



“2018, AÑO DE LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL”

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL  
ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

San Raymundo Jalpan, Centro, Oaxaca, a 09 de agosto del 2018

**LIC. IGMAR FRANCISCO MEDINA MATUS  
OFICIAL MAYOR DEL H. CONGRESO DEL ESTADO  
P R E S E N T E:**

Con fundamento en los artículos 50 fracción I, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca; 67 fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca y 70 y 75 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca vengo a presentarle, en mi calidad de diputado de esta LXIII legislatura y como integrante del Partido Unidad Popular, la siguiente Iniciativa de reforma integral en cajas de ahorro con proyecto de Decreto que reforma las siguientes leyes: Ley orgánica municipal, código penal del Estado de Oaxaca, Ley orgánica de la fiscalía del Estado de Oaxaca

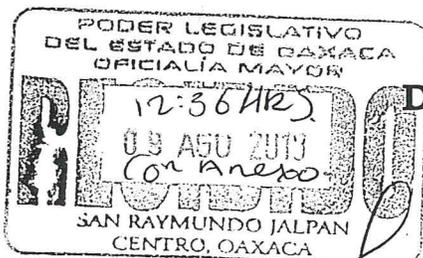
En virtud de lo anterior, respetuosamente solicito:

**PRIMERO:** se presente en la próxima sesión ordinaria la presente iniciativa con punto de acuerdo.

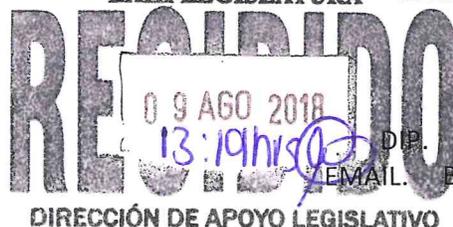
**SEGUNDO:** Acuerde conforme a derecho.

**A T E N T A M E N T E**

**“EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ”**



**DIP. MIGUEL BERNARDI AQUINO**  
EL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
LXIII LEGISLATURA  
EST. MIGUEL BERNARDI AQUINO



DIP. MIGUEL BERNARDI AQUINO  
EMAIL: Bernardicongreso@hotmail.com  
Cel. 9512101079

DIRECCIÓN DE APOYO LEGISLATIVO



“2018, AÑO DE LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL”

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL  
ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

**DIP. JESÚS ROMERO LÓPEZ  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTRIVA  
DE LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA  
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
PRESENTE.**

Los que suscriben, diputados Miguel Bernardi Aquino, Felicitas Hernández Montaña, María de Jesús Melgar Vásquez, Virginia Calvo López y Toribio López Sánchez, presidente e integrantes respectivamente de la Comisión Permanente de Fomento Cooperativo y Ahorro Popular, con fundamento en los artículos 50 fracción I y 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 67 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, artículos 51 fracción V, 70, 72 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, sometemos a consideración de este Honorable Congreso del Estado para efectos de su discusión y aprobación en su caso, la siguiente Iniciativa de reforma integral en cajas de ahorro con proyecto de Decreto que reforma las siguientes leyes: Ley orgánica municipal, código penal del Estado de Oaxaca, Ley orgánica de la fiscalía del Estado de Oaxaca.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.- Actualmente en México las pérdidas anuales por el mal funcionamiento de las cajas de ahorro ascienden a la cantidad de miles de millones de pesos, dejando a muchos ciudadanos sin sus ahorros de toda la vida<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para profundizar en el tema puede consultarse el artículo de Martha E. Izquierdo Muciño, con el título de Cooperativas de ahorro y crédito en México alojado en la siguiente dirección electrónica: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5287845.pdf>



En Oaxaca, la situación no es menor pues hay un daño eminentemente enorme por la problemática de cajas de ahorros que funcionan sin autorización alguna, aunado a que las personas ya no denuncian estos hechos por la burocratización de la investigación de los delitos<sup>2</sup>.

A todo ello debe considerarse como efecto colateral que los juicios en esta materia tienen una duración prolongada y además existen mecanismos legales que dificultan un acceso a la justicia pronta y expedita.

En primer lugar, la fiscalía no cuenta con un área especializada para atender estos casos, lo que ocasiona los siguientes problemas: La ciudadanía desconoce a donde tiene que acudir para denunciar estos hechos.

Burocratización de la investigación de los delitos, al remitir a las víctimas a otras áreas. Desaliento en la población para denunciar el incremento de delitos financieros, ante la impunidad de los hechos.

En segundo lugar, el Código Penal no contienen una figura que sancione particularmente el caso de los funcionarios municipales que faciliten el funcionamiento de cajas de ahorro ilegales. Es decir, hay situaciones en las cuales con la complacencia de autoridades municipales se instalan cajas de ahorro.

Antes de hacer el planteamiento de una reforma integral en este aspecto, debemos también considerar los antecedentes de esta problemática.

Ahora bien, como antecedentes de este problema en nuestro Estado tienen que tenerse en cuenta lo siguiente:

Las sociedades de ahorro y préstamo o mejor conocidas como cajas de ahorro, tuvieron su auge en el periodo 2006 a 2010, según datos de la

---

<sup>2</sup> La cifra negra en México es de 93.6%, lo cual puede corroborarse en la siguiente dirección electrónica:  
[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017\\_09](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09)



GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL  
ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda vez que ofrecieron servicios financieros como cuentas de ahorro, inversiones a plazos fijos, prestamos, entre otros más, consolidándose de manera rápida, principalmente en las poblaciones semi rurales, o rurales, dado que los costos que manejaban así como los beneficios que ofrecían eran muy superiores a los que cualquier otra entidad financiera (Bancos) pudiera ofrecer.

Por ello llegaron a tener muchos usuarios, sin embargo, las cajas de ahorro no contaban con la validación por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y por ello si llegaba a desaparecer con el dinero de sus usuarios, como fue el caso de casi todas las cajas de ahorro en Oaxaca, no habría seguro que pudiera responder por las cantidades depositadas en estas entidades.

El 16 de octubre de 2010 el entonces Procurador General de Justicia del Estado de Oaxaca Héctor Carrillo dijo que La Procuraduría General de Justicia de Oaxaca (PGJO) inició un total de tres mil 407 indagatorias y 552 Legajos de Investigación más, en contra de los propietarios de unas 83 cajas de ahorro, quienes cometieron un fraude genérico superior a los mil 791 millones 255 mil pesos en perjuicio de más de 10 mil 518 cuentahabientes.

En un principio los ministerios públicos trabajaron estas investigaciones bajo el delito de fraude, más adelante con una nueva reforma al código penal se creó el delito de Retención equiparada, con esta nueva figura jurídica, se adecuo de mejor manera la conducta de los partícipes de este delito, pues sus elementos se cubrían con las pruebas que se obtenía de una larga y dura investigación.

Sin embargo, aunado a ello aun en día existen 153 sociedades de ahorro y préstamo en Oaxaca, de las cuales únicamente 7 están autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, esto quiere decir que las otras no cuentan con el seguro de depósito.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Datos que se pueden consultar en el portal oficial de la CONDUSEF, aquí la dirección electrónica <http://www.condusef.gob.mx/gbmx/?p=tabla&idi=20&idst=1>



Este seguro cubre hasta por 25 mil UDIS al usuario de estas entidades financieras, <sup>4</sup>ósea que en caso de que una de las siete cajas de ahorro autorizadas desapareciera, sus usuarios tienen asegurado sus depósitos hasta por un monto aproximado de ciento veinticinco mil pesos, tomando en consideración que estas unidades de desarrollo tienen un valor de cinco pesos aproximadamente, aunque este aumenta con el crecimiento del país.

Actualmente de las 146 cajas de ahorro restantes que no están autorizadas, 81 están totalmente impedidas para recaudar dinero u operar bajo esa denominación por no cumplir con los estándares mínimos que ha fijado la comisión especializada para sociedades de ahorro y préstamo, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por ello debemos de reforzar las medidas para que en primer lugar la Fiscalía General del Estado de Oaxaca pueda sancionar ya no solo a las entidades financieras, sino además a los funcionarios públicos que consienten su operatividad en su territorio municipal.

Y en segundo lugar esto lo lograremos con la creación de una fiscalía especializada en delitos financieros, así también como adicionar al código penal para sancionar a los funcionarios públicos que permiten que estas cajas de ahorro no autorizadas por la comisión nacional bancaria y de valores, puedan operar como si lo estuvieran.

## **2.- Planteamientos concretos**

2.1 Necesidad de un tipo penal de abuso de autoridad por consentir actos de operación.

En materia penal, la analogía no está permitida y entonces el ministerio público tiene que forzar en la medida de lo posible para poder encuadrar

---

<sup>4</sup> Como lo establece el artículo 105 de la ley de ahorro y crédito popular, en relación con el artículo 54 de la ley para regular las actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.



las conductas de los sujetos activos en las hipótesis normativas, mismas que estableció el legislador como delitos.<sup>5</sup>

Sin embargo, ante las necesidades sociales que se han dado hoy en día, las conductas son tan diversas que es preciso mantener actualizado esta rama del derecho, para que el ministerio público pueda llevar ante un juez de control y más adelante ante un tribunal de enjuiciamiento al responsable de un delito.

Por ende el legislador quien es vigía constante de los cambios sociales, adecua la norma para que esta pueda ser vigente y positiva, esto quiere decir que no solo se cuente en la norma si no también debe dotarse de instrumentos que puedan servir a las instituciones, para que lleven a cabo sus funciones que les fueron encomendadas.

Después de los fraudes que se dieron en el Estado de Oaxaca, se creó una comisión especializada por la CNBV para vigilar el funcionamiento de estos entes; sin embargo, la última llave de seguridad está en el nivel de gobierno municipal, de acuerdo a lo establecido en la fracción XVIII del artículo 68 de la ley orgánica municipal para el Estado de Oaxaca, en la que claramente cita, que es facultad del presidente municipal otorgarle un permiso a la caja de ahorro para que opere en el municipio, esto quiere decir, que si el presidente municipal consiente u otorga este permiso de operatividad sin verificar específicamente que la caja de ahorro cuente con la licencia expedida por la CNBV, Deberá recaer sobre el tipo penal de abuso de autoridad en razón de su participación, pues él debe velar por la seguridad y certeza de sus conciudadanos, por ello su nivel de participación y responsabilidad debe ser sancionada ante tal falta.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Como lo argumenta Eduardo Ramón Ribas, en su obra que lleva por título INTERPRETACIÓN EXTENSIVA Y ANALOGÍA EN EL DERECHO PENAL, la cual puede ser consultada en la siguiente dirección electrónica: [http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:revistaDerechoPenalCriminologia-2014-12010/Interpretacion\\_extensiva\\_analogia](http://espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:revistaDerechoPenalCriminologia-2014-12010/Interpretacion_extensiva_analogia)

<sup>6</sup> Pues en todo caso su estado de garante hace que cometa delitos por omisión como lo argumenta Olga Islas de González Mariscal, en su obra que lleva por título Responsabilidad Penal por Omisión Bases Doctrinales, mismo que puede ser consultado en la siguiente dirección electrónica: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3064/13>



## 2.2 Necesidad de una fiscalía especializada

Con esta propuesta de reformas, se plantea precisamente dotar a la fiscalía de una nueva estructura, esto quiere decir, aumentar su capacidad, al contar con más ministerios públicos, agentes de investigación, así como personal administrativo, que cubra las obligaciones encargadas por la sociedad en materias muy específicas.

Pero particularmente reconocer una fiscalía especializada que enfrente rezagos, capitalice las investigaciones y existan datos estadísticos claros y muy transparentes que puedan ser consultados por cualquier ciudadano.

Además de darle el fundamento legal para poder actuar conforme a lo establecido en nuestra carta magna federal, pues todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado.

Esta fiscalía especializada en delitos financieros, respondería efectivamente contra la corrupción de los servidores públicos municipales que se ven involucrados en delitos de esta naturaleza, atendería a las víctimas de estos delitos, quienes son o fueron usuarios de los servicios financieros de una caja de ahorro y además combatiría el rezago que existe en cuanto a esta materia, trabajando coordinadamente con la Unidad de Inteligencia Financiera y los organismos que velan por un sistema financiero sano y productivo.

Pues existe una gran presión por parte de la sociedad, ya que se percibe un alto porcentaje corrupción en los niveles de gobierno por la población, dado que es evidente como lo muestra los datos estadísticos de INEGI.<sup>7</sup>

## 3.- Proyecto de decreto

---

<sup>7</sup> por cada cien mil habitantes el 61.98 por ciento ha sido víctima de la corrupción. datos establecidos por el INEGI en su página oficial, la cual se encuentra en la siguiente dirección electrónica:  
<http://www.beta.inegi.org.mx/temas/transparencia/>



“2018, AÑO DE LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL”

Gobierno Constitucional  
del  
Estado de Oaxaca  
Poder Legislativo

En razón de lo expuesto con antelación, se somete a consideración de esta Honorable Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona los artículos 208 del Código Penal del Estado de Oaxaca, 6 y 166 del reglamento de la ley orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca

## DECRETO

**PRIMERO:** se agrega una fracción F) al artículo 208 del Código Penal del Estado de Oaxaca

Lo anterior, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 208.- El delito de uso ilícito de atribuciones y facultades:

I. El servidor público que ilícitamente:

A) ...

B)...

C)...

D) ...

E) ...

F).- Consienta la operatividad dentro de su jurisdicción de una entidad, organismo, empresa o negocio dedicado a actividades financieras de ahorro o inversión que no esté autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o expida el permiso de operatividad a la entidad, organismo, empresa o negocio dedicado a actividades financieras de ahorro o inversión, y que no verifiquen o dejen de observar lo establecido en el artículo 68 fracción XVIII de la ley orgánica municipal para el Estado de Oaxaca, conducta que será castigada con cinco a diez años de prisión, sin perjuicio de que se le aplique la sanción administrativa, civil o de cualquier otra índole, al que se haga acreedor.

**SEGUNDO:** Se modifica el artículo 6 del reglamento de la ley orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, creando el punto 3.7 para quedar como sigue:



“2018, AÑO DE LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL”

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL  
ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

Artículo 6. Para el adecuado ejercicio de las atribuciones, facultades y funciones que le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la Ley Orgánica y las demás disposiciones aplicables a la Fiscalía General y al Ministerio Público, el Fiscal General se auxiliará de las Áreas Administrativas y Órganos Auxiliares siguientes:

- 1...
- 1.2...
- 1.3...
- 1.4...
- 1.5...
- 1.6...
- 1.7...
- 2...
- 2.1...
- 2.2...
- 2.3...
- 3...
- 3.1...
- 3.2...
- 3.3...
- 3.4...
- 3.5...
- 3.6...
- 3.7 Fiscalía Especializada en Investigaciones de Delitos Financieros

**TERCERO:** Se crea el capítulo XII en el reglamento de la ley orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, para quedar como sigue:

**TITULO SEGUNDO CAPÍTULO XII  
DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN INVESTIGACIONES DE  
DELITOS FINANCIEROS**



“2018, AÑO DE LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL”

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL  
ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

Artículo 166 B. A cargo de la Fiscalía Especializada en Investigaciones de Delitos Financieros, estará un Fiscal Especializado, el cual ejercerá

las facultades y funciones que le otorguen la Ley Orgánica, el presente Reglamento y las demás disposiciones aplicables.

Para ser Fiscal Especializado en Investigaciones de Delitos Financieros, además de los requisitos señalados en el artículo 13 del presente Reglamento, se requiere ser licenciado en derecho.

Artículo 166 B.1 . El Fiscal Especializado será competente para dirigir, coordinar y supervisar la investigación y la persecución de los delitos contra las sociedades de ahorro y préstamo, así como las demás que operen en el Estado y que tenga como finalidad prestar servicios financieros, así también podrá coordinarse con la Procuraduría general de La República, cuando se trate de entidades financieras de interés nacional y demás asuntos de la misma naturaleza que serán determinados por el Fiscal General.

Artículo 166 B.2. El Fiscal en Investigaciones de Delitos Financieros, además de las atribuciones genéricas previstas en los artículos 10 y 42 del presente Reglamento, tendrá las facultades siguientes:

Ejercer las atribuciones, facultades o funciones que las disposiciones aplicables confieran al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos propios de su competencia;

Conocer en el ámbito material de su competencia de las investigaciones de los delitos, de los procesos penales y de los recursos procesales interpuestos conforme a las disposiciones aplicables;

Intervenir y realizar en el ámbito material de su competencia todas las acciones conducentes en las distintas etapas del proceso penal, de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia;

Vigilar que en los asuntos de su competencia se dé cumplimiento a lo que señalan las disposiciones aplicables en la materia, así como que el



“2018, AÑO DE LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL”

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL  
ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

personal de confianza y operativo a su cargo se sujeten al marco normativo aplicable;

Coordinar al personal operativo designado para investigar y perseguir los delitos propios de su competencia;

Recopilar, integrar y actualizar la información que genere la Fiscalía Especializada a su cargo;

Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras Áreas Administrativas y Órganos Auxiliares, para el óptimo cumplimiento de las atribuciones, facultades y funciones que le corresponden;

Reabrir o reaperturar las investigaciones según corresponda;

Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación, así como mantener una estrecha coordinación con las autoridades federales, locales y municipales competentes, a fin de lograr el cabal cumplimiento de sus atribuciones, previo acuerdo con el Fiscal General, y trabajar coordinadamente con la unidad de inteligencia financiera y demás instituciones que velan por la seguridad y certeza de los usuarios de servicios financieros.

Las demás que determinen el Fiscal General, el presente Reglamento, las disposiciones aplicables, así como las demás inherentes a su cargo.

## TRANSITORIOS

ÚNICO: El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.



“2018, AÑO DE LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL”

GOBIERNO CONSTITUCIONAL  
DEL  
ESTADO DE OAXACA  
PODER LEGISLATIVO

San Raymundo Jalpan, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 24 de julio del año 2018.

**COMISION PERMANENTE DE FOMENTO COOPERATIVO  
Y AHORRO POPULAR**

  
DIP. MIGUEL BERNARDI AQUINO  
PRESIDENTE



CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
LXIII LEGISLATURA  
PRESIDENCIA DE LA COMISION  
PERMANENTE DE FOMENTO COOPERATIVO  
Y AHORRO POPULAR

  
DIP. FELICITAS HERNANDEZ MONTAÑO

  
DIP. VIRGINIA CALVO LÓPEZ

DIP. MARÍA DE JESÚS MELGAR VÁSQUEZ

DIP. TORIBIO LÓPEZ SÁNCHEZ