

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE QUERETARO

DEFICIENTE REGULACION DE EL AHORRO POPULAR EN
MEXICO

TESIS COLECTIVA

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA
OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTAN

BLANCA BERNARDINA ZEPEDA MEZQUITA
AURORA ARELI ALVAREZ MEJIA
LUIS LEON RAMIREZ ROMERO

DIRIGIDA POR

LIC. JESUS GARDUÑO SALAZAR

CENTRO UNIVERSITARIO
SANTIAGO DE QUERETARO, QRO, MEXICO
2000

No Adq. H62901
No. Título IS
Clas. 332.32
Z57d

Agradezco a Dios, por darme la oportunidad de vivir.

A mis padres, por su confianza y apoyo.

A Dagoberto que llegó a mi vida, en el momento que mas necesitaba de su amor.

A Luis Efren, el tesoro más valioso que Dios me prestó.

Blanca.

Agradezco a todas las personas que me han apoyado a lo largo de este camino, pero en especial a aquellas que a pesar de los malos momentos nunca me han soltado de la mano y me han demostrado su amor sincero y desinteresado...A mis padres y en especial a ese pequeño ser que es parte de mi y que ha sido, es y será mi motivo para seguir hoy y siempre.

Aurora.

A mi esposa y mi madre, por su apoyo

Luis León.

Dedicamos especialmente este trabajo a Caja Bienestar, por el apoyo total en la investigación y por el financiamiento de varias actividades que complementaron el presente trabajo.

Agradecemos a la Universidad Autónoma de Querétaro, la oportunidad de Prepararnos profesionalmente.

INDICE CAPITULAR

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL AHORRO POPULAR

Pag.

1.1 .- El Crédito en la Sociedad Novohispana.....	7
1.2.- Orígenes de el Ahorro Popular en México.....	16
1.3 .- Crecimiento y Desarrollo.....	22
1.4.- Reconocimiento de las Cajas Populares en México.....	23

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE LAS CAJAS POPULARES EN CANADÁ Y ESPAÑA Y SU RELACIÓN CON EL MOVIMIENTO CAJISTA EN MÉXICO.

2.1.- Movimiento Desjardines.....	28
2.1.1.- Relación de el Movimiento Desjardines con el Movimiento Cajista en México.....	30
2.2.- Las Cajas Populares en México.....	30

CAPITULO III

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CAJAS DE AHORRO POPULAR.

3.1.- De los Estatutos.....	34
3.2.- Objeto Social.....	38
3.3.- De los Socios (Miembros o Clientes).....	40

3.4.- De los Servicios.....	42
3.5.- Estructura Organizacional.....	43
3.6.- Organos de Vigilancia de las Cajas de Ahorro Popular.....	46

CAPITULO IV

IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE LAS CAJAS POPULARES EN MEXICO

4.1.- Necesidad Social y Económica.....	49
4.2.- Importancia Social y Económica.....	59
4.3.- Realidad Actual.....	62

CAPITULO V

REGLAMENTACIÓN DE EL AHORRO POPULAR

5.1.- Antecedentes.....	71
5.2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	71
5.3.- Constitución Local.....	74
5.4.- Ley de Sociedades de Solidaridad Económica.....	75
5.5.- Ley de Instituciones de Crédito.....	87
5.6.- Ley de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de el Crédito.....	92
5.7.- Ley de Sociedades Cooperativas.....	96
5.8.- Código Civil (Capítulo relativo a las Sociedades Civiles y Asociaciones Civiles).....	100

CAPITULO VI
NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAJAS POPULARES

6.1.- Diferencia entre Préstamo y Crédito.....	104
6.2.- Intermediación y Servicios Financieros.....	110
6.3.- Diferencia entre Lucro y Ganancia.....	113
6.4.- Definición de actos de comercio.....	117
6.5.- Naturaleza Jurídica de las cajas populares.....	120

CAPITULO VII
OBLIGACIONES FISCALES DE LAS CAJAS POPULARES

7.1.- Impuesto Sobre la renta (ISR), como causante y como retenedor...	122
7.2.- Impuesto a el Valor Agregado (IVA).....	140
7.3.- Impuesto al Activo (IMPAC).....	148
7.4.- Otras obligaciones fiscales de las cajas de ahorro.....	150

CAPITULO VIII
DEFICIENTE REGULACION DE EL AHORRO POPULAR

8.1.- Deficiente regulación de el ahorro popular.....	157
---	-----

PROPUESTAS	166
-------------------------	-----

CONCLUSIONES	167
---------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	168
---------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

En muchas ocasiones, los conflictos sociales son determinantes para la creación, modificación, derogación o abrogación de disposiciones legales. En este sentido en el Estado de Querétaro se ha dado la coyuntura adecuada para una legislación general en materia de ahorro y préstamo.

Los numerosos fraudes que se han gestado en nuestro país y concretamente en el Estado de Querétaro, nos obligan a poner mas atención a la deficiente y poco clara regulación que en materia de ahorro y préstamo existe. Son ya conocidos los fraudes en instituciones como caja popular “Las Campanas”, “El Puente”, “El Renacimiento”, “La Corregidora”, “Querétaro”, “Credicaja” y recientemente los acontecimientos que se suscitaron en el Noroeste de el país en la institución denominada “Caja Popular Noroeste”., conocida como “El “Arbolito””.

Querétaro se esta ubicando como un campo fértil, donde defraudadores profesionales pueden desarrollar y llevar a cabo conductas ilícitas, en detrimento de el patrimonio de los queretanos, precisamente por la deficiente regulación que sobre la materia de ahorro y préstamo existe.

Es por esto que cada día encontramos una nueva institución popular, que tienen como objeto social el ahorro y el préstamo incluso con nombres de cajas populares ya quebradas, y vuelven a abrir sus puertas a el público, lastimando los bolsillos de sus socios, a través de una nueva

denominación, como es el caso concreto la denominada caja “Las Campanas” Sociedad de Ahorro y Préstamo, hoy llamada “Caja Popular Insurgentes”.

Nace la presente tesis, al considerar que el Estado se ha visto imposibilitado para instrumentar los mecanismos adecuados que le permitan regular a las instituciones que se dedican a el ahorro y préstamo populares, ya que los directivos de las sociedades de ahorro y préstamo, se escudan en el hecho de que solo la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los puede regular y sancionar, pero hoy en día , son pocos los casos en que se ejerce esta función de vigilancia

Otra de las figuras, que además no son vigiladas por ningún organismo, son las llamadas sociedades cooperativas con el objeto social de el ahorro y préstamo; y cuando se trata de investigar a tales instituciones, estas no reconocen su competencia, a las autoridades del estado, como fue el caso de la Caja Libertad, Sociedad Cooperativa de Responsabilidad Limitada, que no reconoció la competencia de la legislatura del Estado de Querétaro

No se llevara a cabo un estudio sociológico, para determinar el número de personas que integran a tales instituciones, sino que mas bien se tratara de determinar si los estados integrantes de la federación, tienen o no la facultad de legislar en materia de ahorro y préstamo popular y, además, dar a conocer la regulación tan deficiente que existe en relación a esta materia y ofrecer lineamientos para una ley, que abarque todos los ámbitos sobre ahorro y préstamo.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE EL AHORRO POPULAR

1.1.- El Crédito en la Sociedad Novohispana.

“En esta sociedad el crédito tuvo un auge muy fuerte ya que la mayoría de las transacciones tenían de por medio esta figura, desde la clase mas baja hasta la clase mas alta hacia uso de este.

Aún las instituciones mas fuertes de la época tenían que recurrir al crédito desde el cabildo de la Catedral de México hasta el Tribunal de la Santa Inquisición.

El auge tan grande de el crédito se debió a la escasez de circulante y de medios de pago, otro factor importante fue la escasez de capital así como las exigencias materiales que tenían algunas personas de determinada clase social.

Las instituciones eclesiásticas eran de las instituciones con mayor relevancia en la actividad económica de esta época, debido a la gran acumulación material tanto en dinero como en inmuebles que llego a tener.

Las principales fuentes de ingresos del clero eran los diezmos, los salarios burocráticos, el pago de aranceles, las dotaciones de bienes de fundación, las contribuciones de los miembros, la administración de fundaciones, las limosnas, las obras pías y las capellanías, así como la inversión productiva de dinero acumulado.

Las obras pías eran de diversos tipos las más grandes consistían en cesión de fondos para la edificación, la reparación y el reacondicionamiento de iglesias, parroquias, oratorios y capillas, así como la fundación y mantenimiento de conventos.

Para instituir una obra pía existían tres formas con dinero en efectivo, con la donación de algún inmueble o por medio del crédito.

Cuando la obra se realizaba mediante dinero en efectivo, el donador entregaba el monto a la institución administradora, en el momento de la firma del contrato y la obra se financiaba mediante la renta que producía la inversión del dinero, sin tocar el capital, para llevar a cabo lo anterior se tenían que elegir lugares seguros, por lo que la mayoría de las veces la inversión consistía en préstamos a personas con gran solvencia económica.

Cuando la obra se hacía mediante la donación de algún inmueble la institución administradora vendía el inmueble y el capital lo invertía o lo aniquilaba, la obra se costeaba mediante los réditos que producía la inversión o mediante el alquiler.

Cuando las personas no contaban con dinero en efectivo pedían créditos a alguna institución religiosa y este era otorgado mediante el gravamen de algún inmueble, quedando comprometido el donante a sus herederos al pago anual de la renta correspondiente.

Existían también los depósitos irregulares los cuales con una hipoteca complementaria sobre alguno de los bienes del donante, cuando el plazo de estos se cumplía el capital debía invertirse nuevamente, esto tenía la ventaja de que no requería dinero líquido, y de que la institución administradora no tenía que buscar un sitio para invertir el capital, sino que este quedaba directamente en la propiedad del donante, la única desventaja era que muchas veces el gravamen era mucho mayor al que podía soportar la propiedad y esto se daba por la gran presión moral que tenía la persona por creer que con esto era mucho mas fácil su estancia en el purgatorio y dejar el nivel de vida de su familia no mal.

El capital donado se movía financieramente de dos maneras:

1.- A través de una obra en un tiempo determinado, el cual empezaba a transcurrir en el momento de la firma del contrato, en este se empleaba el capital y no los intereses que este pudiera generar, este era adecuado principalmente para la construcción y el equipamiento de edificios.

2.- Este era donde el capital servía para formar un fondo que permanecía intacto y la obra se financiaba mediante los réditos que producía la inversión del mismo, como ejemplo de este tenemos el sostenimiento de hospitales y colegios, este era mas común que el primero por lo que la economía rentista de la iglesia se baso en el.

También sucedió que las inversiones no resultaron seguras a lo largo del tiempo, por lo que en estos casos los bienes sobre los cuales estaban impuestos los capitales se agotaron, se deterioraron o fueron sometidos a embargos y remates.

Uno de los medios más importantes en la actividad crediticia de las instituciones eclesiásticas fueron las capellanías de misas que era una institución medieval española que fue trasplantada a la Nueva España, consistente en una fundación en la cual se imponía la celebración de cierto número de misas anuales en determinada capilla o iglesia afectando para su sostenimiento las rentas de los bienes que se especificaban.

El capellán era quien recibía la renta anual que producía el capital, y este debía ser destinado a su sostenimiento y educación, solo podían ser capellanes los varones dedicados a la carrera eclesiástica. el patrón era el encargado de decidir quien debía suceder la capellanía y de supervisar su buen funcionamiento, este cargo podía ser ocupado por cualquier persona incluyendo a la mujeres.

La institución administradora era la dependencia eclesiástica o civil encargada de vigilar el funcionamiento de la capellanía.

En esta institución el capital se invertía y los réditos era con lo que el capellán se mantenía.

La institución administradora era la que recogía anualmente la pensión y la entregaba al capellán, en caso de que hubiera algún problema con el capital o con la pensión tenía que buscar un nuevo lugar en el que la inversión fuera más segura.

La mayoría de las fundaciones fluctuaban entre 2,000 y 3,000 pesos, la cual producía una renta anual de 100 a 150 pesos de acuerdo con una tasa de interés del 5%, pero esto era variable ya que algunos recibían hasta 472 pesos anuales.

Las capellanías no se mantuvieron durante períodos muy largos, debido a la inseguridad de las inversiones, la mayoría de los inmuebles estaban muy endeudados y la agricultura era muy inestable por lo que con frecuencia se daban las quiebras y las ventas de propiedades, y como consecuencia de lo anterior se perdían los censos y las hipotecas que estaban impuestas en estos inmuebles y en consecuencia se perdían las capellanías.

Otro factor importante para la extinción de las capellanías fue la mala administración, y la ineficiencia en el sistema de cobros.

La doctrina eclesiástica también influyo en el interés en forma segura era limitada ya que no existían instituciones como los bancos y la economía era inestable, además que existían restricciones por la iglesia católica como el impuesto a la inversión productiva, y el préstamo mutuo con interés estaba prohibido, por lo que este era usado solo de manera clandestina por los usureros.

La doctrina eclesiástica también influyó en el interés que se estipulaba con base en lo moral y no en la oferta y la demanda, ya que se decía que no debería exceder de un monto determinado esto para protección del prestatario en contra de los prestamistas.

Las inversiones del capital en estas épocas se encaminaban principalmente a tres sectores económicos: la agricultura, los bienes raíces urbanos y las finanzas. el campo era el sector productivo que mas se adecuaba a las necesidades y era la manera mas segura de invertir, los Jesuitas son claros ejemplos de esto, ya que con los ingresos que obtuvieron pudieron mantener sus colegios.

Cuando los españoles llegaron a nuestro territorio introdujeron los métodos crediticios que eran lícitos en España, entre ellas se encontraba el censo consignativo que se uso a lo largo de los siglos XVI y XVII para hacer transacciones principalmente de inversión de capitales mediante los préstamos. De acuerdo con Esquivel Obregón esta figura era “un contrato por el cual una persona vende a otra por cantidad determinada el derecho de percibir ciertos réditos anuales, consignándolos sobre alguna finca propia, cuyo pleno dominio se reserva, que dejaría de satisfacer cuando el vendedor le devolviera la suma recibida”. Se usaba principalmente para el préstamo de dinero, formaban parte de este el censalista o acreedor y el censuario o deudor, era garantizado el contrato mediante un gravamen, en algunas ocasiones se garantizaba de manera adicional con algunos fiadores. Este censo implicaba una obligación real, no personal, ya que se fincaba sobre los bienes de la persona, no sobre la persona misma. Si el inmueble era vendido, heredado o traspasado dejaba de ser responsable de

las obligaciones del censo y estas pasaban al nuevo dueño, las obligaciones del censo desaparecerían si el inmueble sufría deterioro o pérdida en más del 90%.

En el siglo XVIII el depósito irregular se convirtió en la forma más utilizada para realizar inversión de capital mediante préstamos, se decía que esta era una variante del depósito, se usaba cuando una persona tenía necesidad de poner en custodia algún bien, el depositario debía regresar el mismo bien al término y no podía disponer de él mientras lo custodiaba.

El depósito irregular facultaba al depositario a usar el bien y entregar otra en su lugar de la misma calidad y cantidad, este era principalmente en bienes fungibles. En este intervenía dos partes el depositante y el depositario. La pérdida de los bienes hipotecados no significaba la anulación de la deuda, ya que en este caso la obligación era personal y no real.

El sector de la población más beneficiado con este depósito irregular fueron los comerciantes ya que lo utilizaban para manejar sus negocios, después los mineros, hacendados, artesanos, los clérigos y los profesionistas que lo necesitaban para solventar necesidades personales o sus unidades productivas.

Los conventos de monjas junto con las capellanías y las obras pías eran las instituciones más importantes de crédito, ya que tenían un gran capital derivado de los dotes que eran aportados por las novicias al ingresar al

convento, de las donaciones, de las ganancias de sus inversiones y de la obras pías que administraban.

Los conventos realizaban una actividad importante con respecto al crédito tanto los de la ciudad de México como los de provincia, en el estado de Querétaro tenemos como ejemplo el de Santa Clara.

Los conventos tenían inversiones en tres áreas: bienes raíces, prestamos mediante censo consignativo y prestamos mediante depósito irregular sobre estas últimas la renta que les correspondía era de un 5% anual.

Los comerciantes fueron los principales prestatarios en los conventos de monjas, esta actividad se facilito ya que estos podían garantizarse mediante fiadores y no necesariamente con un bien raíz, el principal destino del dinero era para los negocios, el segundo grupo en hacer uso de esto eran las mujeres, en la mayoría de los casos se trataba de mujeres viudas las cuales al morir sus maridos hipotecaban algunas de sus propiedades para obtener los préstamos, en el siguiente grupo se encontraban los funcionarios públicos, así como algunos clérigos e instituciones eclesiásticas.

Durante el siglo XVIII las condiciones para el otorgamiento de créditos cambio, ya que, el sector de la producción se vio muy afectado y entonces comenzaron a usarse con mayor frecuencia para garantía del crédito a los fiadores, debido a las deudas no era nada raro que las propiedades fueran embargadas y rematadas.

En algunos casos los conventos solo pedían una garantía pero en la mayoría se exigían mas garantías, para determinar las condiciones eran tomados en cuenta el monto del crédito, la confianza del prestatario, el plazo la seguridad de los bienes, así como la solvencia y la reputación de los fiadores. el uso de los fiadores hizo mas importante la recuperación de los créditos.

Cuando el deudor no se encontraba en condiciones de pagar se acudía con los fiadores y si estos tampoco estaban en condición de hacerlo, se procedía judicialmente en contra de todos.

Una de las formas de solucionar el problema era que el deudor pagara parte de su deuda y por la otra se firmaba un nuevo convenio.

Otra de las instituciones que con su acumulación en riqueza logro ocupar un lugar importante dentro del crédito del siglo XVIII, en la Nueva España, fue la inquisición.

La manera de realizar los créditos fue a través de los censos, los montos que eran otorgados por esta eran de montos superiores a los que ofrecían otras instituciones eclesiásticas.

Las cofradías eran una serie de instituciones seculares que agrupaban a fieles y que tenían como finalidad fortalecer el catolicismo y brindar apoyo material y espiritual a la hora de la muerte.

La principal fuente de ingresos de las cofradías eran las cuotas que pagaban sus miembros y las donaciones que recibían, así como de pequeñas unidades agro-ganaderas que tenían.

Sus modos de inversión fueron parecidos a los de las demás instituciones eclesiásticas, siendo las mas importantes las bienes raíces y la cesión de prestamos.

Para muchas personas la única forma para cumplir con sus compromisos era a través del crédito, de esta manera lo único que se conseguía era un endeudamiento progresivo y una gran dependencia del crédito”.¹

1.2 Origen de el Ahorro Popular en México.

A lo largo de varios siglos, se han desarrollado diversas organizaciones de ayuda mutua, solidarias, nacidas de la necesidad de agrupación que por naturaleza tenemos los seres humanos, para procurar satisfacer ciertas necesidades.

Una de ellas es el llamado mutualismo, movimiento muy antiguo de cooperación social, que ha buscado a través de la creación y fomento de sociedades el socorro recíproco, siendo su base el esfuerzo colectivo que se realiza con proyección a el amparo individual, cuando ello se requiera.

¹VON Wobeser, Gisela, El Crédito Eclesiástico en la Nueva España, México, Instituto de Investigaciones Históricas UNAM, 1994.

Este tipo de auxilio recíproco que promueven y desarrollan los integrantes de una comunidad, con el objeto de ayudarse en casos de necesidad, es condición de la vida en sociedad.

Incluso desde la antigua Grecia, se crearon o se integraron tres clases de instituciones, que fueron *la taida, sumedria y el erano*, mismas que en una forma muy elemental, ayudaban a sus asociados, uniéndolos intereses comunes en la salvación de problemas personales, las aportaciones que se hacían no eran regulares, ni periódicas, sino cuando se presentaba cualquier imprevisto, que entre los mismos miembros se solventaban.²

Otra etapa del mutualismo se encuentra en la edad media, con las llamadas Guildas, que eran asociaciones de mercaderes³, que también cumplían con finalidades de apoyo mutuo, de carácter económico., es aquí donde se encuentra claramente el inicio de la mutualidad, tal como se impulsó durante el siglo pasado, ya que una parte de los ingresos provenientes de cuotas fijas mensuales, se destinaba a la atención de enfermedades de los asociados, al pago de gastos funerarios, etc.

Otra figura mutualista fueron *las cofradías*, “que eran grupos o asociaciones devotas de personas”⁴, para un fin religioso, mismas que tuvieron un fin idéntico de ayuda mutua, a través del sentimiento de la caridad cristiana.

²INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, 9a. ed., México 1996.

³OCEANO UNO COLOR, Diccionario Enciclopédico Océano, Barcelona, España, 1997, p. 784

⁴Op. Cit. ut. supra.

Entonces surge, un concepto de sociedades mutualistas, cuya definición, es la siguiente: " conjunto de personas que actúan libre y voluntariamente, para constituir fondos de ayuda económica, con aportaciones periódicas que asignan a través de una colaboración espontánea, cuya finalidad es el auxilio de sus miembros en caso de necesidades presentes o futuras que prevengan de enfermedades, accidentes u otros riesgos naturales, auxilio que puede extenderse a los familiares, cuando estos no sean autosuficientes económicamente"⁵.

Las mutualidades son un antecedente vivo de lo que hoy en día se conoce como cajas de ahorro

Posteriormente , en la época colonial aparecieron los pósitos, que fueron instituciones con fines caritativos que se transformaron en almacenes donde los agricultores depositaban sus cosechas previniendo la escasez, las que mas tarde dieran lugar a la cajas de las comunidades indígenas., los virreyes a su vez establecieron las alhóndigas, para eliminar a los acaparadores oportunistas, llevando directamente la producción hacia el consumidor.

Durante varias décadas, se han desarrollado múltiples experiencias sociales y conformado diversas formas de organización financiera popular. tanto en el campo como en la ciudad, con muy variado origen y a partir de numerosas iniciativas., campesinos y agricultores medios, artesanos,

⁵Ob. Cit. P. 17.

empleados, profesionistas y amas de casa han desarrollado igual número de fórmulas de asociación y métodos de trabajo.

En las comunidades rurales, en las colonias y en los barrios urbanos y suburbanos de nuestro país, las personas de ingresos medios y bajos, generalmente sin acceso a servicios bancarios, desde siempre se han organizado para defender sus ingresos o para obtener préstamos bajo condiciones y con métodos que la banca jamás concibió.

Las tandas o jundinas, las cajas de ahorro, los guarda-dinero, los fondos comunitarios, la mano vuelta en las zonas indígenas, los préstamos familiares y un sin fin de mecanismos que la población ha inventado para optimizar el uso de sus recursos, existen sin ser tomados en cuenta en los balances nacionales.

En México, otra figura con mucha influencia, fue el cooperativismo, mismo que fue importante para el ahorro popular, siendo un antecedente palpable de el nacimiento de las cajas populares. Es importante señalar que ya antes, entre los aztecas, funcionaban agrupaciones con organizaciones cooperativistas, a través de las cuales en las aldeas de las familias se establecían en común para construir canales de riego, cultivos comunes, etc.

En este sentido, existen por lo menos tres troncos comunes y varias ramificaciones a los que hoy también le han mal denominado la “banca social”.

El primero de ellos sería el tronco cooperativo, cuyo modelo, a pesar de las diversas configuraciones jurídicas (cooperativa de ahorro y préstamo, sociedad de ahorro y préstamo y otras) se caracteriza por integrar fondos propios de los socios en forma de ahorro previo, que da acceso a los servicios de préstamo conexos.

El segundo tronco, es el de organismos financieros surgidos en diversas zonas agropecuarias del país. creados por diversas estrategias productivas de agricultores medios y campesinos minifundistas, se caracterizan por buscar el acceso a fondos crediticios que posibiliten el desarrollo de sus unidades productivas. Se han formado integrando sus capitales con aportaciones de sus asociados como complemento o en garantía de crédito de las instituciones bancarias. en este tronco ubicamos a las Uniones de Crédito y en forma colateral a los fondos de aseguramiento.

Un tercer tronco está formado con organismos creados por iniciativas gubernamentales para la atención de zonas rurales marginadas y desarrollado por los beneficiarios de esos apoyos.

Se caracterizan por constituirse por fondos subvencionados que se convierten en patrimonio propio de los beneficiarios, desarrollando instrumentos de ahorro y préstamo, que pasan gradualmente de la cogestión institucional a la administración propia de los asociados. En este

tronco ubicamos a las Cajas Solidarias y los Fondos Regionales de Solidaridad.

Específicamente por los años cincuenta, el padre Pedro Velázquez Hernández, al lado de el padre Talavera, traen la filosofía práctica de el cooperativismo a México, ya que tenían la firme convicción de que era un medio excelente para conseguir la educación de los adultos, no ya por la enseñanza teórica en el aula, sino dirigiendo sus propias obras económico sociales, por cuyo medio pudieran resolver sus propias necesidades.

A este movimiento iniciado por el Padre Velázquez, se le dio el nombre de “Cajas Populares”⁶

Trajeron también con ellos la idea, de que en México podría enraizarse las cooperativas populares, aunque usando otros medios y diversos sistemas prácticos, puesto que eran diferentes las personas y las condiciones en que vivían.

Este movimiento nace primordialmente, en las ciudades medias de el país, así como en el campo con diferentes trayectorias organizativas, con perfiles institucionales y motivaciones diversas constituyendo así, este amplio acontecimiento.

⁶Se les da este nombre, copiando a el movimiento cajista en Francia, al que se le denominó y se le denomina “Caisse Populaire”, mismo que fue adoptado hace más de 50 años, por Alfonso Desjardines, iniciador de este movimiento.

1.3 Crecimiento y Desarrollo

El movimiento fue evolucionando doctrinaria y no tanto tecnológicamente, las instituciones de ahorro popular, llamadas "Cajas Populares", fueron cambiando lenta y distintamente entre sí, siendo la única relación entre las mismas las llamadas Federaciones⁷ y fueron diferenciándose, de acuerdo a sus necesidades y aun cuando se unieron en Confederaciones⁸, no lograron satisfacer las necesidades de crecimiento y es en el año de 1985, que se da una separación muy fuerte del movimiento cajista en nuestro país.

La primera Caja Popular fundada por el pbro. Dr. Pedro Velázquez Hernández, fue en el año de 1951, la se ubicó en la colonia América, y se le puso el nombre de "Caja Popular León XIII"⁹, posteriormente se constituyó la Caja de San Simón, a la que se le llamó "Caja Popular Lorenzo Robles", siguiendo la "Caja Popular Marcial Hernández".

Una vez que nacen este tipo de instituciones, surge ahora la incógnita de que figura jurídica deberían de adoptar, pensándose en un inicio, que fuesen sociedades civiles, ya que realmente en la mente de el Dr. Pedro Velázquez, las cajas populares eran realmente cooperativas, pero en la ley vigente de cooperativas, no las contemplaba.

⁷Se integró por distintas Cajas Populares, de diferentes Estados de la República Mexicana

⁸Se integraron por Federaciones Estatales de Cajas, en origen y posteriormente de Federaciones Regionales de Cajas Populares

⁹EGUIA Villaseñor, Florencio, En Manos de el Pueblo, México, Edit. Jus, 1976.

En el año de 1973, se dio una reestructuración, la cual dio como resultado una integración regional del movimiento, constituyendo ocho federaciones regionales, misma que tenía como objetivo principal la capacitación, supervisión y regulación, así como seguros y fianzas, teniendo un real desarrollo y cumpliendo perfectamente sus fines, hasta finales de la década de los ochenta.

1.4.- Reconocimiento de las Cajas Populares en México.

El movimiento fue tan importante, que para 1989, se habían formado en todo el país, un total de 308 Cajas Populares o simplemente cajas de ahorro, de las cuales la mayoría estaban integradas a las diversas federaciones y el resto se mantenían separadas., específicamente 216 estaban integradas en las ocho federaciones de la confederación mexicana de cajas populares y 92 cajas, decidieron mantenerse separadas de la federación.

Es así que las cajas de ahorro, al pretender mantenerse como grupo y seguir manejándose como cooperativas, en el año de 1986, solicitan ayuda, específicamente en el Estado de Querétaro, del entonces Gobernador Lic. Mariano Palacios Alcocer¹⁰, quien al conocer el impacto

¹⁰Una de las principales Instituciones que intervienen en este movimiento, fue “La Caja Libertad”, de Querétaro.

social, causado por el ahorro popular entre los ciudadanos de clase media y baja, reconoce por primera vez la existencia jurídica de estas instituciones, enviando un proyecto de ley al Congreso de el Estado. Proyecto que fue aprobado , dando lugar a las llamadas “Sociedades de Solidaridad Económica”¹¹, teniendo como fundamento legal el artículo 25 de la Constitución Local. Ley que analizaremos en el capítulo correspondiente. Anterior a esta, no se había promulgado ley alguna que regulara a el movimiento cajista en México.

Es en el año de 1990, para ser precisos el día 18 de julio, que se aprobó la Ley de Instituciones de Crédito,¹² por el Congreso de la Unión, misma que reconoce la existencia de las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Ahorro y Préstamo, ley que da la oportunidad a el sector social de prestar los servicios de banca y crédito, en los términos que la misma estipulaba. Esta ley nace después de mas de 39 años de existir las cajas. En esta, se les da existencia legal, ya que anteriormente no había alguna ley que las rigiese. Una gran parte de ellas, no se apegaron a lo establecido por dicha ley y siguieron siendo figuras jurídicas de hecho y no de derecho, en el terreno de el ahorro popular.

Este reconocimiento a las cajas populares, es el inicio de la época moderna de el ahorro popular.

Muchas de las cajas ya existentes, fueron perdiendo su objetivo y se fueron retirando de los trabajos de elaboración de la ley de cooperativas,

¹¹Ley que fue publicada en el Periódico oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga” el 29 de Mayo de 1980.

¹²Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio de 1990.

por lo que se creó una nueva figura que fue la sociedad de ahorro y préstamo, la cual surge como consecuencia de una reforma a la ley general de organizaciones y actividades auxiliares del crédito, de diciembre de 1992.¹³

Situación que originó una separación total en la Confederación Mexicana de Cajas Populares, debido a la divergencia entre los proyectos nacional, regional y local existentes para ese entonces en el movimiento, conformando varias Sap's regionales y una nacional que aglutinaba a una parte importante de el movimiento de cajas populares.

Así mismo, se formaron otras Sap's entre cajas populares que se habían mantenido fuera de la Confederación Mexicana de Cajas Populares y otras de nueva creación.

Posteriormente, el 3 de agosto de 1994, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley General de Cooperativas,¹⁴ en la que reconoce formalmente a la Cooperativa de Ahorro y Préstamo como una modalidad de la cooperativa de consumo, situación que dio lugar a otra separación del mismo tronco común de la Confederación Mexicana de cajas populares, debido a que un conjunto importante de las cajas de ahorro decidieron usar figura jurídica cooperativa, vinculada a los

¹³En ésta reforma, se le dio la naturaleza a las S.A.P's de Organización Auxiliar de el Crédito (artículo 3)

¹⁴Anterior a esta reforma, la Ley de Sociedades Cooperativas no contemplaba a las Cajas de Ahorro y Préstamo.

principios que desde su origen adoptaron de facto, renunciando algunas al proyecto de formación de Sap's.

Es entonces, que se da una ramificación, originada de el tronco común, desde el nacimiento de el movimiento cajista, el cual como ya lo mencionamos fue iniciado por el Padre Pedro Velázquez, ramificación que se da de la siguiente manera:

Primero se creó La Caja Popular Mexicana, la cual integro a 307 oficinas de servicios, algunas de las cuales originalmente fueron cajas populares, solo de hecho, mientras que la otra parte fueron creadas a partir de la aprobación de el capítulo correspondiente a las Organizaciones auxiliares de el Crédito, entre la que se consideró como tal a la Sociedad de Ahorro y Préstamo.

En un segundo lugar, tenemos a la Confederación Nacional Mexicana de Cooperativas de ahorro y préstamo con 124 cooperativas integradas con cuatro federaciones regionales.

En tercer lugar, la Asociación Nacional de Uniones Regionales de Cooperativas con 57 cajas, asociadas en cinco organismos regionales o dispersas individualmente.

Por último existe una gran cantidad de Cajas Populares, de las cuales representan un total aproximado de 344 mil socios, amparadas por la figuras jurídicas, como Sociedades Civiles, Sociedades Cooperativas, Sociedades de Solidaridad Social y sin figura jurídica alguna, concluyendo aquí, que aproximadamente existen un total de 1, 240, 000 socios cajistas.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DE EL AHORRO POPULAR EN CANADA Y ESPAÑA Y SU RELACIÓN CON EL MOVIMIENTO CAJISTA EN MEXICO

2.1.- Movimiento Desjardines

El movimiento de Cooperativas de Ahorro y Crédito Desjardines de Quebec, es una de las más importantes instituciones financieras de Canadá. Cuenta con aproximadamente 4 millones de miembros, 1339

cajas populares y de economía dentro de la provincia de Quebec y 155 fuera de ésta. Tiene asociadas a 14 federaciones, de las cuales 11, son de la provincia de Quebec y 3 de otros lugares, una confederación, una caja central, una corporación de fondos de seguridad, una sociedad de desarrollo internacional, una fundación Desjardines, un instituto cooperativo Desjardines y una sociedad de historia de Alfonso Desjardines.

Cuenta también con sociedades filiales especializadas en diversos ramos del sector financiero, tales como: seguros, fideicomisos, valores inmobiliarios, inversiones, transporte de valores y tratamiento de tarjetas de crédito., en ella laboran más de 40,000.00 empleados.

Alfonso Desjardines, fundó la primera caja, el día 6 de diciembre de 1900, en la ciudad de Levis, Quebec, basado en el pensamiento cooperativo.

Este movimiento surge de la reunión con varios artesanos de su pueblo natal, Levis, en el cual les dio a conocer todo lo que había aprendido sobre el manejo de el dinero, de dicha reunión, poco más de ochenta personas siguieron adelante y fundaron la primera caja, la cual el 23 de enero de 1901, cerró el primer día de operaciones con un deposito de 26.40 dólares canadienses

La necesidad de préstamos accesibles, hizo que se reunieran algunas personas de la clase popular, para poder formar la cooperativa, aplicando

en su totalidad el concepto filosófico, creando cuerpos directivos, federaciones y confederaciones.

Fue un movimiento de gran auge, la primera legislación sobre cajas populares en Norteamérica y que fuera aprobada en 1906, (Acta de los sindicatos cooperativos), nace sobre todo por el esfuerzo directo de el Movimiento Desjardines.

Este movimiento, también tuvo un papel muy importante en el desarrollo de las cajas populares de Ontario y fundó la primera Credit Unión de Estados Unidos, con lo que indirectamente influyó en las provincias de el Atlántico.

2.1.1.- Relación de el Movimiento Desjardines con el Movimiento Popular en México

Consideramos importante incluir este tema, toda vez que es este movimiento el antecedente de las Cajas Populares en México. Como ya lo mencionamos en el capítulo correspondiente, este movimiento fue imitado en nuestro país gracias a que los Padres Talavera y Pedro Velázquez, trajeron los conocimientos sobre la práctica de el mismo.

2.2.- Las Cajas Populares en España

En España, las cajas de ahorro, se remiten al siglo pasado, la primera de ellas fue fundada por el Marqués de Portejos, en el año de 1838, la cual fue aprobada por el real decreto del 25 de octubre del mismo año.

Dicha caja se encontraba vinculada física y económicamente al Monte de Piedad de Madrid, puesto que ambas instituciones se localizaban en el mismo inmueble y se prestaban ayuda financiera mutua., fue hasta 1869 cuando se fusionaron bajo el nombre que aún conserva de Monte de Piedra y Caja de Ahorros de Madrid.

El 17 de abril de 1839, se expide real orden, invitando a cada una de las provincias españolas a seguir el ejemplo de la caja de ahorros de Madrid, con lo que se origina un movimiento fundacional en toda España, llegando a constituirse hasta el primer tercio del presente siglo 54 cajas, de las cuales 18 eran de fundación privada y 16 públicas.

Durante el siglo XIX se expidieron varias ordenanzas y decretos con la finalidad de promocionar la creación de cajas de ahorro, el primer texto de regulación oficial no se dio hasta 1926 en que se establece el registro especial de ahorros a cargo del ministerio de la gobernación.

En 1929, se expide la ley 2.532, misma que dividió a las instituciones de ahorro popular en dos clases:

1.- Cajas generales de ahorro popular.

Estas están integradas por entidades de patronato o protectorado oficial, con o sin monte de piedad.

Es a partir de el estatuto el día 14 de marzo de 1933, que se inicia la actual regulación de las cajas de ahorro, ya que anteriormente, existían un sin número de leyes, decretos, ordenes ministeriales, etc., que trataban de regularlas.

Este estatuto define a las cajas de ahorro como instituciones de patronato oficial o privado exentas de lucro mercantil, sin hacer referencia a su naturaleza fundacional y financiera.

Aunque por sus orígenes y su naturaleza fundacional las cajas de ahorro españolas han sido consideradas como instituciones benéficas, éstas han tenido un proceso que las ha llevado a la preeminencia de su objeto financiero sobre su objeto benéfico social, hasta alcanzar la igualdad operativa con los bancos, convirtiéndose en entidades financieras de primer orden.

El paso decisivo aquí, para alcanzar la igualdad operativa con los bancos lo consiguen con el real decreto 2290 de el 27 de agosto de 1977, que en su artículo 20, señala: “las cajas de ahorro podrán realizar las mismas operaciones que las autorizadas a la banca privada...”

En España las Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito son intermediarios financieros equiparables a los bancos comerciales, aunque su naturaleza jurídica, fines y orientación de sus actividades financieras es distinta.

Este tipo de instituciones, en este país europeo, ha sido y es un movimiento muy importante, ya que han llegado a equipararse a los bancos más grandes de España, se debería de tomar como referencia para el movimiento cajista en México y darle la importancia que realmente tienen, por supuesto que las situaciones no son las mismas, pero es un movimiento que bien aplicado y con conocimientos suficientes sobre el manejo de el dinero se pueden perfectamente adecuar, a fin de hacer crecer a este tipo de instituciones en nuestro país.

En España, las cajas se encuentran divididas en tres tipos de instituciones, que son: las cajas populares, las cajas rurales , las profesionales y cooperativas.

Las cajas de ahora han tenido un gran auge y crecimiento, convirtiéndose en parte primordial dentro de la economía de España, ya que además son cajas especializadas en distintas ramas de la economía de ese país vasco, situación que se refleja ya que además las cajas de ahorro destacan por la proximidad que estas tienen con sus clientes y que además es fundamental para elegir alguna caja a la cual pertenecer, situación que se diferencia de los bancos.

Aquí es importante señalar que las cajas en España, durante el ejercicio correspondiente a el primer trimestre de este año (1999), han incrementado en beneficio en menor porcentaje de la banca.¹⁵

CAPITULO III

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LAS CAJAS POPULARES

3.1.- De los estatutos

Estatuto, deriva de la palabra latina statutum, que se emplea para designar un cuerpo normativo, que incluye normas de conducta humana, relativas a las personas o cosas. cuando regula personas, se denomina estatuto personal y cuando constituye un régimen jurídico de cosas, se le llama estatuto real.¹⁶

¹⁵Revista Ranking de la Economía Española, NUM. 128, Junio de 1999..

¹⁶Ob. Cit. p.17

Desde sus inicios de las cajas populares, buscaron la manera más adecuada para regular sus actividades y después de un trabajo muy intenso, por parte de sus iniciadores, se crea en el año de 1952, los primeros estatutos que regirían la vida de las cajas populares.¹⁷

Se dio una autorregulación por parte de las cajas existentes, mismas que crearon a su máximo órgano de gobierno, el cual surge por la necesidad de vigilancia y control de los movimientos que llevaban a cabo las Cajas Populares, teniendo este Consejo solo el control de las Instituciones a su cargo.

Dentro de estas normas, en su artículo primero, catalogaba a las cajas populares como sociedades civiles, con el objeto de ahorro y préstamos accesibles para sus agremiados.

Estos primeros estatutos, eran aplicables para todas las cajas populares agremiadas y ninguna de ellas podía tener sus propios estatutos.

En todos los grupos sociales, siempre surge la inquietud de independencia, y es por esto que en las cajas agremiadas a la confederación mexicana de cajas populares, se da un rompimiento de la estructura y las cajas disidentes, empiezan a dictar sus propios estatutos.

¹⁷EGUIA Villaseñor, Florencio, Por Un Capital en Manos de el Pueblo, México, Jus, 1976.

Todavía en 1988, se lleva a cabo por parte de la confederación mexicana, a través de una asamblea general, la revisión a los estatutos, que aunque ya no regirían a todas las cajas populares, sí a la mayoría.

Los estatutos que rigen a una caja popular, se integra, generalmente de la siguiente manera:

- 1.- Denominación.
- 2.- Naturaleza
- 3.- Duración
- 4.- Objeto social
- 5.- Normatividad
- 6.- Capital social
- 7.- Partes sociales
- 8.- De los socios
- 9.- Administración y vigilancia
- 10.- Asamblea general de socios

1.- *LA DENOMINACIÓN*: Se refiere a el nombre con el que se va a dar a conocer la institución, seguida por las palabras de la figura jurídica, adoptada por la institución popular.

Por ejemplo:

Artículo 1.- La denominación de la sociedad será: “Caja Popular Mexicana”, que ira seguida de las palabras “Sociedad de Ahorro y Préstamo” o de las siglas “S.A.P”.¹⁸

2.- *NATURALEZA*: Se refiere a la figura jurídica que va a adoptar la Caja de Ahorros y la descripción de la misma y en base a la cual va a ser regulada por las leyes y autoridades competentes.

3.- *DURACIÓN*: Esta se refiere a la vigencia de la institución popular. Se especifica el tiempo máximo de una caja, que es de 99 años, contados a partir de la creación de la institución o por tiempo indefinido.

4.- *OBJETO SOCIAL*, Este tema lo trataremos en el titulo 3.2.

5.- *NORMATIVIDAD*: Son los lineamientos a seguir por parte de la caja popular y de sus miembros y empleados.

6.- *EL CAPITAL SOCIAL*: Para el Diccionario Jurídico de el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, significa “El conjunto de bienes propios (fondo patrimonial) de el ente social, constituido por el valor inicial en dinero de las aportaciones de los accionistas (personas físicas o morales) que lo forman. Su valor permanece inmutable durante la vida de la sociedad, salvo los aumentos y disminuciones acordados por los socios.”

¹⁸Estatutos de la Caja Popular Mexicana, Sociedad de Ahorro y Préstamo.

Dentro de una Caja Popular o de ahorros, el capital social consiste en las partes sociales pagadas por los socios que ingresan par tener derecho a los servicios que la misma preste, por lo que este va a ser muy variable, ya que va a depender del ingreso o baja de socios.

7.- *PARTE SOCIAL*: Es la cantidad que paga una persona ya sea física o moral, para ser parte de una caja y gozar de los servicios que la misma otorga.

8.- *SOCIOS*: De una caja pueden ser socios las personas físicas mayores de 18 años y las personas morales que lo soliciten , previo cumplimiento de los requisitos que las Cajas Populares implanten.

9.- *ADMINISTRACIÓN Y VIGILANCIA*: Desde que se crearon las cajas populares, su estructura ha sido de la siguiente manera: Asamblea General de socios, consejo de administración, comité de vigilancia y comité de crédito., mismos que llevan a cabo la administración y buen desarrollo de la institución.

10.- *ASAMBLEA GENERAL*: Para las cajas, este es el máximo órgano de autoridad. dentro de las mismas, existe la asamblea general de socios y asamblea general de delegados, en los casos en que el número de socios de una caja sea tan alto que no se pueda reunir el Quórum requerido para

el desarrollo de las asambleas. Desgraciadamente, estas asambleas pueden llegar a ser muy manipuladas por los consejos de administración, y manejarlas de acuerdo a su conveniencia, violando totalmente los estatutos que las rigen.

3.2.- Objeto social

Es necesario, señalar los objetivos primordiales de las cajas populares, a las que desde sus inicios se le dio una conceptualización equivocada; si bien es cierto, estas surgieron como un medio de ayuda y de solidaridad para las personas más necesitadas y que inclusive se caracterizaban por otorgar sus servicios a la población que no tenía acceso a los servicios que los bancos, hoy en día son instituciones que dan sus servicios a las personas en general que los soliciten , con una característica primordial que es el de otorgar sus productos de una manera mas flexible y sobre todo personalizada.

Las cajas se han referido con más frecuencia a ofrecer ahorro y préstamo solidario, por lo que sus integrantes no pueden beneficiarse a expensas de otros, dando membresías a todo tipo de personas que quieren ser miembros, si así lo desean, mejorando así sus condiciones de vida.

Es por esto que este tipo de instituciones está teniendo gran importancia dentro de la sociedad, y que además esta generando competitividad entre las instituciones de esta categoría, cubriendo las

expectativas y necesidades de la población que en la mayoría de las veces no tiene acceso a los servicios bancarios, penetrando poco a poco en el ámbito popular hasta hacerlo habitual y atrayendo a la personas para la utilización de sus servicios.

Dentro de el objeto social de las cajas populares, encontramos:

- 1.- La captación directa de recursos de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo y contingente, quedando la sociedad obligada (todos los socios) a cubrir lo principal, y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.
- 2.- Fomentar, estimular y sistematizar el ahorro popular.,
- 3.- Otorgar préstamo a sus socios, además de los que se haga de carácter laboral, a sus empleados

El objeto social de una caja de ahorros es asociar un conjunto suficiente de personas para la ayuda mutua en resolución de necesidades sociales usando el dinero solo como valor de medición, sin ánimo de lucro, de intercambio y de pago, no como un fin de lucro.

La asociación es para guardar el dinero seguro y disponible; y adelantar el ingreso de las personas asociadas que necesiten satisfacer una necesidad impostergable.

3.3.- De los socios (miembros o clientes)

Para el Diccionario Larousse, socio, significa: "*miembro de una sociedad y asociación*"¹⁹.

Según el Diccionario Jurídico Mexicano, en sentido general se llama socios a las personas que comparten responsabilidades y beneficios de una actividad.

En sentido estricto o propio se entiende por socios a los elementos personales de la estructura jurídica de una sociedad. Socios y sociedad son personas jurídicas diferentes, y cada una de esas personas tendrá su patrimonio propio o separado.²⁰

Concretamente debe entenderse que el socio es un elemento personal integrante de la estructura jurídica de una sociedad civil o mercantil.

En este sentido, este nombre que se le da a las personas que ingresan a una caja popular, para recibir los servicios que la misma ofrece, definitivamente no es el correcto, ya que en las cajas populares, sus

¹⁹LAROUSSE, Diccionario de la Lengua Española, México, Editorial Larousse, 1994

²⁰Op. Cit. P. 17

“socios”, no gozan de ningún beneficio extra y tampoco asumen ninguna responsabilidad en caso de quiebra.

Es por esto que consideramos, que la denominación correcta con la cual se les debe de nombrar, es “miembros”, porque un socio, se beneficia directamente de las utilidades de la asociación o la sociedad a la que pertenece y resiente las pérdidas que las mismas tengan, a excepción de algunas cajas que proporcionan una pequeña bonificación, a la que le llaman retorno, dependiendo de los intereses pagados, pero esto solo a los deudores y no existe ningún beneficio para los ahorradores, por lo que caemos nuevamente en que no se deben de denominar socios, ya que todos deberían de tener el mismo beneficio.

Consideramos que tienen que ser miembros, las personas ya sean físicas o morales que se integren a una caja popular , porque estas personas solo ingresan para beneficiarse con los servicios que las cajas ofrecen de ahorro y préstamo.

No pueden ser socios, ya que no participan directamente en la administración de la sociedad, que se lleva a cabo, por un lado, la Asamblea General y de una manera más directa, El Consejo de Administración y no pueden ser clientes, ya que las cajas populares no son una negociación mercantil.

Consideramos que la ley que regule a este tipo de instituciones, debe de contemplar normas protectoras tanto del ahorrador como del deudor, especificando claramente sus derechos como miembros de una caja popular.

3.4.- De los servicios.

En un principio las cajas se crearon con la finalidad de otorgar prestamos a un costo bajo y de una manera accesible.

Hoy en día hay gran diversidad en los servicios que las cajas populares ofrecen, pero todos ellos solo son variaciones tendientes a administrar el ingreso y patrimonio de las personas a través de el dinero líquido, y así encontramos servicios de ahorro, con modalidades de retirable a un tiempo determinado o como condición para obtener un préstamo, y por el lado de los prestamos, encontramos modalidades a determinados plazos, tasas, garantías, pero todos ellos, se hacen con la intención de satisfacer sus necesidades sociales guardando su dinero para

ser utilizado en mejor momento o bien adelantar un cierto grado de bienestar.

3.5.- Estructura organizacional

El artículo 38-E de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de el Crédito, señala:

“ La administración y vigilancia de las sociedades de ahorro y préstamo estará encomendada a una asamblea general de socios, a un consejo de administración, a un gerente general, a un comité de vigilancia y a los demás órganos que mediante reglas de carácter general señale la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, así como las que en su caso determine la mencionada asamblea”

Así mismo, la Ley de Sociedades Cooperativas, señala en su artículo 34:

CAPITULO III

Del Funcionamiento y Administración

Artículo 34.- La dirección, administración y vigilancia interna de las sociedades cooperativas, estará a cargo de:

- I.- La asamblea general de socios;
- II.- El Consejo de Administración;

III.- El Consejo de vigilancia, y

IV.- Las comisiones que esta ley establece y las demás que designe la asamblea general.”

Como nos podemos dar cuenta, la estructura es la misma, para estos dos tipos de figuras, que son las sociedades de ahorro y préstamo y las sociedades cooperativas, donde el máximo órgano dentro de estas es la asamblea general de socios.

En este sentido, no estamos de acuerdo con este sistema de administración rotativo y selectivo, ya que es muy manipulable, porque cualquier persona, sin conocer sus antecedentes, ni su capacidad administrativa por el solo hecho de pagar una mínima cantidad, que se denomina parte social, automáticamente se hace acreedor a la posibilidad de administrar el patrimonio de todos los demás miembros.

En la práctica se ha observado, que las personas más conflictivas y exhibicionistas son las que llegan más fácilmente a los consejos de administración de las cajas obteniendo como resultado, que los recursos tanto materiales, como intelectuales, se destinen a la atención y capacidad de dichos dirigentes, cuyo resultado son cajas pequeñas con grandes problemas societarios.

Es común, observar asambleas masivas donde sin conocimiento alguno los asistentes nombran a las personas que van a dirigir la caja, sin siquiera saber sus nombres, sus antecedentes como ciudadanos.

Otra característica de este tipo de administración, es que cuando el período de algún consejo de administración que resultó positivo para la caja que dirigen, tengan que salir, porque su período termina, ocasionando con esto dos resultados que afectan directamente a una caja popular:

1.- Uno de ellos individual, ya que con los conocimientos adquiridos por los dirigentes, propicia que una vez que termina el período de el Consejo de Administración estos se van a otros lugares o se quedan en el mismo y organizan nuevas Cajas Populares, ya que es obvio que una vez que están en el poder, quieren seguir estándolo.

2.- El descontrol de la caja que dirigían, pues los nuevos dirigentes van a necesitar capacitación y mayor información de como se maneja una caja popular, y necesariamente estas personas van a cambiar el estilo y estrategias en la administración, por tanto la caja tendrá que adecuarse a nuevas maneras de hacer las cosas. Acarreando la mayor de las veces, resultados negativos, ya que como consecuencia de estos cambios, los miembros resienten malos servicios e inseguridad.

3.6.- Organos de vigilancia de las cajas populares.

Fue tan importante el movimiento cajista, que debido a el gran auge que tuvo, originó que en febrero de 1989, la Comisión Nacional Bancaria, realizara específicamente a las cajas Libertad e Inmaculada de Querétaro, una investigación sobre la organización, objetivos y alcances de éstas, esgrimiendo que tenían la autoridad suficiente, sobre el flujo de el dinero en el país, argumentado que el movimiento cajista o de las cajas populares, ya era conocido por los funcionarios debido a su expansión explosiva de los últimos cinco años.

Existen órganos de vigilancia internos en las cajas populares, que no llevan a cabo tal función, ya que son manipulados por malos consejos de administración, y terminan integrando a este mismo consejo, ocupando rotativamente los puestos ya que primero pueden estar como presidente de el Consejo de vigilancia y el día de mañana son presidentes de el Consejo de Administración, haciendo en la realidad un grupo minúsculo de poder, que es quien ejerce la administración, con frecuentes roces entre ellos sin hacer de ninguna manera participes a la asamblea general, pese a ser el máximo órgano de autoridad.

Por la naturaleza propia de los fenómenos económicos en que se ve envuelto el manejo de el dinero, que representa el patrimonio líquido de las personas, está sujeto a movimientos del mercado y a conductas sociales negativas, como la avaricia y la codicia.

Es indispensable para los administradores el conocimiento profesional de el medio y de los controles que inhiban las conductas anti sociales.

Hace fundamental que los dirigentes de las cajas sean personas honestas y reciban las consecuencias directas de sus actos, respondiendo solidaria, ilimitada y subsidiariamente en vez de que los dirigentes de estas instituciones sean elegidos a el azar y se conviertan en verdaderos tiranos de el poder, mientras que las cajas tengan recursos y una vez que estos se acaban son los primeros en salir y jurídicamente no tienen ninguna responsabilidad tanto civil como penal, al quebrar una Caja.

Es común que cuando una caja quiebra se le atribuyan las consecuencias de esto, a gerentes y hasta a cajeras la responsabilidad de dicha quiebra, cuando en realidad, son los consejeros, tanto de administración como, de vigilancia, los responsables de una sana administración.

Las autoridades generalmente se confunden y realizan procesos en contra de estas personas sin inmiscuir a quien en otro tipo de sociedades serian los responsables, que en este caso son los denominados consejos de administración.

CAPITULO IV

IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE LAS CAJAS POPULARES EN MEXICO.

4.1.- Necesidad social y económica

Una de las causas primordiales, por las que nacen las cajas populares, es para satisfacer una necesidad originada dentro de la sociedad de clase media y clase baja.

Dicha necesidad consiste en el acceso a servicios de ahorro y préstamo popular, sin tantos requisitos burocráticos y de los cuales no podían solicitar a las instituciones bancarias en nuestro país, ya que no eran sujetos para este tipo de servicios.

Se buscó, además satisfacer la necesidad de un grupo determinado de personas que buscaban que su dinero estuviera seguro.

Se buscó primordialmente que la misma gente manejara su dinero, para que en la sociedad a la que pertenece sea aprovechado el préstamo y se impida que el dinero sea utilizado por otras sociedades en perjuicio y empobreciendo a la que lo genera.

Ejemplo:

Los grandes ricos de México, que se van al extranjero a gastarse su dinero y ocasionando que este no circule en su país donde lo originó.

Las cajas populares son un fenómeno social interesante y se presta para confusiones y grandes controversias. En el terreno de lo material, nace de el contexto cotidiano de las relaciones interpersonales, siendo un conjunto de modos y relaciones de personas cuyo común denominador es el trabajo y las ganas de superación.²¹.

²¹RECASENS Siches, Luis, Sociología, , 3ra. Ed., México, Editorial Porrúa, 1998, p. 110.

Los servicios de las cajas, van a ser usados durante el trayecto de vida más importante de un individuo, el cual empieza cuando este adquiere una forma de vivir (el trabajo) y terminará con la muerte.

Las necesidades sociales de las personas, son muchas y de diversa índole y jerarquización además, complicadas. Hay teóricos como Maslow, que nos indica con su pirámide de necesidades que las primarias serán las de vestido y alimentos, pasando por las necesidades de reconocimiento y status, para terminar en la cúspide con las necesidades de trascendencia, en las que pretende el individuo dejar su huella por el paso de este mundo., no tenemos necesidades después de la cremación de el cuerpo, pero sí en vida., tenemos la necesidad de trascender a el cuerpo, dedicándonos a ello después de satisfacer las anteriores a desarrollar actividades en las que considera el individuo, que es útil a los demás., ya que ésta concepción, según Darwin, es la que permitió a el hombre sobrevivir en un ambiente de desventaja²²

Para darnos cuenta de la multiplicidad de las necesidades sociales que un individuo experimenta en la vida y en los cambios que éstas tienen, es importante ir en un viaje desde el nacimiento de una persona, pues, según el maestro Recasens²³ *"nuestra vida es lo que somos y lo que hacemos, todo lo que nos sucede, todo lo que sentimos, todo lo que nos preocupa, todo lo que hacemos en cada uno de los sucesivos instantes, por humildes, encabritados, concentrados, dramáticos y triviales que parezcan"*. La vida

²²DARWIN, Charles, Origen de el Hombre, México, Editorial Prisma, 1987, p. 115

²³Op. Cit. Supra.

comienza con la concepción y materialmente como tal y siendo un acontecimiento social y jurídico importante es el nacimiento donde se reglamentan cuestiones que para el vulgo son costumbres y de una importancia irrelevante como el nombre, la personalidad jurídica, domicilio, disponibilidad de su cuerpo, etc. La persona al nacer, inmediatamente es sujeta de derechos y obligaciones desde el punto de vista de el derecho, pero como persona también es sujeta de necesidades físicas y sociales, que van a irse sucediendo instante a instante, entretejiendo la vida de la persona. Así tenemos que en los primeros 14 años de vida, va a hacer una vida de dependencia tanto económica como social. Es una etapa caracterizada independientemente de el poder económico de quien ejerza la patria potestad. Es cuando el sujeto va adquiriendo poco a poco, madurez física y aprendiendo un sin número de conocimientos de los que depende el resto de su vida.

Lo más importante es visualizar que la persona no decide por sí misma, ni sobre su persona, ni en sus bienes.

Una segunda etapa la encontramos dentro de los 14 y 16 años, hasta que el individuo obtiene ingresos por si mismo (el trabajo), la persona biológicamente esta formada, tan es así que para contraer matrimonio se necesita que el hombre haya cumplido 16 años y la mujer 14 años., además la ley laboral en el artículo 22, nos señala la prohibición de trabajo, para los menores de 14 años estableciendo algunos privilegios y condiciones. En esta etapa del desarrollo encontramos al individuo, consiente de si mismo, pero todavía dependiente (salvo excepciones) de quien ejerza la patria potestad. En nuestro medio es común que las

personas que viven en esa edad se dediquen al estudio., generalmente cursan desde la secundaria que es obligatoria (artículo 3 constitucional) o en su caso la preparatoria. El evento significativo que regirá y será factor de constantes cambios, en el ingreso percibido por sí mismo, ya sea subordinado o por el comercio. Es el ingreso del dinero que hace o provoca la independencia de quien ejerza la patria potestad., aun cuando por ley, la mayoría de edad se da a los 18 años cumplidos²⁴, pero la verdadera emancipación se da cuando el individuo es capaz de gobernarse así mismo²⁵, situación que debe ocurrir con la capacidad real de sostenerse así mismo, que en nuestro medio es fluctuante pues se da en clases económicamente bajas después de los 14 años aproximadamente y en clases que pueden sostener y darles educación profesional a los hijos, estos logran su independencia después de los veinte años., mientras tanto, los padres o tutores satisfacen sus necesidades básicamente las primarias y las secundarias en la escala de Maswlow, como son los de vestido, alimentos y la cohabitación compartida con sus padres y hermanos, y en contraprestación los hijos deben mostrar obediencia.

Al obtener ingresos propios, ya sea por desarrollar un trabajo personal subordinado o por dedicarse a el comercio que son las dos fuentes naturales de obtener lícitamente los ingresos propios, que están regulados la primera por las leyes laborales y las segundas por el código de comercio y leyes mercantiles., operan en el hombre cambios psicológicos importantes que le dan como consecuencia el sentimiento apremiante

²⁴Artículo 627 Código Civil, de el Estado de Querétaro.

²⁵Op. Cit. p.17

espontaneo de satisfacer necesidades de reconocimiento y trascendencia. Entre las más importantes, encontramos la de manifestar nuestra independencia que se traduce en vivir fuera de el hogar materno, lo que implica las necesidades materiales de casa habitación rentada o comprada, las necesidades sexuales manifestadas por las actividades propias para encontrar pareja necesitando vestido, viajes, regalos, etc. Necesidades de trascendencia manifestadas por la necesidad de educar a los hijos de acuerdo a los valores creídos por la persona.

En esta etapa de madurez, generalmente suele ser las más larga en años, pues comienza con la emancipación real y termina con la jubilación o el retiro de los negocios o con la muerte prematura. Es un período que puede durar normalmente 40 años en promedio., sin embargo es un período que observa diferentes estadías pues al principio el joven experimenta generalmente buena salud, pero escasos bienes o nada de pertenencias y las necesidades antes habladas se manifiestan todas casi al mismo tiempo, tanto en el hombre como en la mujer, el ingreso que pueda recibir la persona es menor al costo de los satisfactores de las necesidades que percibe y aun mayor de las necesidades no evidentes, pues ello depende del sentido o significación, de la intencionalidad humana, de acuerdo a su capacidad de imaginación, a su status social y sobre todo de su proyecto de vida, se haya concebido en la educación, traduciéndolo en cultura .

Roberto Guzmán Real, señala: *“la cultura es el complejo formado por los bienes materiales, conocimientos técnicos, creencias, moral, costumbres y*

normas de derecho, así como otras capacidades y hábitos adquiridos por el hombre como miembro de la sociedad"²⁶.

Combinando lo material de Guzmán Real, con el simbolismo de la intencionalidad, el sentido que le da el hombre a sus situaciones físicas y colectivas, de esta etapa van a ser una gama de inacabables necesidades, limitadas por la capacidad económica social y normativa a que este sujeta la persona. Con el anterior marco, las personas en la actualidad son estudiadas por la mercadotecnia que señala como su objetivo como la ciencia a satisfacer las necesidades humanas, su objetivo será pues producir para vender²⁷. Las personas se ven asediadas en ésta etapa consideradas como compradoras para alcanzar y sostener un determinado nivel de status y bienestar que exige su círculo social, cambiantes desde el primer momento, presentadas de manera súbita y creciente modificadas según la capacidad de ingreso, cultura de consumo., pero estas necesidades evolucionan a medida que se van cubriendo y avanzando la edad, así encontramos que al principio de ésta etapa, la persona cree conveniente usar dinero ajeno para adelantar el bienestar deseado y a medida que se avanza la persona va ahorrando.

Independientemente, si una persona piensa en el ahorro y en el préstamo, en esta etapa es cuando el hombre muestra toda su capacidad asociativa, es cuando forma la familia, la educa, se asocia con familiares y amigos, emprende negocios, obras sociales, participa activamente en la

²⁶GUZMAN Leal, Roberto, Sociología, 17 ed., México, Porrúa, 1995, p. 156

²⁷KOTLER, Philip, Dirección de Mercadotecnia, 3ra. Edición, México, edit. Diana, 1981, p. 21.

política, se sigue educando y educa a otros, en síntesis es un cúmulo de necesidades, pero también de producción social, económica y cultural.

Así como cuando el evento del trabajo, le genera un ingreso a la persona, esta cambia su conducta tendiente a la independencia, que se dice cuando la vida de una persona, no depende de otro²⁸, una vez obtenida, esta tratará de mantenerla hasta el momento de su muerte. Surge entonces una constante inquietud, que se acrecienta al transcurrir los años y observa la persona que la habilidad de mantenerse en el trabajo o comercio se le dificulta.

A partir de que se da, real y material, esta jubilación o retiro de el trabajo, para la Ley del Seguro Social esta jubilación se da después de los sesenta años (artículo 154 de la Ley de el Seguro Social), empieza la ultima etapa de la persona, cuyo objetivo es conservar la independencia, satisfaciendo necesidades propias de la edad, como conservar la salud, evitar el aburrimiento, apoyar a los hijos y familiares, habitación, alimentos apropiados, desarrollo de actividades de trascendencia, asociación de personas de la edad, se refuerzan actividades como preparar las consecuencias de la muerte, fijándose en gastos de sepelio, gastos legales para la sucesión, etc.

²⁸ABBAGNANO, Nicola, Diccionario de Filosofía, 2da. edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Una de las preocupaciones mayores en esta edad, es la conservación y seguridad de los bienes, en especial la del dinero líquido, cuando se posee es imperativo para la persona, que el dinero este seguro con discrecionalidad y que no pierda valor por la inflación, generalmente no le interesa lucrar con ese dinero, ni emprender aventuras financieras, continua satisfaciendo necesidades sociales en derredor de la familia.

Este viaje por diferentes etapas que experimenta el individuo, demuestra la evolución, que lo afecta en el aspecto social, independientemente de lo económico, pues la persona busca su bienestar social, en primer término adaptándose al nivel de ingreso, que sin duda modifica su conducta pero no deja de vivir en grupo.

Los grupos, para efectos de el presente estudio, los analizaremos en dos clasificaciones, que Recanses Siches, en su libro de sociología, muestra: La sociedad comunitaria, en sentido de relaciones de participación con otros perdiendo la individualidad específica. El individuo participa en lo que le es común con otros sentimientos e ideas. Dichos grupos comunitarios van desde la familia, escuela, profesión, nación, etc., donde se comparten valores, cultura y es necesario que esos grupos comunitarios que se crean espontáneamente pues no necesitan la voluntad reflexiva para pertenecer a ellos, pero si comparten una serie de necesidades como de lenguaje, educación, seguridad, de comercio, de manejo de sus bienes económicos incluido el dinero, que es un satisfactor preponderante en la vida de un individuo

Por otro lado maneja la asociación que se constituye libremente lo cual también comparte nuestra constitución como garantía fundamental en el artículo 9 Constitucional, en la cual el individuo ingresa y se separa voluntariamente, con el fin de realizar en común un objeto de satisfacer necesidades en común, ya sea primarias, secundarias o, de status o de realización. Los grupos sociales entonces pueden y se forman voluntariamente y conscientes para resolver sus problemas.

En este aspecto, influye en demasía, el económico, ya que es indudable que la economía es una ciencia de carácter social, solo que especializada en fenómenos de oferta y demanda, encaminada a la producción y el consumo de la riqueza, aunque el aspecto económico modifica la conducta del hombre en sociedad, pero los aspectos económicos tienen su tratamiento particular sin confundirlos con los estrictamente sociales y aun cuando lo económico influya los fenómenos sociales continúan su proceso.

Ejemplo: un elemento importante de la economía es el dinero que es una convención social artificial²⁹, como medida de valor para vender y comprar. En relación a esto, Vittorio Mathiu en su libro "La Filosofía del Dinero, editada por Ediciones Rialp, señala: *"Que el dinero es como medida de valor y que tiene funciones de intercambio y como medio de pago"*.

²⁹SAMUELSON, Curso de Economía Moderna, Editorial Aguilar, 6ta. Edición, Pag. 59

Los fenómenos económicos presentan un tratamiento tecnológico diferente, haciendo construcciones como inflación, oferta y demanda, especulación, ganancia, mercados financieros, balanza de pagos, importaciones y exportación, etc., que indudablemente tienen relación con fenómenos sociales pero son indudablemente económicos.

El viaje en la vida de un individuo, nos sirvió para aclarar que las personas tienen necesidades sociales distintas a las económicas y por ende pueden constituirse grupos en asociaciones para satisfacer dichas necesidades y Galindo Garfias, precisa que el Derecho Civil regula las situaciones sociales del individuo. El dinero y demás factores económicos, aun cuando influyen no constituyen la materia de la asociación.

4.2.- IMPORTANCIA SOCIAL Y ECONOMICA

A pesar de que a este tipo de instituciones (cajas populares) no se le ha dado una reglamentación adecuada, han sido personas morales que han crecido a un ritmo muy acelerado, ocasionando con ello una mayor fuente de empleos, tanto de manera directa, como indirecta.

Durante las últimas décadas, el gobierno promovió una gran cantidad de programas de financiamiento contra la pobreza, destacando dentro de ellos, las cajas solidarias, mismo que se consideró como un proyecto

innovador, cuando sabemos que entre la población común esto ya se venía dando.

Las cajas solidarias, nacen como una estrategia de atención a la pobreza en 1993. como efecto de la reducción operativa de la banca de desarrollo Banrural. Entre 1989-1994 los productores agrícolas de zonas temporaleras de alta siniestralidad o clasificados como no potenciales en el mercado por su baja productividad, fueron transferidos para su atención crediticia al programa nacional de solidaridad (PRONASOL). Con la perspectiva de generar mecanismos de reciclamiento financiero de los subsidios, se diseñó la estrategia de cajas de préstamo y ahorro rural.

Este es un ejemplo, de que este tipo de instituciones son muy necesarias en nuestra sociedad, ya que nos da la oportunidad a el individuo de administrar su propio dinero y así se da un círculo que beneficia directamente a la población ya que el dinero que perciben las cajas populares de ahorro, es distribuido dentro de la misma sociedad.

Situación que trae beneficios para todos, en otras palabras, se busca que el dinero se socialice.

Para comprobar el impacto de estas instituciones y partir de datos confiables que puedan darnos información de como ésta necesidad no evidente es percibida en la ciudad de Querétaro, consideramos sumamente importante, para fundamentar y justificar el presente tema, organizar y llevar a cabo una encuesta, patrocinada por Caja Bienestar, a petición de los que elaboramos esta tesis, cuyo objetivo fundamental fue determinar

de la población mayor de 18 años, sin importar sexo, religión o clase social, cuantas personas están inscritas o pertenecen a una caja de ahorros

Dicha encuesta, abarcó un universo de 2000 encuestados, de distintas colonias, en las que destacan: Lomas de Casa Blanca, Zona Centro, Satélite, Carrillo Puerto, Peñuelas y en especial en los Mercados de la Cruz y Escobedo, de la ciudad de Santiago de Querétaro.

Fuimos 50 encuestadores, todos ellos profesionistas y técnicos administrativos, 30 de los cuales somos empleados de Caja Bienestar. Fue aplicada el domingo 20 de junio de 1999, a partir de las 8:00 AM, terminando el trabajo de campo a las 13:00 hrs. Se recopilaron 1904 encuestas, de las cuales resultó que 869 personas dijeron pertenecer a alguna caja popular, que es el 45.43% del universo aplicado.

Investigando en el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), encontramos que la población en la Ciudad de Santiago de Querétaro es de 5 559 222, según censo de 1995, de los cuales 327 418 son mayores de 18 años., población a la que fue dirigida la encuesta, determinando que en Querétaro existen aproximadamente 148 745 personas que pertenecen a una caja de ahorros.

Esto nos indica el grado de penetración que han tenido estas instituciones, que tienen una gran laguna dentro de la ley; además encontramos que éstas cajas han proliferado sin control, ya que en la misma encuesta encontramos la existencia de 40 cajas, algunas de ellas organizadas como sociedades de ahorro y préstamo, algunas otras

cooperativas, cajas laborales, como la de la U.A.Q. y otras muchas sociedades civiles y sociedades irregulares.

Es aquí donde rebatimos, lo que señala el maestro Acosta Romero, cuando dice:³⁰ " ..."*hay quien opina que se debe promulgar una ley para este tipo de instituciones, cuestión que no comparto pues no tiene tanta importancia como para dedicarles esta ley y sería absurdo que tuvieran un tratamiento similar a los bancos...*"

Totalmente absurda la idea de el maestro Acosta Romero, ya que nosotros consideramos que es muy necesaria una ley que regule a todas las Cajas Populares de Ahorro y Préstamo, independientemente de el nombre con el que se den a conocer, ya que existen demasiadas lagunas dentro de algunas leyes que tratan de regularlas y algunas tiene mayores beneficios que otras, cuando realmente llevan a cabo la misma función, por lo que se debe de unificar definitivamente a el movimiento cajista, con la finalidad de tener un orden dentro del movimiento y además llevar a cabo una protección mas segura a los integrantes de las cajas populares y una vigilancia mas real por parte de las autoridades que sean competentes.

Por otro lado, señala que no tiene importancia, pues seguro considera que la función de la Banca , es solo importante por las grandes cantidades de dinero que manejan y no toma en cuenta que, es más importante los

³⁰ACOSTA Romero, Miguel, Nuevo Derecho Bancario, 7ma. Edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 932.

pequeños capitales y que los individuos tengan acceso a pequeños créditos para satisfacer necesidades inmediatas. Es por ello que las Cajas juegan un papel importante en lo social por que debe de haber leyes que aumenten el grado de asociación y colaboración de los hombres.

4.3.- REALIDAD ACTUAL.

El sistema de ahorro y préstamo en nuestro país, se ha vuelto manipulable, toda vez que en el caso de la ley de instituciones y organizaciones auxiliares de el crédito, misma que contempla a las sociedades de ahorro y préstamo, es ya obsoleta y las pocas cajas populares con la figura que dicha ley contempla y que además ya tiene la autorización por parte de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para funcionar como tales, cuando no les conviene seguir operando como Sap's, llevan a cabo transformaciones a Sociedades Cooperativas, totalmente fuera de las normas jurídicas que al efecto existen, esto por proteger intereses personales y además para evitar el pago de impuestos a los que la ley en la materia las sujeta, y sin la debida autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y es entonces que los consejeros se van perpetuando en sus cargos, y solo en perjuicio de las instituciones a las que representan, toda vez que no buscan beneficiar a la misma y solo le ocasionan perjuicios que necesariamente repercuten en los socios que reciben los servicios que este tipo de instituciones ofrecen.

Nos permitimos transcribir un análisis que sobre las cajas populares lleva a cabo el C.P. Agapito Arrellano Ponce, persona con toda a experiencia y conocimiento en cajas de ahorro popular:

“Existen en la zona urbana de Querétaro y sus áreas circunvecinas más de cincuenta cajas, sin control federal ni estatal que les obligue a cumplir con sus objetivos de una manera ordenada y congruente con lo que dicen que son.

Lo anterior me preocupa porque nuestras autoridades son neófitas en este tema y lo único que han hecho es crear leyes alternativas, sin ningún conocimiento ni investigación, solo para quitarse presiones o salir de el paso, lo que ha dado como resultado más problemas a el cajismo en los últimos cinco años y todo porque en México solo se le ha apostado al sistema bancario, cerrando los ojos a cualquier otro, como el cajista, que en Querétaro tiene más de cuarenta años, dando mejores resultados que los protegidos bancos.

En otras palabras, mientras no exista voluntad y conocimiento de lo que es el movimiento cajista lo único que se está provocando son campos fértiles para los negocios personales de los filantrópicos consejos de administración, que con sus vestiduras de grandes empresarios han provocado el quebranto de el patrimonio de muchos ahorradores y, en el mejor de los casos, le han quitado el acceso a el crédito a muchos Queretanos para mejor invertir en casas de bolsa, sin ningún riesgo y sin ningún trabajo, pero eso si, dándose jugosas prestaciones y salarios.

Las autoridades, por medio de las genialidades de nuestros diputados, aprobaron una ley de cooperativas, en la cual es más difícil abrir un puesto de tacos, que formar una cooperativa, y lo que es peor, fueron comparsa de unos individuos que están necios en que el cooperativismo los va a sacar de pobres., lo único que no saben es que la riqueza no va de la mano de la sabiduría y el éxito.

Los cajistas tenemos, como en botica, de todo para escoger si queremos formar una caja, existen las cooperativas, las sociedades civiles, inclusive las uniones de crédito, las de factoraje y si esto no basta, pues abrimos sin ninguna figura jurídica.

La gran variedad de posibilidades jurídicas, fue provocada por dos tipos de directivos: los que no queremos dejar que se pierda el movimiento cajista, en doctrinas teóricas y arcaicas, como el cooperativismo, y andamos buscando alternativas que sean congruentes con nuestros valores y principios sociales, como el dinero por ser producido dentro de una sociedad es de todos y debe ser accesible, para cada individuo, mientras no se demuestre lo contrario., y los que han explotado las bondades de el sistema cajista y lo han aplicado a sus intereses personales haciendo piruetas legales para cambiar de personalidad jurídica, cada que ve cerca a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, pero eso, cuando se la encuentran le dicen que son los cooperativistas más buenos de la tierra y le exigen que no se les cobre impuestos y que los dejen gobernarse por sí mismos.

Desgraciadamente el primer grupo de cajistas, nos llamarán ingenuos, porque pretendemos resolver el problema económico de México, haciendo que

el dinero se socialice., pero ya demostramos, durante mas de veinte años, en la región bajío, que si se puede.

Sin embargo el otro grupo de cajistas, les va a suceder lo que a los nuevos banqueros, destrozaran el sistema con la ayuda de la autoridad, una vez que la han engañado con argumentos falsos de que son el iso 9000 de las cajas de ahorro”³¹

Actualmente, existen distintas figuras jurídicas, que tienen como objeto principal el ahorro y el préstamo, entre las que destacan: Sociedades de Ahorro y Préstamo, Sociedades Cooperativas, Sociedades Civiles, etc.

La mayoría de las instituciones de ahorro y préstamo popular, se agrupan en distintas organizaciones, entre las que se encuentran asociación nacional de uniones regionales cooperativas (ANURCO), asociación mexicana de sociedades de ahorro y préstamo (AMSAP), asociación nacional de uniones de crédito agrícola y ganadero (ANUCAG), asociación mexicana de uniones de crédito del sector social (AMUCSS), asociación nacional de fondos de aseguramiento (ANFA), confederación nacional mexicana de cooperativas de ahorro y préstamo (CNMCAP), consejo consultivo nacional de cajas solidarias (CCNCS).

El perfil básico de estas organizaciones financieras populares en México, son los siguientes:

³¹Véase publicación de fecha 9 de agosto de 1999, Semanario de Opinión Política y Cultural Nuevo Milenio.

1.- Asociación Nacional de Uniones Regionales Cooperativas (ANURCO).

Esta fue constituida en 1993, como una red de organizaciones financieras bajo un esquema semi-federado. Se configura como asociación civil, e integra a cinco organizaciones regionales que agrupan en conjunto a 57 cajas de ahorro y crédito, distribuidas en 14 estados de la república: UNISAP, en Jalisco, Nayarit y Colima; sistema coopera en Yucatán, Campeche y Quintana Roo; Federación Mexicana de Cooperativas en San Luis Potosí y Querétaro., Coordinadora Regional Norte en Durango y Zacatecas., y la Coordinadora Regional Golfo en Veracruz, Chiapas y Puebla.

Las cajas de ahorro y prestamos que agrupa ANURCO se configuran como Cooperativas de Ahorro y Préstamo, Sociedades de Ahorro y Préstamo y Cajas Populares con diversas figura asociativas.

Sus objetivos se orientan principalmente a promover una imagen corporativa entre los asociados.

Homogeneizar sus operaciones, productos y servicios, además de las políticas financieras de los organismos asociados.

Desarrollar nuevos productos como la tarjeta inteligente.

Promover la negociación conjunta en la contratación de seguros y fianzas de los organismos asociados.

Desarrollar la facultad de supervisión a la solvencia de las instituciones asociadas.

Fomentar la doctrina y espíritu cooperativo.

La visión a futuro de ANURCO, es su participación en la unificación cooperativa y su funcionamiento como un sistema federado y confederado.

2.- Asociación Mexicana de Sociedades de Ahorro y Préstamo (AMSAP)

Esta se constituyó en 1994, como Asociación Civil, es un frente común asociado que funciona básicamente como instancia de representación y gestión, identificando objetivos comunes de sus organismos asociados. actualmente integra a 12 Sap's con presencia en 29 Estados de la República, a excepción de Chiapas, Querétaro y Baja California Sur, considerando la participación de la caja popular mexicana y de la Sociedad de Ahorro y Préstamo Cresencio A. Cruz de ANURCO. Las Sap's asociadas en AMSAP, tienen diversas orientaciones institucionales, dependiendo de su origen, la mitad fueron cajas populares con más de 40 años de existencia, y por lo menos la otra mitad de sus asociados se formaron a partir de 1993. las Sap's se caracterizan por su proyección hacia una población abierta o cerrada. Las de población abierta,

generalmente son las de origen cajista, como “La Inmaculada” o “Santa Ma. Guadalupe”, y algunas recientes como Multicaja y Ahorro y Crédito de el Noroeste (misma que quebró recientemente y perjudico a mas 40,000 ahorradores). las de población cerrada han sido promovidas por gremios y sindicatos, como la Unicaja (institución que también quebró y la cantidad del quebranto ascendió a mas o menos cinco millones de pesos, deuda que asumió la Universidad Iberoamericana), esta caja fue promovida por empleados y profesores de la Universidad Iberoamericana, Servicaja que atiende a un alto porcentaje de artesanos de el calzado, o la “Caja de Ahorro de los Telefonistas”, constituida por trabajadores de dicho sindicato. Actualmente esta caja es una de las mas exitosas.

3.- Asociación Nacional de Uniones de Crédito Agrícola y Ganadero (ANUCAG)

Esta se configura como una Asociación Civil, con más de 30 años de existencia, se trata de red asociada de más 40 Uniones de Crédito Agropecuarias. Estas uniones tienen presencia en Coahuila, Durango, Sinaloa, Sonora, Aguascalientes, Chiapas y Chihuahua.

Las funciones principales que realiza son de gestión y representación con algunos apoyos técnicos, se gobierna mediante una estructura de asamblea general de asociados, un Consejo Directivo, y un Director General.

4.- Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS).

Se constituyó en 1990, como una asociación civil. AMUCSS es una red asociativa de uniones de crédito campesinas enfocada a la representación y gestión de sus asociadas, además de otorgarles servicios de asesoría, capacitación, diagnósticos y desarrollo tecnológico.

Está integrada por 32 uniones de crédito rurales, con presencia en los Estados de Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Situación que refleja que el movimiento cajista debe de ser unificado, ya que aunque se den a conocer con distintos nombres y figuras jurídicas, sus objetivos, consecuencias y alcances son los mismos.

Aunque tengan los mismos objetivos, son tratadas y reguladas de distinta manera, situación que consideramos totalmente incongruente.

CAPITULO V

REGLAMENTACION DE EL AHORRO POPULAR

5.1.- Antecedentes

Desde el surgimiento de las cajas populares, ya con un objeto social claramente determinado que es el ahorro y el préstamo, sus fundadores han tenido la inquietud por una regulación adecuada y además acorde con el movimiento cajista., y es debido a esta falta de regulación que las distintas cajas que nacieron tomaron la figura que mas les convino o de acuerdo a el tiempo en el que les tocó nacer, ya que no ha habido un apoyo ni una regulación oficial.

Esto ha ocasionado, que se trate de buscar una regulación adecuada a la figura, tal fue el caso de nuestro Estado de Querétaro, que tuvo vigencia, la Ley de Sociedades de Solidaridad Económica, así como también el Estado de Zacatecas.

5.2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Según Aristóteles, la Constitución es el ser de el Estado.

Para Schmit, la Constitución es la manera de ser de el Estado, por cuanto a la unidad política de un pueblo.

Nuestra Constitución está dentro de la calificación de las flexibles, pues de acuerdo a los cambios que va sufriendo una sociedad, esta se adecua a los tiempos y necesidades que se vayan presentando.

Desde la perspectiva social, la Constitución regula la forma de participación política, los fenómenos de la distribución de la riqueza nacional, la aceptación cultural de los diferentes pueblos que habitan en el Estado, así como la adecuada explotación y conservación de los recursos naturales.³²

³²RABELL García, Enrique, Temas Constitucionales, México, 1997, p. 29

Trataremos específicamente, el aspecto económico de la Constitución, es decir, la regulación de la actividad económica del país que la misma contempla.

El papel de la Constitución en la economía nacional, es de trascendental importancia en el Estado que la misma regule, ya que establece el grado de intervención del Estado en la economía nacional, el sistema económico de producción, distribución y consumo que adoptará el país., los mecanismos por los cuales el gobierno podrá realizar dicha intervención, las garantías económicas a favor de los ciudadanos, las cuales consignan el derecho de propiedad y de comercio., así como las garantías sociales a favor de la comunidad que consisten en el establecimiento de instituciones sociales por medio de las cuales se efectúa la distribución y reparto de la riqueza de los habitantes.

El artículo 25 Constitucional, que a la letra dice:

"Artículo 25.- Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que esto sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y clases sociales, cuya seguridad protege nuestra constitución.

Artículo 25 Constitucional Párrafo seis.. "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y

privado de la economía, y sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y el uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

El Ejecutivo no ha usado la facultad que tiene de impulsar el crecimiento de instituciones de el sector social, promoviendo o instando a que se promueva y se decrete una ley que unifique a las Cajas Populares, a fin de que haya igualdad de trato en las mismas, ya que independientemente de la figura que adopten su objeto social es el mismo al ahorro y el préstamo

5.3.- Constitución local

Nos permitimos transcribir la Fracción XXXI, del artículo 41 :

Artículo 41.- son facultades de la legislatura.

Fracción XXXI.- Legislar sobre todo aquello que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, no conceda expresamente a el Congreso de la Unión

El ahorro y el préstamo popular no es una materia que se encuentre reservada a la Federación, por lo que volvemos a afirmar que las legislaturas de los Estados, están facultadas para legislar en materia de ahorro y préstamo popular.

Anterior a la reforma que sufriera el Artículo 73, Fracción X, de nuestra Constitución, los Estados de la Federación, tenían la facultad de legislar en materia de ahorro y préstamo popular, ya que anteriormente, el legislativo solo tenía facultades en lo relativo a actividades bancarias y de crédito, pero ahora este tiene facultades de legislar en materia de intermediación y servicios financieros.

Es los últimos años, se ha puesto muy de moda, que existen servicios financieros bancarios y servicios financieros no bancarios. Conceptos que hasta el día de hoy no han sido realmente definidos y clarificados. De ahí que afirmamos que la asociación de personas con la finalidad de incrementar su bienestar no está limitado a las facultades de la federación.

5.4.- Ley de Sociedades de Solidaridad Económica

Decretada por el entonces gobernador de el Estado de Querétaro, el Lic. Mariano Palacios Alcocer, que se basa en lo dispuesto por el artículo 25 constitucional, fue la ***“Ley de Sociedades de Solidaridad Económica”***.

La citada ley , se decretó bajo el siguiente considerando:

"Durante cerca de treinta años, han venido operando en la entidad las instituciones conocidas socialmente como "cajas populares", organizaciones constituidas por individuos de la clase trabajadora y cuyo objetivo fundamental es ahorrar en común y obtener prestamos con intereses razonables., sin ánimo de lucro y con la especial finalidad de proporcionar a los asociados capacidad de consumo suficiente para solventar sus necesidades mas apremiantes, en la especie", ha dado lugar a que sus operaciones se sustenten sólo en normas internas y su desarrollo creciente se ha dado sin sujeción al conocimiento o vigilancia que autoridad cualesquiera, sea esta federal o estatal, la razón de esto la encontramos en el hecho de que éstas agrupaciones de trabajadores no encuadran formalmente en ninguna de las sociedades mercantiles reguladas por la ley de la materia, ni aun en la figura de sociedad cooperativa, pues aunque en esta última instancia son los principios de el cooperativismo su fuente ideológica y doctrinal, sistemáticamente se han enfrentado al rechazo a ser consideradas como tales, justamente por no encuadrar, en ninguno de los supuestos de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Esta situación ha originado una serie de anomalías en el funcionamiento de éstas instituciones, tanto por el hecho de carecer de personalidad jurídica que les permita actuar legítimamente ante todo tipo de autoridades, entidades o dependencias, como por la falta de una legislación con carácter de imperio a la que se sujetan los asociados, sin posibilidades de

transgredirla impunemente como sucede con los estatutos o reglamentos que se dan así mismos los socios.

La Constitución General de la República prescribe, en su artículo 25, penúltimo párrafo: la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica de el sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria y exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social, para la producción, distribución y consumo de bienes y, servicios socialmente necesarios.

Es evidente que algunas formas de organización social relativas a la actividad económica han sido reguladas por la ley., sin embargo, el fenómeno socioeconómico de las llamadas cajas populares no ha sido contemplado hasta la fecha por algún ordenamiento jurídico federal o local, lo que ha traído como consecuencia una gran laguna dentro del marco jurídico nacional. y en tanto que la materia no se ha concedido expresamente a la federación artículo 73 de la constitución general de la república, deberá entenderse que se encuentra reservada a los estados en los términos del artículo del ordenamiento fundamental.

La función y naturaleza de las instituciones denominadas "cajas populares " en modo alguno podría equipararse la naturaleza de las instituciones nacionales de crédito, en tanto que éstas realizan, por

definición, una función comercial en los términos de la ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito, por la ley orgánica del banco de México, la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarios y mercantiles y el Código Civil para el Distrito Federal.

Por su parte, las "cajas populares" orientan su actividad de manera diversa a las funciones señaladas en el párrafo anterior en la medida en que su radio de acción se localiza en el ámbito de el sector social, esto es, su actividad se reduce a apoyarse mutua y recíprocamente con el objeto de fortalecer la economía familiar de los trabajadores asociados a éstas instituciones.

Como bien es sabido, en el seno de los sindicatos legalmente reconocidos funcionan cajas de ahorro cuyo sustento lo encontramos en el párrafo octavo del artículo 28 de la constitución federal, cuando prescribe que -no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas par proteger sus propios intereses...-, lo cual se confirma por lo señalado por el segundo párrafo del artículo 83 de la ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito.

Por otra parte, las cajas sindicales operan apoyándose en las instituciones nacionales de crédito, confirmando las diferencias que caracterizan a unas y otras, pues la solidaridad económica de los sindicalizados se realiza a través de un servicio bancario prestado por banca nacionalizada, sin que ello suponga que los sindicatos

que en tal sentido operan violen la normatividad del artículo 28 constitucional en materia de banca y crédito.

Si las "cajas de ahorro" son permitidas para los trabajadores sindicalizados, no se desprende de normatividad alguna que exista impedimento para que los trabajadores no sindicalizados constituyan las suyas propias; antes bien, su fundamento queda más que acreditado con la normatividad citada al principio de este apartado..."³³

En los inicios de las cajas populares en Querétaro, siempre se tuvo el problema de falta de personalidad jurídica, ya que no existía una ley que las regulara de manera clara, por lo que algunas se convirtieron en asociaciones civiles y otras en sociedad civil, esto con el apoyo tanto de la federación de cajas, como de la confederación, y muchas otras eran sociedades de hecho, ya que no adoptaron ninguna de las figuras que más se les pudiese adecuar.

El gobernador de Querétaro, al tratar de darle una solución a este problema que se acrecentaba cada vez más, se propone reglamentar a este tipo de instituciones y es así como surge la controvertida "Ley de Sociedades de Solidaridad Económica del Estado de Querétaro"; la cual nace bajo el considerando citado renglones arriba, en el cual se hace una

³³Ley Publicada en el Periódico Oficial la Sombra de Arteaga el 29 de mayo de 1986.

descripción muy real de el problema que se estaba viviendo y que se pretendía solucionar. Sobresale de esta multicitada ley, lo siguiente:

1).- *Al pretender legislar en materia de ahorro y crédito, se lleva a cabo una copia de lo que era la ley de sociedades cooperativas, ya que como se analizará más adelante de una manera rápida, es que en esta no se contemplaba ningún apartado que se refiriese a el ahorro y a el crédito populares, como institución cooperativista.*

2.- *Con la publicación de esta ley, la mayoría de las cajas populares que operaban en el estado de Querétaro, obtuvieron su registro como sociedades de solidaridad económica de RESPONSABILIDAD LIMITADA, dentro de las cuales se encuentran Caja Libertad, Carrillo Puerto, Caja Unión, Florencio Rosas, Inmaculada, Gonzalo Vega, Independencia, (la cual se encontraba en el poblado de escolásticas), etc., una pequeña parte de las mismas siguieron sociedades de hecho, es decir no tenía personalidad jurídica, entre las que se encontraban "Caja el Doctor", misma que se ubicaba en el municipio de San Joaquín, Caja San Pablo, de Querétaro, Renacimiento, en San Juan del Río, La Progreso, Casa Blanca, mismas que se caracterizaban por ser cajas de reciente creación y algunas fue por desinterés total de los directivos y otras porque no cumplían con el requisitos de los integrantes mínimos que deberá de tener para obtener su registro., etc. ³⁴*

³⁴Esta solicitud de registro, era presentada ante la Dirección de Promoción de Cooperativas de Trabajadores del Estado.

3.- *Al obtener el registro como Sociedades de Solidaridad Económica, las operaciones que llevaban a cabo las cajas populares, tuvieron ya efectos contra terceros, que queremos decir con esto, se les dio un reconocimiento jurídico.*

Las consideraciones para promulgar ésta ley, fueron muy acertadas, , ya que describieron claramente la situación por la que pasaban las cajas populares de ahorro y crédito, más sin embargo fue una copia de la Ley de Sociedades Cooperativas. Trató de dar una estructura de organización, pero no logró llenar todos los aspectos más importantes que encierra una caja popular.

La ley de Sociedades de Solidaridad Económica, tuvo una vigencia muy corta, ya que cuando termina el período de gobierno de el Lic. Mariano Palacios Alcocer, el Lic. Enrique Burgos García la deroga en los primeros meses de su gobierno tomando como base los siguientes considerandos:³⁵

“Que las cajas populares son instituciones que en su origen se constituyeron como sociedades de hecho, producto de la realidad socioeconómica de nuestra entidad, que no habían sido contempladas por ningún ordenamiento jurídico, federal o local.

Que la falta de regulación específica sobre las actividades de las cajas populares, propicio el que su funcionamiento se organizara mediante reglamentos internos sin aprobación y sin control de autoridad alguna

³⁵Derogación publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”, el 9 de Diciembre de 1992.

que vigilara cuando menos que dichas instituciones cumplieran con los fines y objetivos de carácter social que les dieron origen.

Que en razón de esta laguna legislativa, se expidió la Ley de Sociedades de Solidaridad Económica en el estado de Querétaro, publicado en el periódico oficial del estado el 29 de mayo de 1986, como un marco específico que regulara la constitución, objeto, finalidad, administración, funcionamiento, autorización, registro y control de este tipo de sociedades formadas por personas de la clase trabajadora con el objeto de ahorrar en común y obtener prestamos a intereses razonables, sin ánimo de lucro, y con la finalidad de proporcionar a sus asociados una mejor calidad de vida.

Que dentro de los propósitos de el ejecutivo federal, contenidos en el plan de desarrollo 1989-1994, se contempla la modernización financiera, como una estrategia de gran relevancia; para lo cual es necesario promover el ahorro popular y canalizar hacia el sistema productivo nacional, propiciando que las cajas de ahorro dejen de ser manifestaciones aisladas y de poca trascendencia para convertirse en entes organizados que desarrollen una función social, fortaleciendo su funcionamiento y su presencia en todo el país y ofreciendo más seguridad jurídica y mejor servicio a los usuarios.

Que por las razones expuestas, el Congreso de la Unión aprobó recientemente a la Ley general de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, a consecuencia de las cuales, las hasta ahora

Sociedades de Solidaridad Económica, a las que hemos hecho mención en los párrafos que anteceden, se incorporan como organizaciones auxiliares de crédito, reguladas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, a través de una nueva figura societaria, la sociedad de ahorro y préstamo".

El Lic. Enrique Burgos García, consideró conveniente abrogar la Ley de Sociedades de Solidaridad Económica, ya que estimó que el ahorro y préstamo popular era materia federal y que las cajas populares que se constituyeron como sociedades de solidaridad económica, se tenían que apegar a la nueva figura jurídica que se estaba creando, toda vez que a las cajas populares a partir de esta regulación, se les considero como instituciones auxiliares del crédito, creándose una nueva figura más, que fue la Sociedad de Ahorro y Préstamo. Resultado de el impacto que tuvieron las cajas populares o cajas de ahorro en la vida de el país, lo que ocasionó que se le tratara de dar una regulación ya más clara y a nivel federal; teniendo como desventaja, que se deba de solicitar ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Público la autorización para que las cajas se constituyan en sociedades de ahorro y préstamo; petición, que a la mayoría no se les ha otorgado.

Esta ley, jugó un papel muy importante en la vida de las cajas populares. Tuvo una vigencia de seis años, tiempo en el cual las cajas populares tuvieron un gran auge en nuestro Estado. Ley que desde nuestro muy particular punto de vista, debió de haber seguido teniendo vigencia, previas modificaciones que a la misma se le hubieran hecho, ya que consideramos que el estado tiene la facultad de vigilar a este tipo de

institución, porque es demasiada la gente que en casos de fraude queda totalmente en estado de indefensión, y que desgraciadamente en ninguna ley se ha regulada la responsabilidad, de la gente que dirige una institución de esta naturaleza.

La Ley de Sociedades de Solidaridad Económica, fue una ley de carácter estatal, que surgió como consecuencia de la falta de un marco jurídico apropiado para las cajas populares.

A nivel federal, no se ha dado una regulación clara sobre este tipo de instituciones.

Es por esta falta de regulación, que nace esta multicitada ley, con fundamento en el artículo 25 constitucional, que a la letra dice "...se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía.."; y tomando en cuenta el artículo 124 constitucional, que prevé:

"Las facultades que no están expresamente concedidas por ésta constitución a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los Estados."

En nuestra Carta Magna no se encuentra facultad expresa de la federación para regular, legislar y/o intervenir en materia de ahorro y préstamo popular, por lo que necesariamente tendríamos que determinar que los estados libres y soberanos, que integran la federación, están facultados, legitimados y obligados a legislar, regular, vigilar y promover el ahorro y préstamo popular.

Es de suma importancia definir el ahorro y préstamo popular, y dada la falta de bibliografía sobre este tema, daremos nuestra propia definición:

"El conjunto de actividades sociales, destinadas a combinar recursos económicos excedentes de un grupo determinado de personas por estas mismas, con el propósito de acercarse satisfactores necesarios, sin que en dicha actividad verse intermediación, ánimo de lucro o especulación y en la cual los excedentes tienen por objeto incrementar la capacidad de beneficios en favor de los mismos integrantes."

Situación que trató el entonces gobernador de el estado de Querétaro, Lic. Mariano Palacios Alcocer, de regular.

Ahora bien, en este sentido, retomamos lo señalado por el artículo 25 constitucional en sus párrafos cinco, seis y siete, que a la letra dice:

Artículo 25.- Corresponde a el estado la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación..."

"... Así podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo"

Bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las

modalidades que dicte el interés público y el uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica de el sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores, y en general todas las formas de organización social, para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios."

De la simple lectura, de el extracto que se cita, se desprende que en el no existe la facultad reservada a la federación, con el fin de que vigile, legisle y regule a las personas físicas y/o jurídicas, que en el se citan, antes más bien de este extracto, se desprende una garantía social, en el sentido de obligar al estado a facilitar la organización y expansión de la actividad económica del sector social.

Cabe señalar que el Estado Mexicano, en este tema no ha sido congruente con su papel histórico, frente a el derecho social pues se ha limitado a legislar en materia de banca, crédito e intermediación, pero en materia de ahorro y préstamo, que si es derecho social, no ha intervenido eficazmente, con lo que ha faltado al postulado constitucional.

Una vez que nace la Ley de Sociedades de Solidaridad Económica, causa un gran revuelo en el Estado de Querétaro, entre las cajas populares existentes, donde la mayoría se acogieron a esta ley, a fin de tener un

registro definitivo en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio; y con este registro obtuvieron el registro federal de contribuyentes.

Hubo algunas otras tantas cajas que no se apegaron a esta ley, por el temor a que fuesen a ser intervenidas en los asuntos internos de la caja; posición que es muy criticable, toda vez que las cajas populares, deben de ser reguladas y vigiladas.

Esta ley, trajo muchos beneficios a las instituciones dedicadas a el ahorro y préstamo populares, cubriendo hasta este tiempo las expectativas más trascendentes.

Consideramos que la Ley de Sociedades de Solidaridad Económica, cumplió sus objetivos y que además nunca atentó contra la constitución, ya que el estado tenía la facultad de legislar en la materia de ahorro y préstamo, porque no estaba reservada a la federación.

5.5.- Ley de Instituciones de Crédito

A nivel federal se decreta la Ley de Instituciones de Crédito, en fecha 18 de julio de 1990, que tenía por objetivo regular, el servicio de la banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar., su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los

términos en los que se ejercería la rectoría financiera del sistema bancario mexicano.³⁶

De la simple lectura de ésta ley, podemos rescatar, los artículos 103,105, 107, décimo octavo transitorio y vigésimo transitorio.

El artículo 103 señala: “ninguna persona física o moral, podrá captar directa o indirectamente recursos de el público en territorio nacional, mediante actos causantes de pasivos directos o contingentes, obligándose a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados”.

Para el Diccionario de la Lengua Española Larousse, editado por Larousse planeta S.A., la palabra “Público” significa: *“lo que puede ser usado frecuentemente por todos.”*³⁷

Para el nuevo diccionario enciclopédico Larousse Ilustrado, significa: *“...todo el mundo, en general, el pueblo...”*³⁸

Para el Diccionario Enciclopédico Norma, “público” significa: *“... el conjunto de personas que forman la colectividad...”*³⁹

En las cajas de ahorro (empresas sociales), no gozan de su beneficios y/o obligaciones todos los miembros de la comunidad o del pueblo, pues

³⁶Artículo Primero, de la Ley de Instituciones de Crédito.

³⁷LAROUSSE, Diccionario de la Lengua Española, México, Ediciones Larousse, S.A., 1994, p. 542.

³⁸LAROUSSE ILUSTRADO, Nuevo Diccionario Enciclopédico, Tomo II, México, P.704.

³⁹NORMA, Diccionario Enciclopédico, ed. Norma S.A de C.V., México 1991, p. 1595.

no puede ser usados por todos, ya que los únicos que pueden utilizar sus servicios, son los propios socios.

El artículo 105, de la citada ley, señala: *"las palabras banco, crédito, ahorro, fiduciario u otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, por las que puedan inferirse el ejercicio de la banca y del crédito, no podrán ser usadas en el nombre de personas morales y establecimientos distintos a las instituciones de crédito."*

Podemos entonces concluir que *la ley de instituciones de crédito, es anticonstitucional, toda vez que transgrede la garantía consagrada en el artículo 124 del pacto federal, ya que como lo hemos señalado con anterioridad, el ahorro y el préstamo popular, no es materia reservada para la federación.*

Por esto el artículo 103, de la citada ley, no es aplicable y deberá de ser atacado en los tribunales federales, o en su caso las *legislaturas de los estados, concretamente la del estado de Querétaro, de conformidad con el artículo 41, fracción III, de la Constitución Local, tienen la facultad y la obligación de promover ante el Congreso de la Unión, una iniciativa de ley que subsane las irregularidades ya señaladas.*

Ahora tocaremos lo expuesto por los artículos 1° y 2°, de la ley que analizamos.

El primero de los mencionados, señala: *"La presente ley, tiene por objeto regular el servicio de la banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y*

operaciones que las mismas podrán realizar, su sano y equilibrado desarrollo; la protección a los intereses del público; y los términos en que el estado ejercerá la rectoría financiera del sistema bancario mexicano.”

Como se desprende de el citado numeral, la Ley de Instituciones de Crédito, regula:

- a).-El servicio de banca y crédito
- b).- La organización y funcionamiento de las instituciones de crédito;
- c).- Las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar;
- d).- Su sano y equilibrado desarrollo;
- e).-La protección a los intereses del público; y
- f).- Los términos en que el estado ejercerá la rectoría financiera del sistema bancario mexicano.

Esta ley, por primera vez a nivel federal, reconoce la existencia de las cajas populares, cajas de ahorro y cooperativas de ahorro y crédito y les da la autorización de funcionar cuando la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, así lo estime prudente. El artículo a la letra dice:

Artículo Décimo Octavo Transitorio.- “ Los administradores de las cajas de ahorro y préstamo, y demás sociedades que hayan iniciado operaciones con anterioridad a la vigencia de esta ley y, que puedan estar sujetas a la prohibición de el artículo 103 y formulen, dentro de un plazo de 90 días contados a partir de la fecha de entrada en vigor de la presente ley, la consulta prevista en el párrafo final de dicho artículo, no se harán acreedores a las sanciones establecidas en la propia ley, sino hasta que

habiendo determinado la sentencia de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, de que se trata de captación de recursos del público, no autorizada, ésta última se continúe realizando, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público podrá dar autorizaciones temporales, cuando estime que las condiciones de operaciones respectivas, pueden dar lugar en su caso, a autorización definitiva”.

Con respecto a este artículo se refleja claramente un candado, en relación con el artículo 103, pues como se señala no se podrán aplicar sanciones hasta que la S.H.C.P determine que dichas operaciones implican captación de recursos del público no autorizadas, la cual al parecer no se ha dado ni se dará, y para el caso de que se diera esta disposición puede ser atacada en los tribunales por su inconstitucionalidad.

En cuanto a que al parecer no se va a dar, esto indica que la tendencia es desaparecer la figura de Sociedades de Ahorro y Préstamo, como una organización auxiliar del crédito.⁴⁰

Esta ley le da la opción al sector social organizado a prestar el servicio de banca y crédito en los términos que se dicten, sujetos a esta ley.

Al respecto, el Artículo Vigésimo transitorio señala:

⁴⁰REVISTA EXPANSIÓN, Junio 1998, pp. 125-131.

" El sector social organizado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por las leyes relativas, podrá concurrir con responsabilidad social a la prestación de el servicio de banca y crédito, en los términos de ésta ley de las autorizaciones que con sujeción a la misma se expidan al efecto."

Este artículo integra directamente a las cajas de ahorro y préstamo, (independientemente de la ley por la que se regulen), a los sindicatos, ejidos, a las cooperativas, sociedades de solidaridad social, e incluso a las sociedades civiles, y por lo tanto estos grupos tienen el inalienable derecho para solicitar la autorización para manejar un banco social. Desde nuestro muy particular punto de vista, es muy probable que el primero que se integre sea el banco cooperativo..

Con respecto a esta ley, creemos adecuado realizar una pequeña comparación entre esta y el Código Civil vigente en el Estado, y su correlativo federal, dicha comparación versará únicamente sobre dos palabras, estas palabras son crédito y préstamo.

Aparentemente ambas palabras son sinónimos, pero la Ley de Instituciones de Crédito, en la mayoría de las ocasiones se refiere a el crédito, y una de las pocas ocasiones en que se refiere a el préstamo, pero siempre distinguiéndolo de el crédito, es el caso de el Artículo 46, que señala que las instituciones de crédito solo podrán realizar las operaciones siguientes:

Fracción II.- Aceptar préstamos y créditos;

Fracción VI.- Efectuar descuentos y otorgar prestamos o créditos.

Nos podemos dar cuenta que hace distinción clara entre crédito y préstamo.

5.6.- Ley de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de el Crédito.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, posterior a la reforma del 27 de diciembre de 1991, incluyo como una organización auxiliar de el crédito a las Sociedades de Ahorro y Préstamo, su artículo tercero, a la letra dice:

Artículo 3.- Se consideran organizaciones auxiliares de el crédito, a las siguientes:

Fracción III.- Sociedades de Ahorro y Préstamo.

También es importante citar el Artículo 38-P, mismo que obliga a las sociedades que se dediquen a el ahorro y el préstamo a apegarse a esta ley pero no menciona a el crédito.

Situación que hoy en día cuestionamos, ya que existe también la Ley de Sociedades Cooperativas, que también contempla a las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Esta ley ha estancado mucho a las denominadas Sap's, toda vez que no las deja desarrollarse, inclusive la mayoría de los fraudes que se han suscitado, generalmente han sido en este tipo de instituciones, porque la ley que las regula ya es muy obsoleta y nadie se ha preocupado de que se haga alguna modificación, ya que la captación de el ahorro popular es una situación muy delicada que debería tener toda la atención de las autoridades competentes, pues representa el patrimonio líquido producido por una persona económicamente activa.

A esta la podríamos considerar totalmente obsoleta y absurda, toda vez que su artículo 38-p y en general esta ley, en lo único que se apoya para diferenciar a las empresas sociales que se dediquen a esta actividad (ahorro y préstamo), que pasen de determinado número de integrantes o monto máximo en activos. Requisitos que fija la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para que deban de apegarse a dicha ley; cuestión que es muy absurda, pues el número de integrantes de una persona jurídica, no puede ser criterio valido para determinar si es de derecho civil o bien de derecho mercantil.

Es importante citar que el Artículo 38-A, de la citad ley señala:

Artículo 38-A.- Las sociedades de ahorro y préstamo, serán personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propios de capital variable, no lucrativas, en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones, tendrán duración indefinida con domicilio en el territorio nacional y su denominación deberá ir siempre seguida de las palabras sociedad de ahorro y préstamo.

La propia definición remarca lo que ya hemos señalado y además la incongruencia con la que los legisladores le dan una naturaleza mercantil, a las sociedades de ahorro y préstamo, cuando no son lucrativas.

El Artículo 38-B, es otra prueba de la anticonstitucionalidad de dicha ley, ya que de dicho artículo se desprende claramente que no existe intermediación, por lo tanto, legislar en materia de ahorro y préstamo popular, es facultad de las legislaturas de los estados .

El Artículo 38-I ordena que los remanentes de las operaciones, una vez deducidos los gastos, deberán destinarse a obras de beneficio social, constituir la reserva, la distribución entre los socios a fin de reducir proporcionalmente los intereses.

Dicha ley determina el carácter social de las operaciones de ahorro y préstamo, y su función no lucrativa, por lo que no puede ser regulada por el Código de Comercio, que es mercantil.

Por otra parte, esta ley no señala las actividades de las sociedades de ahorro y préstamo, pero si marca prohibiciones; como en el caso de el artículo 38-I, dentro del cual tácitamente se distingue entre préstamo y crédito.

Esta distinción la remarca también la décima sexta regla general para la organización y funcionamiento de las sociedades de crédito y préstamo, la cual en sus fracciones II y IV, también distingue entre crédito y préstamo.

Ambas establecen:

"Fracción II.- Aceptar prestamos y créditos de instituciones de crédito de el país, para ser destinados a la realización de sus aportaciones o para cubrir sus necesidades temporales de liquidez relacionadas con su objeto, siempre que en conjunto no excedan del 20% de sus activos totales."

"Fracción IV.- Otorgar prestamos o créditos a sus socios y a sus trabajadores créditos de carácter laboral."

Reafirmando con esto, la diferencia que necesariamente estriba entre lo que es crédito y préstamo.

5.7.- Ley de Sociedades Cooperativas.

En 1839, se creó la primera institución con bases cooperativistas y a la cual se le denominó: *" Sociedad Mercantil y de Seguridad de la Caja de Ahorros de Orizaba"* , misma que delinea los principios cooperativos, que son:

- a).- Un hombre un voto;
- b),. Interés restringido a el capital;
- c),. Obras de beneficios social; y
- d).- Evitar la usura.

En 1876, se funda la primera Sociedad Cooperativa, constituida por colonos obreros.

En un principio se insertó la figura de Sociedades Cooperativas, en el Código de Comercio con el argumento de que llenarían mejor sus fines, si eran regulados por dicha ley.

Desde los inicios de las cajas populares su fundador el Padre Pedro Velázquez, siempre tuvo la convicción que efectivamente estas eran verdaderas cooperativas, ya que esta corriente fue de gran influencia dentro de las cajas populares.

Cuando se crea la Ley de Sociedades Cooperativas, y se abroga el capítulo correspondiente en el Código de Comercio, esta no incluyó a las cajas populares de ahorro y préstamo como Sociedades Cooperativas.

Posteriormente el 13 de julio de 1994, a través de una abrogación de la Ley de Sociedades Cooperativas publicada el 15 de febrero de 1938 y la creación de ésta última, se incluyó a las cajas de ahorro y préstamo, clasificándolas como sociedades cooperativas de consumo. Nueva ley que entra en vigencia el día 3 de agosto de 1994.⁴¹

Realizaremos, un análisis de la citada ley, pero antes es necesario comentar, que la ley general de sociedades cooperativas, verdaderamente tenía un fin más social, pero por su fácil acceso a la misma, esta ha sido

⁴¹Artículo 26 de la Ley de Sociedades Cooperativas.

causa de que algunos consejos directivos para solapar, conductas que van totalmente en contra de lo establecido por las leyes de la materia, precisamente por la benevolencia de dicha ley, tal es el caso de los directivos de la caja popular libertad S.A.P, que supuestamente se transformo a sociedad cooperativa de responsabilidad limitada y para su transformación pasó totalmente por alto los requisitos para su transformación.

Esto ocasionó que no se le haya otorgado registro definitivo como sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, en la sección de personas morales, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

Es debido a la benevolencia de ésta ley, además que no hay una autoridad que realmente vigile el funcionamiento de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, que estas perdieron ya, totalmente su función y están en contra de todos sus principios cooperativistas. En relación a este punto, nos permitimos transcribir la opinión de dirigente de la CROC, en el Estado, el Alberto Juárez Blancas:

"La mayoría de las cooperativas realmente no lo son... tres o cuatro directivos se apoderan de ellas y tienen a los trabajadores mal pagados...francamente no conozco ninguna que beneficie a los trabajadores, que ellos sean parte realmente de la cooperativa y se beneficien con lo noble que es la ley de sociedades cooperativas"⁴².

⁴²Para mayor información, véase Diario Noticias, de fecha 26 julio de 1999, Sección A.

El C.P. Agapito Arrellano Ponce, conocido cajista en el Estado de Querétaro, señala:

"Considero que hay contradicciones en que ha caído el cooperativismo, ante la naturaleza humana... creo en el nacimiento cooperativista como un valor intrínseco del ser humano (honrado, limpio, bondadoso, compartido, etc.). para poder vivir en armonía con nuestros semejantes, pero no como un sistema económico que se implante en contra de el subconsciente que tiene necesidades muy particulares, específicas y, a veces ocultas.

Porque una cosa es como queremos ser, otra es como somos, y otra de como podemos ser.

El individuo por naturaleza quiere ser libre nuestros recursos personales los debemos compartir y ponerlo al servicio de los demás, para de esta forma todos obtener beneficios y, en conjunto, salvarnos de los problemas económicos que nos agobian.

La realidad es que normalmente nuestros recursos han surgido del esfuerzo y el trabajo, y dichos recursos han sido víctimas de la inflación y devaluación, luego entonces es totalmente ilógico que se le pida al cajista que ahorre a tasas inferiores, a lo que el mercado esta pagando para beneficiar a los que piden crédito.

Por otro lado, los supuestos beneficiados con créditos baratos, solo les prestan tres o cuatro tantos de su ahorro y resulta que la tasa real sube hasta 5% mensual., lo cual ya no es tan accesible como lo anuncian.

Como vemos el cooperativismo que nos han hecho creer que es bueno, va en contra de la naturaleza del individuo, porque estoy seguro que a nadie le gustaría dejar que sus ahorros se sigan devaluando y, por otro lado, tampoco nos gusta pagar más intereses, por lo tanto la pregunta que nos haríamos sería: entonces ¿ quiénes se están beneficiando si se supone que con la unión de todos salimos ganando?

por otro lado, la forma de organización también está mal conceptuada en algunas cajas de ahorro, ya que al socio le dicen que el es el dueño de la empresa y también tiene derecho de decidir, cuando la realidad es otra, puesto que solo ha sido manipulado para que los consejos de administración se perpetúen en el poder"⁴³

5.8.- Código Civil (Capítulo relativo a las Sociedades Civiles y a las Asociaciones Civiles).

El Capítulo Primero de la Sección Segunda, del Título Décimo Primero, de la primera parte de el Libro Cuarto, de nuestro Código Civil, para el Estado de Querétaro, se refiere a las sociedades civiles. En su

⁴³Para mayor información, véase publicación en el *Nuevo Milenio*, periódico semanal de fecha

artículo 2571, señala: Por el contrato de sociedad, los socios se obligan mutuamente a combinar sus recursos o sus esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial.

Los elementos de la Sociedad Civil, son:

- a).- La existencia de un contrato de sociedad;
- b).- Que los socios se obligan mutuamente;
- c).- Que dicha obligación tenga por objeto principal, combinar sus recursos o sus esfuerzos;
- d).- Que sea para la realización de un fin común;
- e).- Que este fin tenga un carácter preponderantemente económico; y
- f).- Pero que no constituya una especulación comercial.

Todos estos elementos, coinciden con la definición que proponemos de las cajas populares de ahorro y préstamo:

“Conjunto de actividades sociales, destinadas a combinar recursos económicos, excedentes de un grupo determinado de personas por estas mismas, con el propósito de acercarse satisfactores necesarios, sin que en dicha actividad verse intermediación, animo de lucro o especulación y en la cual los excedentes tienen por objeto incrementar la capacidad de beneficios en favor de los mismos integrantes”.

Consideramos que la figura jurídica con mayor fuerza y sustento legal les da a las cajas de ahorro y préstamo, es la sociedad civil; pues ninguna

ley establece la prohibición de que las Sociedades Civiles puedan dedicarse al manejo de el dinero de sus asociados, para satisfacer sus necesidades sociales.

Es a través de ellas que consideramos, que los Estados deben de regular a estas empresas sociales, toda vez que son ellas las que han resentido sus problemas sociales que se han generado a raíz de los fraudes, abusos, engaños y atropellos de un sin número de consejeros y directivos de diversas cajas de ahorro. Estos fraudes se han dado particularmente en nuestro Estado, y concretamente en esta década, sin descartar que es un problema nacional e incluso internacional, como es el caso de la caja de los dos Laredos que defraudo a mucha gente de nuestro país y de la unión americana.

De la simple lectura de dicho código, se desprende que las modificaciones que se deben hacer a el citado capítulo para adecuar a un más dicha figura jurídica a la realidad social de las cajas de ahorro y préstamo, deben ser mínimas pues en esencia es la figura adecuada, pues cuenta con disposiciones muy importantes.

"Artículo 2587.- las obligaciones sociales están garantizadas subsidiariamente por las responsabilidad ilimitada y solidaria de los socios administradores, los demás socios salvo convenio en contrario solo quedaran obligadas con sus aportaciones."

De el se desprende que existen dos clases de socios, los primeros son los socios administradores, y los segundos son los socios comunes o consumidores.

"Artículo 2592.- La administración de la sociedad puede conferirse a uno o más socios, habiendo socios especialmente encargados de la administración, los demás no podrán contrariar ni entorpecer las gestiones demarquemos, ni impedir sus efectos. si la administración no se hubiere limitado a alguno de los socios, se observará lo dispuesto en el artículo 2602".

Este artículo le da continuidad, a la administración de una caja de ahorro y préstamo popular al tiempo que la profesionaliza, la regula y responsabiliza a una o algunas personas; lo que no pasa en la actualidad en las cajas de ahorro, pues en primer término los consejeros en la minoría de los casos, solo cuenta con su honradez, y en la mayoría no cuenta ni con esta, lo que no pasaba con anterioridad; ahora los consejeros se creen dueños de las empresas sociales y despilfarren el dinero de los socios, en una serie de gastos que se alejan de el sentido social.

CAPITULO VI

NATURALEZA JURIDICA DE LAS CAJAS POPULARES

6.1.- Diferencia entre Préstamo y Crédito

Los capítulos I y II del Título Quinto, segunda parte de el Código Civil vigente en el Estado, se refiere a el contrato de mutuo. A lo largo de dicho título, nunca se lee la palabra crédito, pues siempre habla de préstamo.

Consideramos que crédito y préstamo no son lo mismo, por lo que señalaremos a continuación los conceptos de dichas palabras.

"Crédito: del latín *creditum*, que significa tener confianza, tener fe en algo".

Los elementos de este son: 1.- la existencia de ciertos bienes; 2.- la transferencia de ellos, o de su disposición jurídica, de su titular o de otra persona (la que los disfruta); 3., el lapso de tiempo durante el que se usan esos bienes; y 4.- la obligación de restitución de los mismos, con el pago de la cantidad pactada por el uso"⁴⁴

Realizaremos una manifestación más sobre las dos acepciones que conocemos de crédito. Ambas acepciones son:

a).- La que señalamos con anterioridad;

b).- La que conocían los romanos para hablar de una obligación, pues los romanos entendían a una obligación como un crédito.,

deudor (debitor) = a obligado

acreedor (creditor) = a beneficiario

Es así que los romanos, (que no distinguieron al derecho mercantil), llamaron crédito a el préstamo, al mutuo y al propio crédito, sin embargo al observar la esencia de lo que señalaban, podríamos afirmar que los

⁴⁴Op. Cit. p. 17

romanos no distinguieron a el crédito como tal (en estricto sentido), y únicamente , distinguieron , vivieron y utilizaron el préstamo.

préstamo: comodato, mutuo.

Comodato: del latín commodatum, préstamo, contrato traslativo de uso, por el cual uno de los contratantes se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible y el otro contrae la obligación de restituirla individualmente.⁴⁵

Martha Morieau Iduarte y Román Iglesias, en su obra de Derecho Romano, editado por colección textos jurídicos universitarios, pagina 177, al referirse a el comodato, señalan..." podemos llamarlo préstamo de uso"...

Mutuo: del latín matuus, es un contrato por el cual el mutuante se obliga a transferir la propiedad de una suma de dinero o de otra cosa fungible al mutuuario, quien se obliga a devolver otro tanto de la misma especie y calidad."⁴⁶

Esto lo reafirma Rafael Rojina Villegas,⁴⁷ el cual al referirse a el Código Civil de 1884, señala que el artículo 2661 del citado cuerpo de ley, declara: "bajo el nombre de préstamo se comprende toda concepción gratuita por tiempo y por objeto determinado, del uso de una cosa no fungible, con obligación de restituir esta en especie; y toda concesión gratuita de interés, de

⁴⁵Op. Cit. Supra.

⁴⁶Op. Cit. P. 16

⁴⁷ROJINA Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil, 27 edición, México, Editorial Porrúa, 1997.

cosa fungible con obligación de devolver otro tanto del mismo género y calidad, en el primer caso el préstamo se llama comodato y el segundo, mutuo".

En Derecho Civil, el beneficiario de un préstamo puede acudir ante un juez civil , a solicitar la reducción de el interés cuando este sea tan desproporcionado que haga fundamentalmente creer que se ha abusado del apuro pecuniario, de la inexperiencia o de la ignorancia del deudor, pues este está facultado par disminuirlo hasta llegar al interés legal.

De la misma forma faculta a el deudor para entregar lo prestado pasado seis meses después de su celebración junto con los intereses.

Señala Rafael Rojina Villegas, al referirse a el mutuo con interés:

"... podría sostenerse que cuando las circunstancias económicas se altere en forma tal, que uno de los contratantes se encuentre imposibilitado para poder cumplir con sus obligaciones, por una crisis económica, el juez podrá decretar una reducción equitativa en el monto de las mismas..."⁴⁸

Lo anterior no pasa con los créditos, ya que como sabemos en el derecho mercantil, el crédito se solicita con el fin de realizar un acto de comercio, con la finalidad de obtener una ganancia, es decir de lucrar con la cantidad recibida.

⁴⁸Op. Cit. SUPRA

Un comerciante puede multiplicar por dos o tres veces el valor de lo entregado en un plazo muy corto, lo que necesariamente es una operación de riesgo.

La ley no da beneficio alguno al que solicita un crédito, pues entre mayor es el riesgo, regularmente mayor es la ganancia, y entre menor es el riesgo, necesariamente las posibilidades de lucrar son mínimas.

Sin embargo, es necesario que señalemos que el Capítulo Primero, del Título Quinto, del Libro Primero del Código de Comercio, regula el préstamo mercantil y en su artículo 358, nos dice: *"se reputa mercantil el préstamo, cuando se contrae en el concepto y con la expresión de que las cosas prestadas se destinen a actos de comercio y no para necesidades ajenas de este. se presume mercantil el préstamo que se contrae entre comerciantes"*.

Esto refuerza y remarca, lo que hemos expresado con anterioridad, así podemos decir que el préstamo es civil, pero como el artículo 4, en relación con la parte ultima del artículo 358 del Código de Comercio⁴⁹, nos obligan a distinguir entre el préstamo mercantil y el civil, pero como se desprende de el citado artículo 358, será mercantil en razón del fin al que haya de destinarse y no será mercantil en razón de su propia naturaleza.

Este tema ya fue tocado por los tribunales federales, concretamente por el Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, en la tesis siguiente:

⁴⁹Artículo 358 C.C. "...Se presume mercantil el préstamo que se contrae entre comerciantes".

"Préstamo y mutuo, son figuras jurídicas idénticas. del análisis del comparativo de los artículos 2240 y 2253 del código civil para el estado de puebla, con los diversos 358/ 359 del código de comercio, se concluye que ambos ordenamientos legales, regulan en los preceptos mencionados con distintas denominaciones, un mismo tipo de contrato con idéntico contenido, pues mientras en la primera de las legislaciones citadas se designa como mutuo, en la segunda de ellas se nombra al contrato citado como préstamo, debiéndose precisar que la naturaleza civil o mercantil de el acto jurídico depende del destino que se le de a la cosa dada con motivo de el contrato o de las personas que intervienen en el mismo, pues si tienen el carácter de comerciantes legalmente, se presumirá que la cosa dada se destinara a actos mercantiles, por lo que por exclusión debe de decirse que si en el contrato no se precisa que la cosa entregada en préstamos se destinará a actos de comercio o en el pacto contractual no intervienen comerciantes, no puede reputarse como mercantil tal acto jurídico y por lo mismo deberá de calificarse como de naturaleza civil.

Amparo Directo 578/96.- Julia Babines Fuentes.- 16 de octubre de 1996.- Unanimidad de votos.- ponente Antonio Meza Alarcón.- Secretario: Enrique Baigts Muñoz. "50

Así podemos llegar a la conclusión de que el préstamo y el crédito no son lo mismo, pues el primero es de naturaleza civil (y por excepción es mercantil), en tanto que el crédito es de naturaleza mercantil.

⁵⁰CD. RUM IUS 7, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo anterior nos lleva a expresar la siguiente conclusión:

Una persona jurídica de derecho civil, puede otorgar préstamos, que pueden ser considerados como civiles o mercantiles, dependiendo única y exclusivamente del fin al que haya de destinarse este préstamo, sin embargo a dicha persona siempre la ha de regular el derecho civil, toda vez que es una persona que se regula y se rige por el derecho común.

Lo anterior remarca que el ahorro y el préstamo popular, no son por naturaleza materia exclusiva de la federación.

6.2.- Intermediación y Servicios Financieros (Artículo 73, fracción x Constitucional).

Primeramente entenderemos los siguientes conceptos:

- 1.- Intermediación.
- 2.- Servicios financieros.

Al analizar si la legislación que regule a las cajas populares es materia federal o local, realizaremos un estudio del concepto de ***intermediación***.

Así tenemos, que relación con lo que señala el artículo 73, fracción X., de nuestra constitución particularmente en la parte donde señala a la intermediación y servicios financieros, como materia sobre la cual exclusivamente puede legislar el congreso de la unión.

Intermediación viene de el latín *intermedios*, que significa que esta en medio y dice además que en el derecho mercantil, es el *procedimiento conforme el cual se enlaza la circulación de satisfactores entre productores y consumidores*"

Es el poner en contacto a dos o mas partes para la celebración de algún negocio sin ser agente dependiente o representante de ninguna de ellas.

Sigue diciendo..."*siendo la intermediación en el crédito la principal característica de la banca, es decir, el cambio indirecto y mediato de dinero que se realiza por la interposición de quien sistemáticamente recoge capital en busca de inversiones y lo entrega a quien lo necesita... o sea, la interposición entre productores y consumidores... procurándose así un provecho económico*"⁵¹

Joaquín Rodríguez Rodríguez, sostiene:.." *el derecho bancario es el derecho de las empresas bancarias que realizan en masa la intermediación en operaciones de crédito...*"⁵²

La autora Catherine Mansell Cartens, en cuanto a la intermediación financiera, señala que: "*la banca o intermediación financiera existe porque los mercados financieros, por naturaleza, no funcionan de manera perfecta*"⁵³

⁵¹Op. cit. p. 16

⁵²RODRIGUEZ Rodríguez, Joaquín, Derecho Bancario, 3a ed., México, 1968, pp. 1-5.

⁵³MANSELL Cartens, Catherine, Las Finanzas Populares en México, México, Edit. Milenio, 1995.

En cuanto a el Derecho Financiero, Maestro Joaquín Rodríguez Rodríguez, señala: “Nos tocaría definir a el **servicio financiero**, para lo cual nos permitimos citar una parte de conclusiones a las que llega el maestro Fernando Hegewisch Díaz Infante:

1.- El derecho financiero es una rama de el derecho privado.,

2.- Hoy en día el sistema financiero mexicano, encuentra su base en las agrupaciones financieras, entidades de derecho privado que agrupan a las diversas sociedades financieras y como tales son el instrumento jurídico, para poder llegar a la prestación se servicios denominados de banca universal.⁵⁴

Así podemos concluir, que los servicios financieros, están íntimamente ligados a la intermediación de la banca, obviamente, tanto a el servicio público (Banco de México), como privado, banca múltiple, grupos financieros, organizaciones auxiliares de crédito, etc.

No se desprende que dentro de la intermediación y servicios financieros, se encuentren el ahorro y el préstamo popular, salvo para el caso de que entre el ahorro y el préstamo exista un intermediario, lo que no pasa en las cajas populares o de ahorro, pues en ellas no existe intermediario alguno.

⁵⁴DIAS Infante, Fernando Hegewisch, Derecho Financiero Mexicano, México, Porrúa, 1997.

6.3.- Diferencia entre lucro y ganancia

Realizaremos un análisis del Código de Comercio, en relación con la fracciones IX y X, del artículo 73 de la Constitución Federal.

La fracción X, que se analizó en capítulo anterior, marca la facultad exclusiva de el Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio. Así pues, es menester entender que es lo que abarca ésta materia, por que tenemos necesariamente que atender a el artículo 75 de el Código de Comercio, ya que en este se enumeran los actos que se reputan de comercio.

De la simple lectura del citado artículo, se desprende que en el no aparece el ahorro y el préstamo como acto de comercio, sin embargo transcribiremos las fracciones que más podrían asemejarse a el tema que estamos tratando.

Fracción XIV.- Las operaciones de bancos;

Fracción XXI.- Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;

Fracción.- XXIV.- Cualesquiera otro acto de naturaleza análoga. a los expresados en este código.

El artículo 2 de la ley citada con anterioridad, nos dice: *“para efectos de lo dispuesto por la presente ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos de el público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos consensuales de pasivos directos o contingente,*

quedando el intermediario obligado a cumplir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados”.

Obsérvese en la anterior definición las palabras público e intermediario.

Cabe hacer mención que en la primera parte de este artículo se remarca la palabra especulación en varias fracciones, pues como sabemos esto es uno de los puntos que determinarán si un acto es o no de comercio.

Consideramos nuevamente oportuno acudir a el Diccionario Jurídico del Centro de Investigaciones Jurídicas de la U N A M, el cual en la pagina 1312 del Tomo II, nos dice:

“Especulación viene del latín speculatio, de speculari que significa observar, es una operación comercial que se realiza con animo de lucro, refiere a todas las actividades sobre mercaderías, títulos de crédito, o inmuebles cuyo fin primordial es el obtener un lucro, bien sea por la reventa o por la explotación que se haga de los mismos.

Lucro viene del latín lucrum, que es ganancia o provecho que se saca a una cosa, es la ganancia o la utilidad que se obtiene se persigue en la celebración de un contrato de mutuo o préstamo oneroso.

Señala que la intención o el animo de lucrar es utilizado por el legislador para determinar como comerciales ciertos actos o ciertas empresas que persiguen o tengan dicho fin.

Es adecuado realizar la siguiente cita: *... "así serán actos civiles, regulados por el derecho común, los que no persiguen fines de lucro; y actos comerciales, los que se realicen con la intención o el propósito de obtener ganancias."*

"Todo lucro es ganancia, sin embargo no toda ganancia es lucro".⁵⁵ Pues si al caminar por la calle me encontré cien pesos, no lucre, pero si obtuve una ganancia, en cambio se puede dar el caso de que con el animo de obtener un lucro no se haya logrado gozar de una ganancia.

Citamos lo anterior con el fin de señalar que el dinero tiene necesariamente una depreciación, y mas en nuestro país, toda vez que esta depreciación tiene su origen en el proceso inflacionario, (ejemplo claro las udis), en este orden creemos adecuado señalar que el interés que se cobra en una caja popular es muy bajo, y este, esta muy por debajo del que cobran los bancos.

Así, este pequeño incremento que se le pone a las cantidades que se prestan es el necesario para cubrir esa depreciación del dinero y para pagar los gastos de operación de la propia empresa social, y para el caso

⁵⁵HERRERA, Solorio, Jorge, Catedrático U.A.Q. Apuntes de Derecho Mercantil del programa de estudios el segundo año de la Licenciatura en Derecho

de que aun quede excedente estos, son utilizados para ampliar los beneficios que otorga dicha empresa social a las personas que la integran.

Terminamos esta parte con la cita del Maestro Pina Vara, quien nos dice que el derecho mercantil, se puede definir como: *"El conjunto de normas jurídicas que se aplican a los actos de comercio legalmente calificados como tales y a los comerciantes en ejercicio de sus funciones"*⁵⁶

Esto es, por exclusión el ahorro y el préstamo federal, no es un acto de comercio.

Sigue comentando el maestro que *"el comercio, en su acepción económica, consiste esencialmente en la actividad mediación o interposición entre productores y consumidores con el propósito de lucro"*.

Lo anterior remarca y reafirma todo lo expuesto con anterioridad, por lo que se llega a la conclusión de que el ahorro y el préstamo no es un acto de comercio que se tenga que regir por el derecho mercantil.

6.4.- Definición de actos de comercio.

El Código de Comercio, en su artículo 75, de una manera numerativa más no descriptiva., señala que actos se consideran de comercio.

⁵⁶DE PINA, Vara, Rafael, Compendio de Derecho Civil,

Libro Segundo
Del Comercio Terrestre
Titulo Primero

De los actos de comercio y los contratos mercantiles en general

Artículo 75.- La ley reputa actos de comercio:

- I.- Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados;
- II.- Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial;
- III.- Las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles;
- IV.- Los contratos relativos a obligaciones del estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio;
- V.- Las empresas de abastecimiento y suministros;
- VI.- Las empresas de construcciones y trabajos públicos y privados;
- VII.- Las empresas de fabricas y manufacturas;
- VIII.- Las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por aguas, y las empresas de turismo;
- IX.- Las librerías y las empresas editoriales y tipográfica;
- X.- Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales y establecimientos de ventas en publica almoneda;
- XI.- Las empresas de espectáculos públicos;
- XII.- Las operaciones de comisión mercantil;
- XIII.- Las operaciones de mediación en negocios mercantiles;

- XIV.- Las operaciones de bancos;
- XV.- Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior;
- XVI.- Los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas;
- XVII.- Los depósitos por causa de comercio;
- XVIII.- Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de deposito y bonos de prenda librados por los mismos;
- XIX.- Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas;
- XX.- Los valores u otros títulos a la orden o al portador, y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio;
- XXI.- Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;
- XXII.- Los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio;
- XXIII.- La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o de su cultivo:
- XXIV.- Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.

En caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitro judicial.

Dentro de los casos enumerados, no se encuentra que las actividades que desarrollan las cajas populares sea materia mercantil.

Para aclarar un poco más este punto definiremos acto de comercio, definición que señala el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U N A M: *"Denomínese acto de comercio a la expresión de la voluntad humana susceptible de producir efectos jurídicos dentro de el ámbito de la realidad reservada a la regulación de la legislación mercantil"*.

Las actividades que se desarrollan, dentro de una caja, no son actos de comercio, ya que como lo citamos no se encuentra enumerada dentro de el artículo citado líneas arriba y además consideramos que estos actos son de carácter civil.

6.5.- Naturaleza Jurídica de las Cajas Populares

¿Es realmente el ahorro y préstamo popular, materia exclusiva de la federación?, ¿ su naturaleza es civil o mercantil?

Las anteriores interrogantes, surgen ya que el común denominador de la gente, ubica a el ahorro y préstamo popular, como una actividad de comercio y consecuentemente una materia federal; por lo tanto señalaremos desde este momento, como el hecho dominante, la situación antes anotada, pues, una inmensa mayoría piensa que el ahorro y préstamo es federal. Ante esto tenemos la obligación de señalar que el ahorro y préstamo popular, no es materia de la federación , ya que el pacto federal, no lo reserva a esta.

El 23 de octubre de 1993, fue publicado el decreto en que se reforma el artículo 73, específicamente la fracción X, de nuestra carta magna, para substituir la expresión de "servicios de banca y crédito", por la de "servicios financieros", siendo la exposición de motivos para la citada reforma, la que a la letra dice:

"Esta iniciativa propone, asimismo, diversas modificaciones a la fracción X del artículo 73 constitucional. los servicios que prestan tanto las instituciones de crédito, como los intermediarios financieros no bancarios, hoy son denominados de manera general servicios financieros, por tal razón se propone substituir la expresión servicio de banca y crédito, por servicios financieros".

Desde aquí se les da a las cajas populares una naturaleza jurídica que no tiene, ya que insistimos en que esta necesariamente es materia estatal.

- * De los estatutos y responsabilidad de los dirigentes;
- * De los socios;
- * El régimen económico;
- * Organos sociales;
- * Aspectos fiscales;
- * Modificación, fusión y escisión de las cajas populares; y
- * Disolución y liquidación de las cajas populares.

CAPITULO VII

OBLIGACIONES FISCALES DE LAS CAJAS POPULARES

7.1.- Impuesto Sobre la Renta (ISR), como causante de el impuesto y como retenedor.

Es interesante la materia fiscal que deben cubrir este tipo de instituciones, en virtud de su situación anárquica y confusa que presenta, debido a la existencia de una serie de figuras societarias que en el mercado de hoy en día existen y sobre todo de la falsa idea de que por ser sociedades sin fines de lucro deben de ser intocables con respecto a la materia fiscal.

Las llamadas cajas populares o de ahorro se han refugiado en distintas figuras jurídicas de acuerdo a los distintos intereses que sus dirigentes tienen, de tal suerte que encontramos cajas como:

- a).- Cooperativas de consumo;
- b).- Sociedades de ahorro y préstamo;
- c).- Asociaciones civiles;
- d).- Sociedades civiles;
- e).- Cajas de los trabajadores. (mencionadas en los artículos 110 fracción IV y artículo 123 frac. XXIII, sin hablar de su naturaleza, constitución y funcionamiento)

- f).- Cajas solidarias (que en realidad se constituyen como sociedades civiles, promovidas por programas de SEDESOL y FONAES);

- g).- Uniones de crédito; y

- h).- Sociedades irregulares.

Independientemente de su regulación específica y vigente o no, todas estas personas jurídicas están sujetas a lo dispuesto en el artículo 31 fracción IV, que por su importancia nos permitimos transcribir: “Son obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del distrito federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”

La Ley del Impuesto sobre la Renta, es el que reglamenta el pago de las contribuciones que las personas físicas o morales mexicanas deben de aportar al gasto público señalado en el artículo 1.

Define como personas morales en el artículo 5, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, a las sociedades mercantiles, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales, las instituciones de crédito y las sociedades y asociaciones civiles.

Por ende toda caja de ahorros es una persona moral.

Las cajas de ahorro independientemente de su constitución, objeto social, finalidad, son entidades cuyas operaciones son preponderantemente empresariales, que están sujetas a un resultado positivo o negativo producto de sus operaciones económicas y que dependerá de su administración si obtienen utilidades, independientemente del nombre que se les asigne, pues las utilidades son el resultado de restar los gastos y costos de los ingresos; esto se da sin importar si la empresa o persona moral tiene la finalidad de lucrar o no.

Es sano que todo mexicano que goza de las prerrogativas que la constitución concede, debe aportar de sus ingresos una cuota, para los gastos públicos, puesto que sin duda toda caja de ahorros utiliza carreteras, impartición de justicia, sobre todo lo referente a los juzgados mercantiles, seguridad pública y sería interminable la descripción de los servicios públicos que usufructúa cualquier caja, sin importar su constitución jurídica.

Es de concluir que toda caja de ahorros, es sujeta al impuesto sobre la renta sólo con las restricciones que ella señale, pues cumple con los

elementos de la norma por ser persona moral que obtiene ingresos., sólo que la misma ley y el derecho tributario otorga privilegios a alguna personas o actividades empresariales, extinguiendo la obligación de pago, mas no la obligación tributaria y de las demás obligaciones de la materia.

Aplicado la figura de exención todos los tipos de sociedades, que utilizan las cajas de ahorro, realizan el hecho imponible en todos sus elementos naciendo la obligación, sólo que en algunas de ellas por disposición de la ley, no se hace exigible el pago, pero si están sujetas a las demás obligaciones que impone la ley del impuesto sobre la renta.

Los elementos que hacen que nazca la obligación se dan en el artículo 1 de la ley de la materia que dice: *"las personas físicas y morales están obligadas al pago del impuesto sobre la renta, en los siguientes casos:*

Fracción I.- "Los residentes en México, respecto de todos sus ingresos, cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan".

En lo general ésta ley tiene un tratamiento muy especial, según la sociedad civil o mercantil de que se trate, observando incongruencias notorias, unas de ellas favorables otras desfavorables, sobre lo que realmente debe normativizar o no una caja de ahorros popular.

En virtud de que existen hoy en día, diferentes figuras jurídicas, que han adoptado las cajas de ahorro, estudiaremos por figura jurídica el tratamiento que otorga la ley del impuesto sobre la renta, para cada una de ellas.

1.- Sociedad cooperativa de ahorro y préstamo

Esta es una figura de reciente creación, surgida como resultado de las modificaciones del día 3 de agosto de 1994, como se señaló en los antecedentes de las cajas de ahorro se decía que se trataban de practicar los lineamientos cooperativos, desde sus inicios modernos, por ello encontramos que en la mayoría de las cajas existentes en el país se constituyeron como cooperativas, estando bajo el siguiente régimen fiscal:

Primeramente, es preciso recordar, que quien le da el carácter de jurídico de cooperativa de consumo, es el artículo 26 de la ley general de sociedades cooperativas, que a la letra dice:

*“Las sociedades cooperativas de consumidores, podrán dedicarse a las actividades de abastecimiento y distribución, **ahorro y préstamo**, así como a la prestación de servicios relacionados con la educación y obtención de viviendas”.*

Por ende la caja de ahorros o concretamente la caja de ahorro y préstamo es una sociedad cooperativa de consumo.

Es indudable que la ley no gravará de las utilidades o del resultado positivo de las operaciones económicas a las cajas de ahorro y préstamo, que se constituyan como cooperativas de ahorro y préstamo. Debido a el artículo 70 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

También creímos oportuno anotar algunas jurisprudencias al respecto:

Quinta Epoca.

Instancia Sala Auxiliar.

Fuente : Semanario Judicial de la Federación.

Tomo CXXIV.

Pagina 1085.

COOPERATIVAS, EXCENCION DE IMPUESTOS A LAS.

Es de explorado derecho que la ley posterior, aun cuando no lo establezca, deroga a la anterior, en todo lo que se le oponga, las franquicias establecidas en términos generales a favor de las sociedades cooperativas, por el decreto de el 27 de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, se oponen a el texto expreso de la fracción VI, del artículo tercero de la ley del impuesto sobre la renta del 31 de diciembre de mil novecientos cuarenta y uno, en el sentido de que solo las cooperativas de consumo gozaran de la exención de impuestos correspondiente, y que las demás sociedades cooperativas quedarán sujetas a el gravamen en la cédula 1 y al establecido en la fracción IX bis del artículo de la citada ley.

Revisión fiscal 213/94. Procuraduría Fiscal de la Federación. (fletes y pasajes, S.C.L.) 21 de junio de 1995. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre de el ponente.

Entre las jurisprudencias encontradas a este respecto solo una de carácter contradictorio que anotamos:

Quinta Epoca.

Instancia: Segunda Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tomo CXIX.

Pagina: 2855.

COOPERATIVAS (IMPUESTOS SOBRE LA RENTA).

Una cooperativa si causa el impuesto sobre la renta cuando de acuerdo con la disposición expresa de el artículo 2, fracción V, del impuesto sobre la renta, que ordena paguen tal impuesto las cooperativas, desarrolla actividades que modifican su patrimonio.

Amparo administrativo en revisión 11/52. Sociedad Cooperativa, Cine y Espectáculo del Teatro Río Blanco, S.C.L. 20 de agosto de 1953. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Niceforo Guerrero. La publicación no menciona el nombre de el ponente.

Es obvio que esta jurisprudencia resuelve sobre una operación distinta a la de su objeto social que modifica su patrimonio, como lo puede ser la enajenación de un inmueble. En la cual sería directamente causante de el impuesto referido.

Todas las tesis jurisprudenciales están comprendidas del año de 1947 al año 1955, y en ellas se resuelve que las cooperativas de consumo no son contribuyentes a el impuesto sobre la renta, los promoventes o quejosos, tienen como objeto social el transporte publico, cooperativa de productores de sal, y no encontramos ninguna donde el quejoso sea una sociedad de ahorro y préstamo.

Las cajas de ahorro que se constituyan deberán tener cuidado, ya que la exención concedida se refiere únicamente a las operaciones sujetas a su objeto social, pues existen una serie de restricciones contenidas en el penúltimo y ultimo párrafo del mismo artículo 70 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (I.S.R.), que por su importancia se transcriben:

"Las personas morales a que se refieren las fracciones V, VI, VII, IX, X, XI, XV, XVI, XVII y XVIII de este artículo, así como las sociedades de inversión a que se refiere este título, consideran remanente distribuible, aun cuando no lo hayan entregado en efectivo o en bienes a sus integrantes o socios, el importe de las omisiones de ingresos o compras no realizadas e indebidamente registradas., las erogaciones que efectúen y no sean deducciones en los términos de el título cuarto de esta ley, salvo cuando dicha circunstancia se deba a que éstas no reúnan los requisitos señalados en la fracción cuarta de el artículo 136, de la misma, los préstamos que hagan a sus socios integrantes o a los cónyuges o descendientes en línea recta de dichos socios e integrantes, con excepción de aquellos que reúnan los requisitos señalados en la fracción IV del artículo 120 de ésta ley, tratándose de préstamos que en los términos de este párrafo se considere remanente distribuible, su importe se disminuirá de los remanentes distribuibles que la persona moral distribuya sus socios o integrantes..."

"En el caso que se determine remanente distribuible en los términos de el párrafo anterior, la persona moral de que se trate enterará como impuesto a su cargo el impuesto que resulte de aplicar sobre dicho remanente distribuible, la tasa o portento máximo para aplicarse sobre el excedente del límite inferior que establece la tarifa contenida en el artículo 141 de ésta ley, en cuyo caso se considerara como impuesto definitivo, debiendo efectuar el entero correspondiente a más tardar en el mes de febrero del año siguiente a aquel en el que ocurra cualquiera de los supuestos a que se refiere dicho párrafo"

El remanente distribuible es un término fiscal que representa una obligación base, para determinar el crédito fiscal, pues el hecho generador se ha consumado consistente en un dar.⁵⁷ En el último y penúltimo párrafo del citado artículo 70 de la ley en cuestión sin duda es complicado y puede prestarse a la confusión, por lo cual lo analizaremos en tres partes :

La primera será: *"del importe de las omisiones de los ingresos o compras no efectuadas indebidamente registradas"*. A este respecto la ley hace una excepción clara a la exención en el sentido de la obligación de llevar contabilidad según el artículo 72 de esta ley, obligaciones de las personas morales no contribuyentes en su fracción I nos establece: *"llevar sistemas contables de conformidad con el código fiscal de la federación, su reglamento y reglamentos de esta ley y efectuar registros de los mismos"*.

⁵⁷DELGADILLO, Luis Humberto, Principios de Derecho Tributario

Lo anterior nos lleva a que omitir ingresos en los registros contables sea cual fuere la causa nos traerá consigo un remanente distribuible por el total omitido el cual será cargo a los socios o integrantes de la sociedad aplicándose en estos casos el artículo 10 para realizar el cálculo del impuesto sobre la renta.

En lo que se refiere a las compras no realizadas o indebidamente registradas por incidir directamente en el costo que se utiliza para determinar la utilidad contable y fiscal, estas también serán acumuladas al remanente distribuible que deberá declararse a través de los socios o integrantes de la sociedad.

También se establece que las erogaciones que no cumplan los requisitos que establecen la propia ley, el Código Fiscal de la Federación y los reglamentos de ambas leyes correrán la misma suerte lo cual es lógico, pues la ley exenta de pago pero no de las demás obligaciones fiscales, y con esto trata de evitar que se realicen operaciones indebidas en la sociedad y operaciones económicas que involucren a otras empresas, pero por otro lado los socios, integrantes o administradores de este tipo de sociedades deben estar conscientes de los alcances de estos preceptos jurídicos, para llevar y vigilar los sistemas contables y de esta manera impedir la realización de los actos jurídicos estipulados pues de otra manera implicaría el establecimiento del crédito fiscal a favor de la federación que en una caja de ahorros puede ascender a cantidades que perjudiquen seriamente el patrimonio.

La segunda.- El mismo precepto legal establece: que los prestamos a los socios o integrantes así como a sus cónyuges o familiares en línea directa ascendentes o descendentes, que no cumplan los requisitos del artículo 120 de esta ley en su fracción IV que son:

- a).- Que sean consecuencia normal de las operaciones de la persona moral.
- b).- Que se pacte plazo menor de un año.
- c).- Que el interés pactado sea igual o superior a la tasa que fije la ley de ingresos de la federación para la prorroga de créditos fiscales.
- d).- Que efectivamente se cumplan estas condiciones pactadas.

Es evidente que la ley trata de evitar que haya desviaciones por parte de los socios o integrantes de las sociedades simulando con supuestos prestamos, reparto de utilidades sin pagar impuesto. ya que el espíritu de la exención en las sociedades cooperativas y a las demás sociedades exentas es beneficiar a todos los usuarios de los servicios de acuerdo al objeto social por la importancia en la economía de esas formas de asociación y sus fines, y no así que por actos de esta naturaleza se beneficien unilateralmente los miembros de los consejos de administración, o los socios o integrantes de la sociedad; en otras palabras la ley trata de evitar que personas con malas intenciones simulen la creación de sociedades con la finalidad de ganar utilidades sin contribuir a los gastos públicos, argumentando altruismo

En este párrafo es evidente que la ley no previó la naturaleza propia de las operaciones de una sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, pues

como esta redactado esta previsión de la ley, a todas las personas que se inscriben en una caja se les da el carácter de socio (es evidente que las restricciones que pone la ley son para los administradores y no para los usuarios). Todos los prestamos que fueran a un plazo mayor a un año serian atribuidos a remanente distribuible lo que ocasionaría un crédito fiscal imposible de pago.

En conclusión la Ley del Impuesto Sobre la Renta, considera a la sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, exenta del pago de dicho impuesto, pero señala restricciones encaminadas a que los administradores en primer termino, lleven sistemas contables apegados a la ley y a evitar operaciones económicas que puedan beneficiar unilateralmente a los mismos, tanto en perjuicio de los beneficiarios del objeto social por el cual la ley exenta y con perjuicio a la federación, y así evita simulaciones de otro tipo de sociedades mercantiles camuflajeadas de sociedades sin fines de lucro.

2.- Sociedades de Ahorro y Préstamo

En lo que respecta a las sociedades de ahorro y préstamo, estas nacen de la ley de instituciones y organizaciones auxiliares de crédito comprendida entre los artículos 38A al 38Q y para su estudio es necesario tener en cuenta lo señalado en el artículo 38Q, que dice:

"Las cajas de ahorro que hace mención la legislación laboral, no estarán sujetas a las disposiciones de esta ley", "además deberá tomarse en cuenta lo

señalado en la regla quinta de las reglas generales para la organización y funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo". las sociedades deberán contar con un mínimo de quinientos socios... cuando cuenten con menos de cien socios deberán tener por lo menos el monto que determine la secretaria (este monto aparece en las reglas transitorias del 14 de julio de 1992, en la segunda transitoria que dice "los activos totales a que se refiere la quinta de estas reglas serán de \$1,500,000.00 para el presente ejercicio".

Las sociedades de ahorro y préstamo surgen el 27 de diciembre de 1991, definidas por la ley en cuestión.

El artículo 38-a de la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de el Crédito, las define como: *"personas de capital variable, no lucrativas"*. Con ésta definición el tratamiento fiscal en cuanto al impuesto sobre la renta, estaba exenta respecto de las operaciones en relación con su objeto social, esto de acuerdo con el título III de las personas morales no contribuyentes, del artículo 70, fracción XII, que en el año de 1992, señalaba:

" Las instituciones o sociedades civiles constituidas con el objeto de administrar fondos o cajas de ahorro"

Bajo este precepto, claramente encajaban las sociedades de ahorro y préstamo, ya que la palabra instituciones, nos indica, en una de sus acepciones, organización (establecimiento comercial) organización o estructura de alguna forma social, Diccionario Jurídico Mexicano, P. 1796.

Tiene esta modificación importancia relevante, ya que todas las sociedades de ahorro y préstamo cumplen ésta condición y además existen sociedades de ahorro y préstamo con activos significativos que repercutirían en sus costos y que de no tomarse en cuenta, caerán en incumplimiento que con las multas, recargos e intereses pueden poner en riesgo, la estabilidad de la sociedad, ejemplo tomando en cuenta la publicación de la caja popular mexicana sociedad de ahorro y préstamo, publicada para conocimiento de sus socios reflejaba utilidad, antes de impuesto \$ 14,500,000.00 (catorce millones quinientos mil pesos 00/100 m.n) para determinar el crédito fiscal, este ascendería a \$4,930,000.00 (cuatro millones novecientos treinta mil pesos 00/100 m.n), según el artículo 10 de la ley.

La determinación de el crédito fiscal, tiene dos momentos que le nacen a el deudor que se coloca en los hechos de el supuesto, y son:

- a).- Se integra con el conjunto de actos tendientes a la verificación de el hecho generador.

- b).- La precisión de el objeto, los sujetos, la base y la tasa y el sujeto es el obligado a enterar en los términos de la ley, dicho crédito fiscal, sin esperar ningún acto de autoridad.

En conclusión la sociedad de ahorro y préstamo aun cuando su objeto, filosofía y normatividad es la de una caja de ahorros que se podría haber constituido como cooperativa, no tiene el mismo tratamiento fiscal, no presenta ninguna ventaja ya que tiene que realizar asambleas de socios

como la cooperativa y ambas se constituyen con un objeto sin ánimo de lucro, pero la ley las trata diferente, sin ninguna razón aparente..

3- La Sociedad Civil.

Es regulada por los Códigos Civiles de los Estados y del Distrito Federal, su forma de constituirse difiere real y material de la sociedad de ahorro y préstamo y de la sociedad cooperativa de ahorro y préstamo, pero en materia fiscal, la sociedad civil., tienen exactamente un mismo tratamiento e historia que la sociedad de ahorro y préstamo, es decir serían sujetas de el impuesto aquellas sociedades que se dediquen a administrar fondos a cajas de ahorro que superen los 500 socios o el millón quinientos mil pesos en activos totales, de acuerdo a la fracción XII, de el artículo 70 de la citada ley, con las mismas restricciones de el penúltimo y ultimo párrafo del mismo artículo, salvo que en ésta sociedad no existe la confusión de los socios administradores que se considerarían como remanente distribuible, aunque si hay afectación, pero es menor los prestamos que obtuvieran.

4.- Las cajas solidarias.

Son directamente promovidas por la Secretaria de Desarrollo Social, (SEDESOL), a través de el fondo nacional de empresas sociales (FONAES), están constituidas como asociaciones civiles, teniendo el mismo marco fiscal que las sociedades de ahorro y préstamo y las sociedades civiles.

5.- Las asociaciones civiles.

Independientemente de que no es una figura correcta, para una caja de ahorros, existen, y para la ley fiscal al establecer en el multicitado artículo como *instituciones*, encajarían perfectamente y estarían obligadas a contribuir a el gasto público a través de el impuesto sobre la renta, solo aquellas que cumplan la restricción de los socios o de los activos totales, ya mencionados.

6.- Las cajas de ahorro de las empresas.

En este caso, es curioso el tratamiento fiscal, pues aquí si la ley es clara en cuanto a la exención de este impuesto, al que propone dicha modificación, toma en cuenta a estas cajas de ahorro con la clara intención de no molestar a el sindicalismo mexicano, como se puede observar en la redacción de el agregado “y aquellas a las que se refiere la legislación laboral”., dichas líneas, no estaban en la ley anterior, aun tratando de aclarar que solo quieren gravar a las sociedades de ahorro y préstamo y a las sociedades civiles que cumplan con la restricción debido a la dificultad de comprobar el ejercicio de el no lucro, y evitar la simulación.

7.- Las cajas de ahorro irregulares.

Estas presentarían el problema doctrinal si son consideradas como instituciones, de ser así de acuerdo a la definición antes apuntada de el Diccionario Jurídico Mexicano, de que institución “es una organización sin establecer su origen solo estableciendo su finalidad”... que en este caso, la fracción XII, es clara ya que señala “las que se dediquen a administrar

fondos o cajas de ahorro”...., sin duda entrarían como sujetos exentos solo con la restricción comentada de socios y monto de activos totales.

Tenemos que las figuras jurídicas que han adoptado las cajas de ahorro y la cuales se encuentran exentas:

La conclusión general del impuesto sobre la renta, de las figuras jurídicas que han adoptado las cajas de ahorro son:

1.- Sociedad cooperativa de ahorro y préstamo.- Estas se encuentran exentas, según la fracción VI, del artículo 70, del la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

2.- Sociedad de Ahorro y Préstamo.- Con menos de quinientos socios o un capital menor a un millón quinientos mil pesos. No pagan impuesto, según la fracción XII del artículo 70 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y en consecuencia si sobrepasa los límites señalados es sujeta del impuesto sobre la renta.

3.- Cajas solidarias.- No se encuentran exentas.

4.- Cajas laborales.- Este tipo de instituciones se encuentran exentas.

5.- Cajas irregulares.- Es el mismo trato de las sociedades de ahorro y préstamo.

El día 28 de diciembre de 1997, el Congreso de la Unión, bajo propuesta de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación, esta fracción sufre una modificación sumamente importante y trascendente, quedando de la siguiente forma:

“Artículo 70.- para los efectos de esta ley, se consideran personas morales no contribuyentes, además de las señaladas en el artículo 73, las siguientes:

Fracción X.- Las instituciones o sociedades civiles constituidas únicamente con el objeto de administrar fondos o cajas de ahorro, siempre y cuando el número de socios no exceda quinientos o sus activos totales no excedan de un millón quinientos mil pesos y aquellas a las que se refiere la legislación laboral.”

Indica que las sociedades de ahorro y préstamo a partir de el ejercicio fiscal de 1998, que cumplan el supuesto de contar con quinientos socios o mas o manejen activos totales por más de un millón quinientos mil pesos (que irónicamente es el requisito para solicitar el registro ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Público), serán causantes de el impuesto sobre la renta a diferencia de las cooperativas de ahorro y préstamo que ellas siguen gozando de la exención, sin importar estas condiciones, pues no sufrieron modificación alguna.

Ello implica que deben de cambiar de formatos declarativos y determinar el cálculo de el crédito fiscal con el artículo 10 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, a partir de el momento en que se cumplan las condiciones.

Las únicas instituciones de ahorro, que se encuentran exentas de el impuesto sobre la renta, son las sociedades cooperativas y las caja de ahorro laborales, por lo que este estudio es muy importante, y sobre todo la decisión de escoger la figura jurídica para planear los costos e impuestos que se han de pagar, para así establecer los precios que se van a cobrar, a través de los intereses a los préstamos, para evitar quiebras, por no tomar en cuenta esta obligación.

Sin embargo, aún cuando sería lógico escoger el tipo de figura, hay que recordar que en principio todas son sujetas de el impuesto sobre la renta, por darse los elementos de el hecho imponible y no hay que olvidar que la exención puede ser de carácter temporal, en virtud de que puede ser factible una iniciativa similar a las sociedades de ahorro y préstamo, que por omisión no haya tomado en cuenta el, el que la propone.

Desde nuestro punto de vista, las cajas de ahorro por su naturaleza económica, aun cuando digan sin fines de lucro, lo cierto que son entidades en que se manejan y pueden manejar importantes cantidades de dinero que necesariamente con buenos manejos administrativos, siempre tendrán utilidades importantes, que por sus mismos principios filosóficos de ayuda mutua, la mejor manera de buscar el bien común, es contribuyendo al gasto público, que por cierto estas personas morales por su naturaleza son consumidoras primarias de importantes servicios públicos como la utilización de carreteras, seguridad pública, y sobre todo la utilización de el poder judicial en materia mercantil, en donde en el estado de Querétaro, superan los 5000 juicios anuales y además no existen métodos y

autoridades que verifiquen la moral administración y el no lucro, que en verdad, se de, pues es muy sencillo disfrazar reparto de utilidades como, altos salarios a dirigentes, altos gastos de representación, créditos incobrables a personas ficticias, etc.

7.2.- Impuesto a el Valor Agregado (IVA).

Hablar de las obligaciones fiscales respecto al Impuesto a el Valor Agregado (IVA), que grava no las utilidades sino el importe de las transacciones económicas señaladas en el texto de la ley, para una caja de ahorros y préstamos, salvo la protegida por las leyes laborales, no la encontraremos en forma especifica, solo algunas operaciones podrán ser estudiadas para determinar si éstas instituciones están obligadas y exentas de el pago del impuesto.

En primer término, en el supuesto señalado en el artículo 1, de la Ley sobre el Impuesto a el valor agregado, menciona:

" Están obligadas a el pago del impuesto a el valor agregado, establecido en esta ley, las personas físicas y las morales que, en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes:

Fracción I.- Enajenen bienes

Fracción II.- Presten servicios independientes.

Fracción III.- Otorguen el uso o goce temporal de bienes

Fracción IV.- Importen bienes o servicios.

De la lectura de artículo citado, se cumple la primera condición, de que están obligadas a el impuesto sobre la renta las personas físicas y morales.

El segundo elemento se cumple, cuando la ley señala que realicen en cuanto a la prestación de servicios independientes., cualquier caja de ahorros prestan el servicio de manejar el dinero, ya sea en forma de guardarlo, para darlo a disposición de el ahorrador, cuando lo solicite o bien proporcionándole créditos o préstamos, pues entendemos como servicio a la organización y personal destinados a servir los intereses del público, clientes o miembros, proporcionándoles un producto intangible para resolver una necesidad, por lo cual quien proporciona la actividad recibe una contraprestación cuantificable en dinero, entonces se presenta que toda caja de ahorros considere o no socios a sus integrantes proporciona un producto, ya sea en la guarda de dinero o en la disposición de los créditos, por estos últimos recibe en contraprestación en base a cobro de intereses sobre el monto prestado ,y en forma expresa en el artículo 14 de la ley nos menciona:

Artículo 14.- "Se considera prestación de servicios independientes:

Fracción I.- La prestación de obligaciones de hacer que realice una persona en favor de otra, cualquiera que sea el acto que le dé origen y el nombre o clasificación que le den otras leyes".

Con lo anterior, se cumple perfectamente el tercer y último elemento para determinar la obligación de cualquier caja de ahorros, como sujeta al pago de el Impuesto al Valor Agregado..

En segundo término, siguiendo la idea de que el hecho imponible ha sido realizado, nos queda por analizar la extinción de dicha obligación, teniendo solo dos posibilidades:

1.- El pago.

2.- Si la ley concede a las figuras jurídicas en las que se han adoptado la cajas populares de ahorro, la exención de el impuesto.

En forma clara y expresa y sin restricciones adicionales a esta ley.

Solo a la caja de ahorros a la que se refiere la legislación laboral en base a el artículo 15 de la ley del IVA, prestaciones de servicios exenta de IVA, en su inciso e, que dice: *"Provengan de cajas de ahorro de los trabajadores y de fondos de ahorro de las empresas, siempre que reúnan los requisitos de deducibilidad en los términos de la ley del impuesto sobre la renta"*, para ésta sociedad, todas las operaciones pasivas o activas, estarán exentas de pago por disposición expresa.

Parcialmente la ley del IVA, en forma por demás contradictoria toma en cuenta la exención para las sociedades de ahorro y préstamo en el siguiente artículo:

Artículo 15 inciso b: *" Reciban o paguen las instituciones de crédito, las uniones de crédito, las sociedades financieras de objeto limitado, las sociedades de ahorro y préstamo, y las empresas de factoraje financiero, en operaciones de financiamiento, para las que se requieran autorización..."*

Sin embargo, viene una excepción difícil de contabilizar para una sociedad de ahorro y préstamo, ya que limita la finalidad a los usuarios de una manera no muy clara diciendo en el siguiente párrafo:

" No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior, tratándose de créditos a personas físicas que no desarrollen actividades empresariales, o no presten servicios independientes, o no otorguen el uso o goce temporal de inmuebles. tratándose de créditos otorgados a las personas que realicen actividades o se trate de crédito reaccionario, de habilitación o de avío."

Antes de su análisis, veremos el significado de algunos términos para la ley.

Operaciones de financiamiento: se entenderá por operaciones de financiamiento las que tengan el carácter de activas o pasivas de el crédito, entendiéndose como tales aquellas por las que las instituciones de crédito, uniones de crédito, o empresa de factoraje financiero reciban o paguen las contraprestaciones a que se refiere dicha fracción" artículo 30 de el reglamento del IVA.

Actividades empresariales: en este sentido, el artículo 16 de el código fiscal, lo que realmente hace es una enunciación de actividades a las que se dedique profesionalmente, ya sea una persona física o moral, encontramos comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, pesqueras, silvícolas.

Bien de inversión: el artículo 30-a de el reglamento del IVA, lo define como: *los activos fijos, utilizados para los fines de la actividad.*

Este tipo de normatividad para las sociedades de ahorro y préstamo, sin importar que no la siguen tomando en cuenta, para la normatividad complementaria en la práctica la exención sería difícil en cuanto su control, pues si tomamos en cuenta que una sociedad de ahorro y préstamo, está compuesta de un mosaico enorme de personas físicas en donde, una si tienen actividades empresariales, pero otras, su actividad va desde amas de casa, estudiantes, profesores, obreros y otros asalariados y también se encuentran pensionados, jubilados, incapacitados. De tal suerte que la sociedad tendría que contabilizar y cumplir una serie de requisitos como comprobantes de esa actividad empresarial y verificar y documentar la finalidad o disposición de los créditos para activos fijos que cubran o sean utilizados en dicha actividad empresarial.

Es indudable que la finalidad de la ley, es gravar el consumo, pero si resulta incongruente beneficiar, librándolo de la obligación, a personas físicas que tiene una posibilidad mayor de ingresos, que una personas como amas de casa, jubilados, pensionados, no tengan esa posibilidad, en este caso se beneficia a quien más tiene, que al que realmente le impacta en su consumo diario.

En la actualidad, ninguna sociedad de ahorro y préstamo, cobra el 15% de los intereses cobrados que deben de ir anotados en las fichas de pago de capital e intereses, y no se tiene evidencia de que soliciten documentación sobre la actividad empresarial de los socios y mucho menos de la finalidad de los créditos o préstamos, desconociendo el tratamiento o pensamiento que se tenga al respecto, ya que en la investigación hubo reticencia a dar informes sobre el tema, sin embargo por el monto mensual cobrado de los intereses el monto de el impuesto crédito fiscal, sería suficiente en conjunto con los recargos, multas y actualizaciones para quebrar a cualquier sociedad., por ejemplo, tomando el estado financiero de caja popular mexicana del 31 de diciembre de 1998, mostraba como total de préstamos \$ 1500,000,000.00 (mil quinientos millones de pesos 00/100 m.n), monto que genera mensualmente a la tasa activa que cobran mensualmente a el 2.55 mensual, el total de los intereses que sería la base gravable a \$ 37,500,000.00 (treinta y siete millones quinientos mil pesos 00100 m.n), ascendería el crédito fiscal a \$ 5, 625, 000.00 (cinco millones seiscientos veinticinco mil pesos 00/100 m.n), cantidad significativa de tomarse en cuenta en los costos tanto de la sociedad, como del socio persona física.

En conclusión, la exención de el IVA, a esta sociedades representa una exención parcial de difícil control que debe ser tomada en cuenta por los dirigentes y directores de dichas sociedades.

En cuanto a las demás figuras que son las sociedades cooperativas de ahorro y crédito, las sociedades y asociaciones civiles y las sociedades

irregulares, para efectos de este impuesto al consumo, y por reunir los elementos de tipicidad requeridos para ser causantes u obligados por no encontrar disposición expresa en cuanto a la exención de pago que extinguiera la obligación, son causantes de dicho impuesto independientemente si están exentos o no respecto al impuesto sobre la renta.

Pudiera pensarse que para las sociedades cooperativas por ser ampliamente exentas de pago para el impuesto sobre la renta, deberán estar exentas de el impuesta al valor agregado, pero por ser el derecho fiscal de estricto derecho, de acuerdo al artículo 5, del código fiscal, que señala: las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones y sanciones, son de aplicación estricta, se consideran que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tarifa.”.

Además estas son de autoaplicación, tal como lo establece el artículo 6 de el código fiscal de la federación, que a letra dice: “ corresponde a el contribuyente la determinación de las contribuciones a su cargo, salvo disposición expresa en contrario,...”. esto indica que dichas instituciones deben calcular y enterar el pago sobre ésta obligación.

Al investigar si había habido controversias, que llegarán al amparo sobre actos de autoridad requiriendo un determinado crédito fiscal, la sorpresa fue que no existe ningún criterio jurisprudencial al respecto de ninguna de las figuras jurídicas estudiadas.

Pensamos que es incongruente el tratamiento, pero no ilegal por lo que éstas sociedades deben de tomar en cuenta la manera de cumplir la obligación, ya que nuestra investigación ninguna de ellas retiene el impuesto en cuestión, siendo cantidades importantes que lesionarían seriamente a todas y cada una de ellas y que de aplicarse de manera estricta, quebrarían todas ellas.

7.3.- Impuesto a el Activo (IMPAC)

Este es un impuesto vinculado con el impuesto sobre la renta, cuyo objeto es gravar aquellos causantes que disponiendo de activos fijos importantes por alguna razón, no pagan impuesto sobre la renta o es menor a las disposiciones de esta ley, que en cuanto se pague este es reducible al del impuesto al activo.

Respecto a el presente impuesto se encontró que en artículo 5-b, de la ley exenta a las sociedades del sistema financiero mexicano, entendiéndose por empresas de el sistema financiero, lo establecido en el artículo 7-b fracción III, párrafo IV, "...para efectos de ésta fracción se entenderá que el sistema financiero se compone de las instituciones de crédito, de seguros y fianzas, almacenes generales de depósito, administradores de el fondo para el retiro, arrendadoras financieras, **sociedades de ahorro y préstamo,**

empresas de factoraje, de bolsa, casas de cambio y sociedades financieras de objeto limitado, que sean residentes en México.”

Sin embargo al estudiar las jurisprudencias, encontramos que las resoluciones de la corte son en el sentido contrario, ejemplo:

Jurisprudencia p./j. 10/96 que dice:

“ El artículo 6 fracción I de la Ley del Impuesto al Activo, vigente en su origen (actual fracción II) al establecer que exenta del pago de el tributo a las empresas que componen el sistema financiero mexicano, transgrede el principio de equidad tributaria, consagrada en el artículo 31 fracción IV constitucional, en virtud de que teniendo estas empresas activos destinados a actividades empresariales, y no presentarse respecto de ellas ninguna situación de beneficio o justificación social, que pudiera fundar un trato privilegiado...”

Por ello concluimos, que por ser parte de el sistema financiero mexicano, no genera la liberación de el pago de el impuesto.

Por otra parte al estudiar el artículo 6 de dicha ley, en su fracción I, que habla de los sujetos exentos, claramente señala que quienes no sean sujetos al impuesto sobre la renta, gozarán de la exención de este impuesto.

"Activo de las empresas, impuesto al artículo 6, fracción I de la ley, que establece la exención respectiva a las sociedades cooperativas y de inversión, no viola el principio de equidad tributaria..."por lo que se deduce que las cajas de ahorro según la figura jurídica que opten, serán sujetos o no de pagar este impuesto".

Por lo cual:

a).-Las sociedades cooperativas están exentas, en base a el artículo 6, fracción I, en virtud al artículo 70, fracción VII del impuesto sobre la renta.

b).- Las sociedades de ahorro y préstamo no están exentas, pues aunque la ley del impuesto sobre la renta, la exenta, pero con la restricción de tamaño en cuanto a socios o activos totales, para poder ser sociedad de ahorro y préstamo se necesita superar esa restricción, por definición es un juego de ley obviamente no hay sociedad de ahorro y préstamo que sea exenta, por tanto debe de pagar el impuesto a el activo.

c).- La caja de ahorros de la legislación laboral, por su naturaleza es la más beneficiada y también es exenta bajo los fundamentos del articulo 6 de la ley del impuesto a el activo y por el artículo 70 fracción XII de la ley del impuesto sobre la renta.

En conclusión la ley del impuesto a el activo, también debe de ser estudiada para la formación de las cajas populares de ahorro y préstamo.

7.4.- Otras obligaciones fiscales que las cajas de ahorro deben de cumplir.

En virtud de que la exención, lo único que ayuda a el beneficiario, es la extinción de el crédito fiscal, pero no así a el cumplimiento del derecho tributario por encontrarse en el supuesto de causante (exento), independientemente de las figuras jurídicas que elegirán, todas ellas tendrían las obligaciones de hacer y de dar que establezca el sistema tributario mexicano, por su extensión solo estudiaremos las mas importantes que establecen la ley del impuesto sobre la renta, su reglamento y el código fiscal de la federación, en cuanto a obligaciones estatales municipales, derechos de el seguro social, obligación de los contadores y asesores legales de las cajas de ahorro y su tratamiento.

Obligaciones de dar.- Clasificaremos las retenciones a que están obligadas a enterar, aunque sabemos va implícito un hacer, por la razón de que se tiene que pagar.

Las cajas de ahorro tendrán la obligación de retener y enterar por cuenta de otros:

a).- Por salarios, el artículo 78 de la ley del impuesto sobre la renta, grava los siguientes conceptos: los salarios y demás prestaciones que deriven de una relación laboral incluyendo la participación de las utilidades de los trabajadores, y la obligación de retener y enterar, reglamentado por los artículos 80 noveno párrafo de la misma ley, que impone la obligación de enterar las retenciones los días 17 de cada mes, a mas tardar. artículo 72

fracción obliga a retener y enterar el impuesto a cargo de terceros y exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales.

b).- Por honorarios, todas las cajas de ahorro que efectúen pagos por contratación de servicios de personal, independientemente, deberán de retener el 10% del total del pago sin deducción alguna , y se enteraran en conjunto con las del personal asalariado con el formato fiscal **hisr 1**, según el artículo 86, décimo párrafo de la ley del impuesto sobre la renta. El pago de estos servicios también serán gravados por el IVA y dependerá del tipo de servicio de la tasa a aplicar , y es pagado y enterado en la misma forma fiscal y en la que se pagan los conceptos del impuesto sobre la renta, generalmente honorarios pagados por los gastos, son el género administrativo y legal que están gravados por el 15%. debiendo de entregar a la persona física, independiente la documentación comprobatoria, formato fiscal **hisr 37a**.

Obligaciones de hacer. Las cajas de ahorro están obligadas a una serie de informaciones que dependerá si son excedentes o no:

a).- Exentas: están básicamente contenidas en el artículo 72 de la ley del impuesto sobre la renta:

1.- Llevar sistemas contables, expedir comprobantes de las operaciones que realicen, en el reglamento de la misma ley, encontramos un tratamiento muy especial, para las personas morales exentas en el artículo 71, que pueden llevar registro en un libro de ingresos y egresos excepto las

que realicen periódicamente actividades que están gravadas, por la complejidad y beneficios de control recomendados, por la complejidad y beneficios de control recomendamos que ninguna caja de ahorros, lleve su contabilidad en un libro de egresos e ingresos, sino desde el inicio simplemente un sistema de contabilidad acorde a las leyes fiscales y sea por medio electrónicos, una caja por pequeña que sea estará en plena desventaja, en caso que quisiera simplificar su contabilidad un simple libro de ingresos y egresos.

2.- Presentar en el mes de marzo, declaración informativa, muy importante pues en ella se le va a informar hacienda el remanente distribuible, base para calcular el impuesto de actividades no exentas a cargo de los integrantes o socios de la sociedad y debe proporcionarle a cada integrante la constancia de dicho remanente a mas tardar en el mes de febrero.

3.- Presentar declaración informativa en el mes de febrero de cada año que contengan la información de las retenciones hechos a cuenta de otros, causantes., refiriéndose básicamente sobre las retenciones de honorarios a clientes realizada en el formato magnético **dimmm** , artículo 58 fracción IX, segundo párrafo, en cuanto a la declaraciones informativas anuales de crédito a el salario, y de los salarios se presentan en el formato hisr 26 y hisr 27 respectivamente.

b).-Las cajas no exentas.

En primer término estarán reguladas en el Título II en lugar de el III, que se refiere a las persona morales que deben de contribuir a el gasto público, principalmente encontradas las obligaciones en los artículos 58 y 59 de la ley del impuesto sobre la renta.

Pero antes de ello, es importante empezar por la obligación principal, encontrada en las obligaciones de las cajas sin profundizar en sus restricciones de pago ya que ello seria otro estudio que debe estar a cargo del contador representantes de la caja, la cual se encuentra en los artículos 10 y 10-a de esta ley, los cuales establecen la obligación de pagar calculando el impuesto al multiplicar el resultado fiscal por la tasa del 35%, entregándolo en pagos trimestrales como pagos provisionales, y realizando el pago definitivo, mediante la declaración anual a través del formato hisr 1 para los pagos provisionales y el formato hisr 2 para el pago definitivo.

Dentro de las obligaciones arriba mencionadas se encuentran las siguientes:

- a).- Llevar la contabilidad de acuerdo con las leyes fiscales, formulando estados financieros, y observando las reglas si se realizan operaciones en moneda extranjera y reexpresando los estados financieros.
- b).- Tienen las mismas obligaciones señaladas para las personas morales exentas de pago.

La conclusión respecto al tratamiento general de las cajas de ahorro en sus diferentes tipos de personalidad jurídica, tiene tres aspectos fundamentales.

a).- Escoger el tipo de sociedad para constituir la caja de ahorro es de suma importancia pues de ello dependerá el tratamiento fiscal, que repercutirá directamente en los costos reales de operación, y una vez tomada la decisión resultaría costoso en tramites y en dinero, cualquier transformación a otro tipo de sociedad que se quisiera hacer, además del riesgo jurídico en relación a los socios, tal caso es el de caja libertad que después de obtener el registro como sociedad de ahorro y préstamo, se transforma en sociedad cooperativa, bajo una serie de problemas en la que actualmente tiene un registro provisional en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, e incluso tienen demandas registradas por inconformidad de socios que sin duda desensibilizan a la sociedad.

b).- Sin duda para las autoridades fiscales también les resulta complicada la resolución al no tener claras y si con muchas lagunas sus posibles actuaciones tanto para la recaudación como para la protección del publico ahorrador. ya que para cualquier acto de autoridad tendrían dificultad para fundamentar sus resoluciones, a parte de diagnosticar precisamente a las cajas de ahorro pues necesitan conocer en primer termino la clase de sociedad en la que se ampara la caja de ahorros. se puede concluir que existen mas normas que no se cumplen por parte de las cajas de ahorro, que las que se cumplen y en caso de que fuera necesario que estas las cumplieran sin la necesidad de hacer grandes cálculos, las obligaciones serian imposibles de pago, lo que ocasionaría la desaparición del sector, lo cual seria muy lamentable ya que su florecimiento es una muestra clara de que estas satisfacen una gran necesidad de la persona común.

c).- En relación con la materia de amparo nos atrevemos a realizar el siguiente comentario el cual nace de el supuesto de la existencia de una

controversia entre las cajas de ahorro y algún acto de autoridad en materia fiscal, lo cual se daría bastando cualquier revisión y atención de algún funcionario, para que fuera requerida alguna caja, quien como medio de defensa a parte de las señaladas en el Código Fiscal de la Federación y como ultima instancia, para evitar las obligaciones en cuanto al impuesto sobre la renta y la del impuesto al valor agregado que serian sumamente lesivos hacia la caja y repercutirían al socio o cuentahabiente, en la que tuviera que decidir la suprema corte de justicia de la nación, consideramos que dicha defensa tendría pocas posibilidades de éxito, debido a que real y materialmente se realizan operaciones económicas donde el beneficio social es de difícil comprobación y fácilmente simulable, además de que continua prevaleciendo el concepto constitucional consagrado en el articulo 31 fracción cuarta donde todos los ciudadanos debemos de contribuir al gasto publico, lo deseable es solicitar un tratamiento homogéneo para todas las instituciones que se dediquen al ahorro y préstamo popular.

CAPITULO VIII

DEFICIENTE REGULACIÓN DE EL AHORRO POPULAR

¿En que consiste real y de forma precisa la deficiente regulación de el ahorro del dinero de la mayoría de los mexicanos?

La respuesta a esta interrogante, la realizaremos en los siguientes apartados:

- A).- Naturaleza Jurídica de las Cajas Populares y de sus operaciones o actos jurídicos.

- B).- Competencia y jurisdicción de las autoridades.

- C).- Seguridad Jurídica de los integrantes de las Cajas Populares y de los terceros.

D).- Contribución equitativa a el gasto público.

NATURALEZA JURIDICA DE EL AHORRO POPULAR. Al dejar sentado, que en la actualidad existen múltiples figuras societarias con las que se ostentan diversas organizaciones que realizan operaciones de ahorro y préstamo popular, existe una enorme confusión de particulares u autoridades sobre su existencia, personalidad, legalidad de sus operaciones. Ya que unas son de carácter Civil, otras tantas mercantiles, laborales y paraestatales.

En nuestra investigación, encontramos las siguientes figuras societarias:

I.- Sociedades Cooperativas (Caja Popular Florencio Rosas, Caja Popular Alianza)

II.- Sociedades de Ahorro y Préstamo (Caja Popular Mexicana, Caja Libertad (la cual a la fecha tiene problemas jurídicos, por la manera tan irregular en que se transformó de Sociedad de Ahorro y Préstamo a Sociedad Cooperativa).

III.- Sociedades Civiles (Caja Bienestar, Caja de la Sierra Gorda, Caja Unión -ésta se encuentra en el Estado de Oaxaca-).

IV.- Asociaciones Civiles (Cajas Solidarias, asociadas a la SEDESOL)

V.- Uniones de Crédito (la recién quebrada UNICRER).

VI.- Cajas laborales (la de la Universidad Autónoma de Querétaro, la de TREMEC)

VII.- Sociedades de Hecho.

La hipótesis que sustentamos, es que este tipo de sociedades, así como el de sus operaciones que realizan, son de naturaleza civil, pues las operaciones económicas las efectúan con fines sociales y no con el carácter especulativo, propio de el Código de Comercio, usando el dinero solo como bien de cambio y no con un carácter especulativo.

Sugerimos, que en vez de que existan diversas figuras societarias, la ley obligue a este tipo de Instituciones a constituirse como Sociedades Civiles, ya que se protegería debidamente tanto a Dirigentes, como a consumidores, sin que exista la protección legal, que sí ofrece la Legislación Bancaria a los usuarios de la banca.

COMPETENCIA Y JURISDICCIÓN DE LAS AUTORIDADES. El estar mal regulado este tipo de sociedades y operaciones hace surgir otro conflicto, sobre que tipo de autoridades deben de intervenir no solo en las soluciones de las controversias que puedan darse entre los particulares involucrados, sino, también en la prevención de los mismos y apoyo en el desarrollo económico donde se den estas figuras.

Al definir que su naturaleza es civil, y su ámbito de operaciones es preponderantemente regional, y los conflictos y repercusiones son también regionales, dándose en comunidades y ciudades urbanas, y en base a el principio de legalidad, las autoridades locales se ven maniatadas al no existir disposiciones expresas que los faculten a intervenir, fomentando o resolviendo conflictos de conciliación o solución de problemas poco

trascendentes. Y por otra lado, aun cuando hay disposición expresa a nivel federal, en la legislación bancaria, de que se necesita permiso especial para llevar a cabo operaciones de ahorro y préstamo, la autoridades federales no intervienen y solo lo hacen cuando la Caja de Ahorros es muy grande y tiene oficinas en varios estados de la República y presenta dificultades que exigen la intervención de autoridades de alto nivel.

Durante el transcurso de la presente investigación, observamos en diversas discusiones y opiniones de juristas, funcionarios y políticos, que la competencia en relación a las Cajas Populares, en la cuestión de legislación., existe confusión y pocos argumentos a cerca de si debe ser materia estatal o federal. En el capítulo correspondiente, vimos profundamente las implicaciones.

Consideramos, que nuestras leyes, y principalmente nuestros legisladores deben contemplar que para resolver este conflicto, es definitivamente una materia concurrente, es decir, que tanto la Federación, como los Estados puedan legislar al respecto, sobre temas específicos de el ahorro popular, en virtud de las necesidades sociales.

SEGURIDAD JURIDICA. En este estudio haremos una clasificación sencilla:

- 1.- Para los dirigentes.
- 2.- Para los consumidores.
- 3.- Para las autoridades

4.- Para los terceros.

Para los dirigentes: Existe en la cultura popular, que las Cajas de Ahorro se constituyen con el objetivo de manejar el dinero sin fines de lucro, y que las personas que van a satisfacer su necesidad tiene participación en la administración de las mismas; juicio totalmente erróneo, pues dependerá del tipo de sociedad mercantil o civil que se cree. Además de que la naturaleza mercadológica y tecnológica de este tipo de instituciones, requiere de una especialidad profesional y dedicación de tiempo completo, de las personas que la constituyen y que la administran.

Las instituciones de ahorro y préstamo, sin duda pertenecen a el tipo de derecho Privado y no del Público. En este último la administración requiere más de forma que de eficacia, en cambio manejar el dinero de las personas en materia de Derecho Privado requiere, además de la forma, eficacia. Es por ello que la jurisdicción de los administradores debe ser clara, precisa y consistente en el tiempo.

Creemos y estamos seguros que las Cooperativa, en este aspecto de seguridad jurídica de los dirigentes es la más endeble, pues pueden llegar personas a la administración, ignorantes de toda técnica, sin la disposición de aprender y tiempo de dedicación, y por otro lado la Ley de Sociedades Cooperativas, solo permite una reelección por el mismo período, que es de cinco años, para hacer un total de diez años; lo que significa que a muchas personas no les gustaría dejar de ser directivos después de haber desarrollado y dedicado la mayor parte de su vida profesional y dejarlo a

otras personas, sin que pueda haber candados para que éstas sigan el objetivo y filosofía de la creación de la Caja.

En este sentido, consideramos que este tipo de organizaciones se deben de crear, sin que exista la incertidumbre de quien va a organizar a la Caja y quien va a responder de sus obligaciones, sin que existan tiempos de salida de quienes quieren dedicarse a esta profesión.

Por último, en este apartado es importante clarificar el tipo de responsabilidad que deben de tener los administradores, y que desgraciadamente en las cooperativas y en las Sociedades de ahorro y préstamo, es limitada al monto de sus aportaciones, que nunca son mayores, en la actualidad de \$ 500.00; cantidad ridícula comparada con la posibilidad de quebranto de las Cajas, que por pequeñas que sean ya acumulan capitales superiores a Cincuenta Millones de pesos, pudiendo llegar a cantidades exorbitantes, que en los casos de Caja Libertad o Caja Popular Mexicana son de miles de millones de pesos.

En caso de quiebra, los administradores solo responden hasta por la cantidad de \$ 500.00, sin que su responsabilidad sea subsidiaria ni solidaria, lo que a la vez también ocasiona grandes luchas de poder, para tratar de llegar a puestos directivos, sin aportar, y así beneficiarse de la institución.

Proponemos concretamente, que independientemente de la figura societaria que adquiera la Caja, los dirigentes por este solo hecho, tenga

responsabilidad solidaria, subsidiaria e ilimitada, extendiéndose a la esfera de el cónyuge de el dirigente.

Para los consumidores: Es indudable que cuando acudimos a comprar cualquier satisfactor, como la gasolina, nunca vamos con la idea de que algún día podamos administrar la gasolinera, donde habitualmente adquirimos el producto, por el solo hecho de comprarla.

La fuerza del consumidor, radica en su potestad de elección, el comprar donde le convenga, según el precio, disponibilidad y calidad de el producto, pagando el precio de el bien eximiéndose de la responsabilidad de producirlo y mucho menos de la responsabilidad administrativa de el proveedor. Situación que si pasa en las cajas que se constituyen como Cooperativas o Sociedades de Ahorro y Préstamo, e incluso la seguridad de devolución de los ahorros depositados, se reduce solo a la buena administración de la caja, sin que ninguna autoridad pueda vigilar las operaciones, quedando solo el derecho del depositante al amparo de las Normas de la Quiebra, y como aquí se le considera como socio, será el último en prelación para que pueda exigir la devolución de su dinero depositado en ahorro.

Consideramos que es peligroso que continúe la regulación que existe de las Cajas Populares y proponemos que a esta persona se le deje de llamar socio y sea considerado como cualquier consumidor con derechos vigilados por autoridad competente, que creemos debe ser alguna autoridad local, además de la Comisión Nacional Bancaria.

Para las Autoridades: Nos tocó observar de infinidad de funcionarios públicos, su ignorancia en ésta materia, y lo que es peor, miedo de intervenir en estos asuntos, aduciendo correctamente la imposibilidad de hacerlo en virtud de el principio de legalidad, que nos dice que el funcionario debe de hacer solamente lo que la ley le faculte expresamente.

Proponemos se legisle tanto en materia local, como a nivel federal, para que este campo esté bajo vigilancia de autoridades que además de supervisar y vigilar deben de apoyar, pues es una necesidad de más de 80% de mexicanos; y será, en un futuro no muy lejano, más importante que las actividades de los bancos; a contrario de el pensamiento de Acosta Romero.

Para terceros: Estos no se ven afectados por la legislación actual, y así deben de seguir.

CONTRIBUCIÓN EQUITATIVA A EL GASTO PUBLICO: Sin duda el ser humano, cuando le dan quiere más y la contribución a el gasto público, además de ser una obligación constitucional nos debería causar satisfacción, al poder contribuir a el gasto de la nación mexicana; sin embargo, no es así; al contrario queremos que nos den y si para ello es necesario mentir o dar imagen de desvalido seguramente habrá gente que lo hará.

El argumento que siempre han dado las cooperativas, única figura societaria, además de las cajas laborales, es de que no tiene capital y que su única fuerza es la unión de trabajar en equipo y que por ello deben de estar exentas de el pago de impuestos. Argumento que consideramos falso,

pues todos los mexicanos trabajamos en equipo y la mayoría de nosotros también no tenemos capital, para ser considerados grandes e importantes empresarios. Todos los mexicanos por humildes, en la posibilidad de nuestras operaciones, tenemos que contribuir.

Es muy claro, que las leyes, que en la actualidad tratan de regular a el ahorro popular en México, son demasiado incompletas y no toman en cuenta diversas circunstancias de trascendental importancia. Situaciones ya analizadas, en el manejo, desarrollo y crecimiento de las Cajas Populares en México y que quienes administran el dinero de una gran mayoría de mexicanos, aunque tal vez como lo señalan los Economistas, si así se califican en vista del porcentaje que representan dentro del Producto Interno Bruto (PIB), estas no son nada, pero en cuanto a repercusiones sociales, por malos manejos, las Cajas Populares representan mucho.

CAPITULO VIII

PROPUESTAS

Como hemos ya señalado, los legisladores no le han dado la importancia que tienen las Cajas Populares de Ahorro y préstamo dentro de la sociedad (incluyendo dentro de éstas a las Sociedades de Ahorro y Préstamo, Sociedades Cooperativas, Sociedades Civiles, Uniones de Crédito, etc.)

En este sentido, hemos manifestado a través de todo el presente trabajo que consideramos que se debe necesariamente regular esta materia, facultad que, como ya lo señalamos, la tiene los estados de la Federación, pero no estamos en contra de que haya una vigilancia federal, misma que se puede llevar a cabo a través de convenio de colaboración, e incluso darse una competencia concurrente, esto por las manifestaciones que hicimos con anterioridad.

La ley que regule a el ahorro y préstamo popular, debe considerar lo siguiente:

- Proceso de constitución;
- de los estatutos y responsabilidad de los dirigentes;
- de los miembros o clientes;
- el régimen económico;
- órganos sociales;
- aspectos fiscales;
- modificación, fusión, escisión de las Cajas Populares;

- Disolución y liquidación de las Cajas Populares.

CONCLUSIONES

Aun a pesar de que muchos se resistan a creer y aceptar que el movimiento cajista debe de ser regulado de una manera mas concreta, creemos que al final este movimiento va a ser unificado y se debe de crear o regular la figura más adecuada y conveniente tanto para los usuarios de los servicios de ahorro y préstamo que las mismas prestan, como para sus fundadores y dirigentes.

Es totalmente ilógico nuestro sistema legal, específicamente en lo que respecta a la materia fiscal, ya que cuando se obliga a pagar los impuestos a una persona jurídica que presta los servicios de ahorro y préstamo, se exenta a otras, que llevan a cabo exactamente las mismas actividades, solo que se amparan detrás de unas figuras demasiado manipulables.

Deben tener competencia para intervenir en el control y vigilancia de las Cajas Populares, tanto la federación, como las Legislaturas locales de cada uno de los Estados, que puede ser a través de competencia concurrente, ya que son ellos los que resienten más específicamente los estragos ocasionados por quiebras o fraudes ocasionados por Cajas Populares

BIBLIOGRAFIA

- ARRELLANO ROMERO, Agapito, *Análisis Jurídico Administrativo 1991 de Caja Popular Libertad*.
- DAVALOS MEJÍA, Carlos Felipe, *Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras*, Segunda Edición, Editorial Harla, México.
- DÍAZ INFANTE, Fernando Hegewisch, *Derecho Financiero Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1997.
- EGUIA VILLASEÑOR, Florencio, *Los Principios del Cooperativismo de Rochdale a Nuestros Días*. Confederación Mexicana de Cajas Populares 1984.
- KOONTZ - O'DONNELL, *Curso de Administración Moderna*, Mcgraw Hill, 1996.
- LAIDLAW, Alex F., *Las Cooperativas en el año 2000*, México 1981.
- LANKIDETZAZKO IKASKUNTZEN, Urtekaria, *Anuario de Estudios Cooperativos*.1994.
- LARRAÑAGA, Juan, *Análisis de la Legislación Vasca sobre Cooperativas*.
- MAO TSETUNG, *Cinco Tesis Filosóficas*, Ediciones en lenguas extranjeras Pekín 1974.
- SAMUEL RAMOS, *El Perfil del Hombre y la Cultura en México*, Espasa- Calpe S.A: 1994.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ahorro y Crédito en Poblaciones Semi-urbanas y rurales*, México 1993.

- UNIVERSIDAD DE TOULOUSE LE MIRAIL - UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHAPINGO, Revista de Geografía Agrícola 1997. NUM. 24-25, Enero- Julio 1997. p.p. 158-165.
- VITTORIO MATHIU, Filosofía del Dinero, Ediciones RIALP, 1990.
- Código Civil Federal.
- Código Civil para el Estado de Querétaro.
- Código de Comercio.
- Código Penal Federal.
- Código Penal para el Estado de Querétaro.
- Constitución Federal.
- Constitución Local.
- Legislación Bancaria.
- Ley de Instituciones de Crédito.
- Ley de Quiebras y Suspensión de pagos.
- Ley de Sociedades de Solidaridad Económica.
- Ley General de Cooperativas
- Estatutos de Cajas de ahorro.