto por el artículo 106 de esta Ley. El rango dentro del cual se ubicarán las aportaciones y la forma para calcular y pagar mensualmente la aportación respectiva, serán determinados por la Comisión a través de reglas de carácter general.

Los recursos que integren el Fondo de Protección deberán invertirse en valores gubernamentales de amplia liquidez o en títulos representativos del capital social de sociedades de inversión en instrumentos de deuda, cuyas características específicas preserven, cuando me-

nos, su valor adquisitivo conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, de conformidad con lo que determine la Comisión a través de reglas de carácter general.

Las federaciones respectivas deberán entregar al Comité Técnico la información que éste requiera para determinar las aportaciones, de conformidad con el artículo 111, fracción I, de esta Ley.

El Comité Técnico podrá acordar la suspensión temporal del pago de las aportaciones al Fondo de Protección, cuando los recursos que integren el mismo representen cuando menos el cinco por ciento del total de depósitos de dinero de todas las entidades que estén protegidas por dicho Fondo.

Artículo 109. En el contrato de fideicomiso respectivo deberá preverse que para el cumplimiento de sus fines, el fiduciario tendrá, sin perjuicio de las demás atribuciones y obligaciones que las leyes le establecen, las siguientes:

- I. Pagar hasta donde alcancen los recursos del Fondo, en forma subsidiaria, los depósitos de dinero a cargo de las entidades, con los límites y condiciones a que se refiere esta Ley y los que se establezcan en las disposiciones de carácter general que emita la Comisión y en el propio contrato de fideicomiso.
- II. Absorber los costos que se deriven de la aplicación de alguno de los mecanismos dispuestos en el artículo 90.
- III. Realizar las operaciones y contratos de carácter mercantil o civil que sean necesarios para el cumplimiento del objeto del Fideicomiso.
- IV. Coordinar, y en su caso, participar en procesos de fusión, escisión, venta, disolución y liquidación de las entidades.
- V. Comunicar a la Comisión y a la federación respectiva las irregularidades que por razón de sus competencias les corresponda conocer.
- VI. Otorgar financiamiento a las entidades en los términos de esta Ley, como parte de los apoyos de liquidez a que se refiere el artículo 106.
- VII. Las demás que ésta y otras leyes prevean para el cumplimiento de su objeto.

XIII. La LACP y las organizaciones auxiliares del crédito

El art. 3 transitorio de dicha ley dispone que las Sociedades de Ahorro y Préstamo, las Uniones de Crédito que capten depósitos de ahorro, así como las Cooperativas de Ahorro y Préstamo y aquellas que cuenten con secciones de ahorro y préstamo, constituidas con anterioridad al 5 de junio de 2001, contarán con un plazo de dos años contados a partir de esta última fecha para solicitar a la CNBV la autorización para operar como entidad de ahorro y crédito popular; y que concluido dicho plazo, si aquéllas no hubieren obtenido la aludida autorización, deberán de abstenerse de captar recursos, puesto que, caso contrario, se ubicarán en los supuestos de infracción previstos en la propia LACP.¹⁸

XIV. Conclusiones

La LACP es el primer intento serio de la presente administración para regular la banca “social” o “popular”. En este sentido, su propósito es loable. Sin embargo, junto a lo anterior, y según vimos al comienzo de este estudio, para acudir al sector financiero formal hay que hacerlo por canales informales, cosa que no hace la ley al crear las entidades de ahorro y crédito popular, su complicado intrincamiento en las federaciones y confederaciones, la dudosa constitucionalidad de la supervisión auxiliar de estas últimas; todo esto pone en duda el efectivo logro de los propósitos de la ley relativa.

© Índice General

© Índice ARS 29

¹⁸ *Ibidem*, p. 274.