

EN ATENCIÓN A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 73, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ASÍ COMO EN LA JURISPRUDENCIA DE RUBRO: “PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”¹, A CONTINUACIÓN, SE HACE PÚBLICO EL FRAGMENTO DEL PROYECTO DE SENTENCIA DEL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5268/2022 QUE CONTIENE EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTIVO:

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN
5268/2022**

RECURRENTE: *****

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

COTEJÓ

SECRETARIA: ALEXANDRA VALOIS SALAZAR.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al ***, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión **5268/2022**, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión del veinticinco de agosto de dos mil veintidós, por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, en el juicio de amparo directo
*****.

El asunto se originó por la denuncia de hechos probablemente constitutivos del delito equiparado a la retención agravado cometido en agravio de las ofendidas ***** y *****. De tales hechos derivó la causa penal

¹ **Jurisprudencia P./J 53/2014 (10ª.)**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Pleno, libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 61.

***** , en la que se condenó a la ahora recurrente por dicho ilícito, previsto y sancionado en el artículo 379, del Código Penal del Estado de Oaxaca.

Decisión que se impugnó mediante recurso de apelación, y que la Sala del conocimiento confirmó la sentencia recurrida. En contra, la sentenciada promovió juicio de amparo, el cual le fue negado. En desacuerdo, la recurrente interpuso el recurso de revisión que ahora es materia de estudio, alegando que el legislador ordinario estatal carece de competencia, para incluir en la configuración legislativa de los tipos penales, aspectos relativos a los servicios financieros.

Así, el problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consiste en determinar si el delito equiparado a la retención agravado, contemplado en el artículo 379 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, invade la competencia del Congreso de la Unión contemplada en el artículo 73, fracción X de la Carta Magna, al regular la materia de intermediación y servicios financieros.

[...]

VI. ESTUDIO DE FONDO

28. Analizada la procedencia del recurso de revisión, la problemática en el presente asunto será estudiada, por cuestión metodológica, en función de la siguiente pregunta:

¿El delito equiparado a la retención agravado, contemplado en el artículo 379 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, invade la competencia del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción X de la Constitución Política, al regular la materia de intermediación y servicios financieros?

29. La respuesta a dicha interrogante es en sentido **positivo**. Por tanto, son fundados los agravios de la recurrente, aunque suplidos en su deficiencia, en términos del artículo 79, fracción III, inciso a) de la Ley de Amparo.
30. Lo anterior, se determina con base en las siguientes consideraciones.
31. Uno de los principales argumentos de la quejosa, ahora recurrente, es que el legislador del Estado de Oaxaca carece de competencia para regular servicios financieros. En específico, lo relativo a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo. De hecho, en el acto reclamado se advierte que la recurrente era dueña y presidenta del consejo de administración de una supuesta sociedad cooperativa de ahorro y préstamo denominada *****. Además, se señaló que esta sociedad no contaba con las autorizaciones correspondientes.
32. Para efectos de determinar si el Congreso de Oaxaca se excedió en sus competencias es oportuno enunciar en qué consiste la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre servicios financieros y en específico, lo relativo a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.
33. La fracción X, del artículo 73 de la Constitución establece lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

*Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, **intermediación y servicios financieros**, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123”*

34. El Pleno de la Suprema Corte² ha indicado que del análisis de la evolución histórica del artículo 73, fracción X constitucional, se advierte que el

² Desde la controversia constitucional 59/1996 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciséis de junio de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de nueve votos en favor de los resolutivos primero, segundo, tercero y cuarto; y por mayoría de ocho votos de los ministros Aguirre Anguiano, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Aguinaco Alemán se aprobó el resolutivo quinto; el ministro Casto y Castro votó en contra y manifestó que formulará su voto particular en lo que se refiere al punto resolutivo quinto en el que ampliará sus consideraciones. Los señores Ministros Azuela Güitrón y Ortiz Mayagoitia estuvieron ausentes previo aviso a la presidencia. Fue ponente el señor Ministro Díaz Romero.

Congreso de la Unión tiene competencia para legislar sobre intermediación y servicios financieros. La fracción X del artículo 73 de la Constitución presenta diversos antecedentes, de los cuales, se destacan los siguientes:

35. En el mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de primero de diciembre de mil novecientos dieciséis, se incluyó como fracción X del artículo 73 la facultad del Congreso para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo. El texto original, aprobado sin discusión alguna por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, quedó como sigue: *“Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y para establecer el Banco de Emisión Único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución.”*
36. El veintisiete de abril de mil novecientos treinta y cuatro, el dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cinco, el catorce de diciembre de mil novecientos cuarenta y el veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos, aparecieron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, reformas realizadas a la fracción X del artículo 73 constitucional, modificando la expresión instituciones de crédito por la de servicios de banca y crédito. Sin embargo, la iniciativa de reformas formulada por el Presidente de la República a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales, de fecha veinte de agosto de mil novecientos noventa y tres, sustituyó la expresión servicios de banca y crédito por la de intermediación y servicios financieros.
37. Dentro de las facultades que la Constitución otorga al Congreso de la Unión, se encuentra la de expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas la facultad contenida en el artículo 73, fracción X, constitucional, relativa a la intermediación y servicios financieros. Esta facultad no debe ser entendida solamente a la regulación de la actividad financiera, en sí misma considerada, es decir, a la prestación al público de servicios de banca y crédito, ya que la prestación de estos servicios involucra un conjunto de actos, tanto bancarios y bursátiles, como financieros y de intermediación

financiera tendentes a salvaguardar dichos recursos y a prestar los servicios en condiciones de absoluta seguridad.

38. En efecto, la facultad de expedir leyes para regular la intermediación y servicios financieros no debe interpretarse en el sentido de que sólo deben regularse los servicios de banca y crédito, sino también los relacionados con los que prestan las sociedades cooperativas que hayan sido autorizadas para tal fin.³ Dicha regulación también tiene el objeto de que queden protegidos los intereses del público, cuyos recursos son captados y colocados entre los mismos.
39. De la facultad que tiene el Congreso para legislar en toda la República sobre intermediación y servicios financieros se desprende que el legislador federal tiene facultades también para expedir normas reguladoras. Entre estas normas se incluyen, las relativas al ahorro y crédito popular, así como para regular a las sociedades cooperativas que realizan operaciones de ahorro y préstamo.⁴
40. Es indudable que derivada de la facultad conferida al Congreso de la Unión para legislar en materia de intermediación y servicios financieros, se desprende lo relativo a la actividad de ahorro y préstamo que por

³ Amparo en revisión 165/2002, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el once de octubre de dos mil dos por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente José Vicente Aguinaco Alemán. Fue ponente el señor Ministro Juan Díaz Romero.

⁴ En el amparo citado se indicó lo siguiente:

Las diversas reformas a la referida fracción X, se han llevado a cabo, por lo general, en forma conjunta con las diversas al artículo 28 de la propia Carta Magna, lo cual obedece a que la materia financiera constituye un aspecto fundamental en la economía nacional. Así, cabe mencionar la de fecha veintiuno de septiembre de mil novecientos ochenta y dos, en cuya iniciativa se señaló que:

“Si el Estado tiene la responsabilidad constitucional de regular y fomentar la actividad económica de acuerdo con el sistema de economía mixta que contiene la Carta Fundamental, por razones de congruencia debe dotársele de todos los instrumentos necesarios para orientar y corregir la marcha de los fenómenos económicos, pues sin tales facultades, como lo muestra la historia, la vida económica del país resulta sumamente vulnerable.- A través de un largo proceso evolutivo, las actividades de banca y crédito se han convertido en un servicio esencial para la comunidad; es un factor de imprescindibles necesidades sociales, porque han penetrado en el modo de vida de la sociedad, por lo que ya no pueden quedar al arbitrio de los particulares y deben salir de la órbita de éstos, para entrar en la del Estado con objeto de que el mismo pueda asegurar su funcionamiento de un modo continuo, regular y congruente con las necesidades de la colectividad, y no las de un grupo minoritario elitista e injusto.- Incorporando por disposición constitucional a las actividades de la administración pública, el servicio de banca y crédito permitirá adicionalmente que el Estado cuente con los instrumentos necesarios para defender la economía nacional... la iniciativa propone la modificación a la fracción X del artículo 73 de nuestra Ley Fundamental a fin de que las facultades que venía ejerciendo el Congreso de la Unión para legislar en materia de instituciones de crédito se extiendan explícitamente a todos los servicios de banca y crédito...”

intermediación de las sociedades cooperativas se presta a los socios. Con base en esta potestad, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Sociedades Cooperativas publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto de mil novecientos noventa y cuatro; y Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de agosto de dos mil nueve.

41. Ahora bien, dentro del sistema financiero⁵ se encuentra el sector de ahorro y crédito popular, el cual tiene la finalidad de apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas. Su finalidad es mejorar la situación económica de las comunidades en las que existen. Dentro de este sector se ubican las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, las cajas populares, las cajas de ahorro, las cajas rurales y las entidades de ahorro y crédito popular.⁶ Estas entidades⁷ son autorizadas y supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, además cuentan con sus propios fondos de protección.⁸
42. Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo son constituidas y organizadas conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas, las cuales, tienen por objeto realizar operaciones de ahorro y préstamo con sus socios, con independencia del nombre comercial, razón o denominación social que adopten. **Estas sociedades forman parte del sistema financiero mexicano con el carácter de integrantes del sector social sin ánimo especulativo y reconociendo que no son intermediarios con fines de lucro.**

⁵ El sistema financiero es el conjunto de instituciones, mercados e instrumentos en el que se organiza la actividad financiera, para movilizar el ahorro a sus usos más eficientes. La definición se extrajo de: http://educa.banxico.org.mx/banco_mexico_banca_central/sistema-financiero.html

⁶ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Marco jurídico de las finanzas*, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Facultad de Contaduría y Administración, 2022, p. 197.

⁷ Debe de recordarse que las entidades financieras son integrantes e intermediaras del sector financiero. Estas entidades son instituciones autorizadas para operar por las autoridades financieras. Su objetivo es captar, administrar, orientar y dirigir el ahorro y la inversión del público hacia préstamos, créditos, descuentos y realizar servicios financieros.

De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Derecho Bancario y Bursátil*, vol.1, México, Facultad de Derecho de la UNAM y Editorial Porrúa, 2017, p. 79.

⁸ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Ob. Cit.*, p.197.

43. Debe de destacarse que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, CONDUSEF, también participa en tareas de inclusión financiera, de difusión relacionada con el sector y ejerce sobre las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo la supervisión que les corresponde a sus facultades.⁹
44. Como puede advertirse, la regulación de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo corresponde de forma exclusiva al Congreso de la Unión. Por lo tanto, en las leyes que regulen esta materia, el Congreso de la Unión puede delimitar lo siguiente:
- Quiénes habrán de prestar el servicio de ahorro y crédito.
 - La forma en que tendrán que hacerlo.
 - Las autoridades específicamente facultadas para verificar que dichas cooperativas presten tales servicios con estricto apego a las normas relativas, entre otras disposiciones, para no propiciar la inseguridad jurídica de los ahorradores.
45. Así, la facultad otorgada por la Constitución al Congreso de la Unión, para legislar sobre la intermediación y servicios financieros, hace necesario que la ley establezca quiénes habrán de prestar el servicio de ahorro y crédito y la forma en que tendrán que hacerlo. También, se deberá de señalar las facultades que tengan las autoridades correspondientes, con la finalidad de que verifiquen que las cooperativas de ahorro y crédito popular presten tales servicios con estricto apego a la ley y no propiciar un estado de inseguridad jurídica de los ahorradores en las cajas populares, que les deparen perjuicio en su patrimonio.

B. Análisis del tipo penal impugnado

46. Dicho lo anterior, se debe de analizar si el tipo penal impugnado contempla las cuestiones relacionadas con los servicios financieros y con las

⁹ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Ob. Cit.*, pp. 202 y 205

sociedades cooperativas de ahorro y préstamo. El artículo impugnado establece lo siguiente:

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca

(REFORMADO, P.O. 7 DE ABRIL DE 2011)

“379.- Se equipará al delito de retención y se castigará con pena de cinco a quince años de prisión *al dueño, directivo, socio, gerente, empleado o responsable de cualquier entidad, organismo, empresa o negocio, dedicado a actividades financieras de ahorro o inversión, cualquiera que sea la figura legal o fáctica en que se haya constituido, que sin causa legal, por sí o por sus subordinados, se niegue a devolver las cantidades ahorradas, invertidas o depositadas a quien tenga derecho a ellas.*

Este delito se perseguirá de oficio.

Para todos los efectos legales se entenderá que este delito se consuma cuando se niegue a la víctima la devolución o entrega de las cantidades reclamadas, lo que se acreditará por cualquier medio de prueba, sin necesidad de requerimiento judicial o notarial. Se considerará como negativa el hecho de que el local, oficina o sucursal destinados a la atención del público se encuentre temporal o definitivamente cerrado o clausurado.

Si la entidad, organismo, empresa o negocio no cuenta con registro de las autoridades correspondientes o no ha concluido o iniciado sus trámites de regularización, la pena se incrementará de uno a cinco años.”

47. Importa destacar cuál fue la intención del legislador de Oaxaca, para regular el delito impugnado.
48. Diversos integrantes de la Comisión Permanente de Fomento Cooperativo y Ahorro Popular presentaron una iniciativa¹⁰ de la que se advierte el planteamiento de crear el delito de retención equiparada en el artículo 379 del Código Penal para el Estado de Oaxaca. Indicaron que, de acuerdo con las autoridades hacendarias, la mayor parte de las cajas de ahorro,

¹⁰ Iniciativa de 14 de marzo de 2011. Eufrosina Cruz Mendoza, Daniel Alberto Cuevas Chávez, Tomás Bazaldu Gutiérrez, Luis de Guadalupe Martínez Ramírez y Zory Marystel Ziga Martínez, Diputados integrantes de la comisión permanente de Fomento Cooperativo y Ahorro Popular, en uso del derecho de iniciativa que nos conceden los artículos 50 fracción 1 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Oaxaca y 67 fracción 1 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, venimos a presentar iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 378 y 379 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

sociedades cooperativas y entidades financieras dedicadas a las actividades de ahorro y préstamo en Oaxaca, no contaban con autorización para captar recurso del público, siendo menos de cinco los organismos debidamente constituidos.

49. Posteriormente, la Comisión Permanente de Administración de Justicia¹¹ indicó que las entidades responsables son irregulares y no están bajo la vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La Comisión también señaló que esta problemática encuentra sus antecedentes en la inacción del sistema bancario mexicano que a principio de este siglo se vio incapacitado para atender las demandas de ahorro y crédito de la población mexicana, por lo que surgieron entidades populares que operan con la denominación de cajas de ahorro, cooperativas o cajas solidarias, buscando reactivar el sistema financiero mexicano.
50. Se indicó que, con fundamento con los datos proporcionados por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), en el territorio nacional, al mes de febrero de dos mil once sólo noventa y nueve entidades de ahorro y crédito popular se encontraban registradas ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, contando con fondo de protección para sus ahorradores. Otras trescientas ochenta se encontraban en proceso de regularización y operaban al amparo de una prórroga que venció en diciembre de dos mil doce, pero no contaban con fondo de protección.
51. También se señaló que existen al menos setecientas entidades irregulares que operan al margen de la ley y que no forman parte del sistema financiero mexicano ni están bajo la supervisión o vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Se afirmó que las autoridades federales han sido insistentes en informar que sólo las entidades debidamente autorizadas merecen confiabilidad para actividades de ahorro o inversión. Sin embargo, las entidades con prórroga condicionada y las irregulares siguen captando sin restricción alguna los recursos del público.

¹¹ Dictamen de la Comisión Permanente de Administración de Justicia, Expediente Número 56 de 29 de marzo de 2011.

52. **Lo anterior, pone de manifiesto que la intención del legislador del Estado de Oaxaca, al crear el artículo impugnado, fue regular actos y sanciones de entidades financieras dedicadas al ahorro y crédito que no estuvieran debidamente registradas ante las autoridades federales.**
53. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la redacción del tipo penal impugnado invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de intermediación y servicios financieros. Es evidente que el tipo penal contempla a entidades financieras -como son las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo- y sanciones en su contra, que únicamente pueden estar reguladas por el Congreso de la Unión.
54. En efecto, los congresos de las entidades federativas no tienen competencia para regular delitos relacionados con las sociedades mencionadas porque se trata de una materia reservada, exclusivamente, al Congreso de la Unión al involucrarse los servicios financieros.
55. Al respecto, debe tenerse presente que cualquier entidad, organismo, empresa o negocio que se dedique a actividades financieras de ahorro o inversión necesita autorización por parte de autoridades federales, en específico, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La fracción IV, del artículo 2 de Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros indica que se entenderá por instituciones financieras a:
- Las sociedades controladoras.
 - Instituciones de crédito.
 - Sociedades financieras de objeto múltiple.
 - Sociedades de información crediticia.
 - Casas de bolsa.
 - Fondos de inversión.
 - Almacenes generales de depósito.
 - Uniones de crédito.

- Casas de cambio.
- Instituciones de seguros.
- Sociedades mutualistas de seguros.
- Instituciones de fianzas.
- Administradoras de fondos para el retiro.
- PENSIONISSSTE.
- Empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro.
- Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.
- **Sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.**
- Sociedades financieras populares.
- Sociedades financieras comunitarias.
- Instituciones de tecnología financiera.
- **Cualquiera otra sociedad que requiera de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de cualesquiera de las Comisiones Nacionales para constituirse y funcionar como tales y ofrecer un producto o servicio financiero a los Usuarios.**

56. De hecho, el Congreso de la Unión, por lo que hace a actividades financieras de ahorro y crédito, tiene la facultad para delimitar lo siguiente:

- Quiénes habrán de prestar el servicio de ahorro y crédito.
- La forma en que tendrán que hacerlo.
- Las autoridades específicamente facultadas para verificar que las autoridades correspondientes presten tales servicios con estricto apego a las normas relativas, entre otras disposiciones, para no propiciar la inseguridad jurídica de los ahorradores.

57. En ese entendido, la regulación de conductas penales relacionadas con actividades financieras de ahorro y crédito es una facultad reservada al Congreso de la Unión. La facultad otorgada por la Constitución al Poder Legislativo Federal, para legislar sobre la intermediación y servicios financieros, hace necesario que la ley establezca no sólo quiénes habrán de prestar el servicio de ahorro y préstamo popular y la forma en que tendrán

que hacerlo, sino también el otorgamiento de un conjunto de facultades a autoridades específicas, con la finalidad de que verifiquen que las cooperativas de ahorro y crédito popular, presten los servicios con estricto apego a la ley y no propiciar con la falta de un ordenamiento un estado de inseguridad jurídica de los de las personas que pertenezcan a sociedades cooperativas que les deparen perjuicio.

58. El legislador federal tiene, entonces, competencia para dar un orden a los servicios financieros del país, lo que -también- involucra proteger a las personas relacionadas, entre otras, con sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, a través de la regulación de conductas que pudieran afectarlas, así como establecer las sanciones correspondientes.
59. A continuación, se señalan algunos ejemplos de leyes federales que corroboran lo anterior.
60. En un primer momento, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Ahorro y Crédito Popular en la que reguló, entre otros, servicios financieros y de intermediación, las actividades de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, las que constituidas al amparo de la Ley General de Sociedades Cooperativas publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, carecían de mecanismos legales adecuados en materia de vigilancia, manejo y operación de las mismas.
61. Debido a ese marco legal deficiente, los ahorradores se vieron expuestos a asumir los riesgos consecuentes, que en ocasiones los llevaron a perder su patrimonio, lo que se tradujo en un problema no sólo económico, sino social. Es por ello, que el legislador federal fijó las bases para regular a dichas cooperativas, con el objeto de la confianza y credibilidad en las actividades que desarrollan, en un marco de legalidad que, por ende, diera certeza jurídica a los ahorradores; aspecto que también atiende a lo ordenado en el artículo 25 de la Constitución Federal en el sentido de establecer los mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social.

62. Por otro lado, cabe destacar el dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Fomento Cooperativo y Economía Social, relativo al proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Ahorro y Crédito Popular, de diecisiete de abril del año dos mil uno. En dicho dictamen se indicó que las iniciativas tenían por objeto crear un ordenamiento jurídico que regulara, promoviera y facilitara el servicio y las actividades de captación de recursos, la colocación de crédito y el otorgamiento de servicios mediante su integración al Sistema de Entidades de Ahorro y Crédito Popular. Para ello, se contemplaron dos tipos de entidades que podrían participar en este sistema: la Cooperativa de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares.
63. Se indicó que en las iniciativas se propuso implementar un mecanismo de prevención o alerta temprana, cuyo objeto era identificar oportunamente las anomalías financieras o de cualquier otra índole que presenten las Entidades y que puedan afectar su estabilidad o solvencia, arriesgando los intereses de los ahorradores o sus asociados.
64. En el dictamen citado se afirmó, que el objeto de la ley era regular, promover y facilitar el desarrollo de las actividades financieras de las Entidades de Ahorro y Crédito Popular, definiendo un marco normativo de autorregulación que se ocupara de la organización, promoción, seguridad, sistema de protección de depósito y fortalecimiento de la actividad. Dicha ley, se indicó, es de orden público y observancia general y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el órgano competente para interpretar, para efectos administrativos, los preceptos de la misma.
65. En este sentido, se consideró adecuado la unificación que se pretendió dar al tratamiento normativo de las figuras que operaban en ese entonces en el sector del ahorro popular, creando así certeza jurídica a los ahorradores y proveyéndolos de una alternativa importante para mejorar su nivel de vida. El esquema estuvo integrado por sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y Sociedades Financieras Populares que estuvieran autorizadas para operar como entidades de ahorro y crédito popular, por las Federaciones y Confederaciones que estuvieran autorizadas por la

Comisión Nacional Bancaria y de Valores para ejercer las funciones de supervisión auxiliar de las entidades y, en su caso, administren los fondos de protección. En el mismo sentido, se definió a las Entidades como intermediarios financieros, por lo que quedaba prohibido para cualquiera otra persona física o moral distinta a las señaladas, la captación de recursos del público de manera directa o indirecta en el territorio nacional.

66. Posteriormente, se creó **la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo**¹², ésta se propuso como de orden público, interés social y observancia general en todo el territorio nacional. En dicha ley se adicionó el carácter de "Interés social", pues su fundamento es el reconocimiento de la pertenencia de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo al sector social de la economía, así como de su naturaleza social, sin fines de lucro.
67. Se indicó que el objetivo de dicha ley es regular las actividades y operaciones de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, en particular, la captación de fondos o recursos monetarios y su colocación mediante préstamos, créditos u otras operaciones que realicen las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo con sus socios.
68. En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Fomento Económico, Hacienda y Crédito Público y de estudios legislativos de quince de abril de dos mil nueve, se destacó que la referida ley establecía un **régimen de delitos, sanciones** y notificaciones, así como la facultad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de amonestar e incluso de abstenerse de sancionar, homologado al resto de las Leyes financieras.
69. En efecto, la Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo contiene un capítulo específico para los delitos en esta materia, relacionados con diversas conductas de los socios

¹² Presentada por los Senadores Jorge Andrés Ocejo Moreno, Humberto Andrade Quezada, José Isabel Trejo Reyes, Martha Leticia Sosa Govea y Gustavo Enrique Madero Muñoz, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fecha 25 de noviembre de 2008.

o directivos que operan las sociedades cooperativas (artículos 109 al 119 bis).

70. Por ejemplo, el artículo 110 castiga a consejeros, directores, gerentes, directivos, empleados o incluso auditores externos que omitan u ordenen omitir el registro de operaciones efectuadas por la sociedad, o alteren u ordenen alterar los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas, afectando la composición de activos, pasivos, cuentas contingentes o resultados. Asimismo, reprocha cuando conociendo la falsedad sobre el monto de los activos o pasivos concedan el préstamo o crédito.
71. Por su parte, el artículo 111 regula diversos supuestos dependiendo de la cantidad de la operación, quebranto o perjuicio patrimonial. Las sanciones se impondrán, por ejemplo, a los socios que tengan el carácter de deudores, que no destinen el importe del préstamo o crédito a los fines pactados y como consecuencia de ello resulte un quebranto o perjuicio patrimonial a la sociedad.
72. El artículo 112 prevé sanciones para los consejeros, directores o gerentes generales y demás directivos, funcionarios y empleados de las sociedades, o quienes intervengan directamente en la operación que, con independencia de los cargos o intereses fijados por la Sociedad respectiva, por sí o por interpósita persona hayan obtenido de los sujetos de préstamo o crédito o de operaciones con divisas, beneficios por su participación en el trámite u otorgamiento del crédito.
73. Incluso, dicho ordenamiento contiene sanciones para las actividades irregulares de dichas sociedades. Al respecto, el 114 de esta ley sanciona a quienes lleven a cabo operaciones de las reservadas para las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, sin contar con las autorizaciones previstas en la Ley o con el registro correspondiente.

74. Importa señalar que en una de las exposiciones de motivos¹³ por la que se incluyó el delito anteriormente citado en la Ley para regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, se destacó que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo son una opción real en amplios sectores de la población que no cuentan con acceso a la banca comercial, principalmente en zonas de alta marginación. Adicionalmente, se dijo que los requisitos para ser socio y los procesos administrativos simplificados son también factores que hacen más atractivo el ahorro en estos organismos para la población no bancarizada.
75. Asimismo, se señaló que, lamentablemente en muchos casos, estos organismos no están exentos de administraciones deficientes que les impiden su buen funcionamiento y consolidación como sector alternativo de **ahorro y préstamo**. Uno de los principales elementos es la falta de implementación de procesos que las consoliden y certifiquen en su administración, contabilidad y servicio ante los socios y ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, autoridad competente para la certificación y aprobación de las operaciones del sector de ahorro y préstamo popular.
76. Esta situación, se indicó, ha derivado en la suspensión, quiebra y cierre de cajas de ahorro y con ello la pérdida de los activos para sus socios, teniendo como consecuencia la pérdida del patrimonio, la desintegración familiar y crisis de gobernabilidad en las comunidades donde se establecen estas sociedades de ahorro y préstamo.
77. En dicha exposición de motivos se señaló que, un ejemplo grave de lo anterior, es el caso de **Oaxaca**, donde más de quince mil socios han sido defraudados en diversas regiones del estado principalmente en la Mixteca, con una pérdida de más de ***** de pesos, que fueron sacados del Estado o invertidos en instrumentos de alto riesgo. Estos recursos en su gran

¹³ Cámara de origen: diputados. Exposición de motivos, México, D.F. martes 25 de febrero de 2014. Iniciativa del grupo parlamentario PT gaceta parlamentaria no. 3969-v que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley que crea el fideicomiso que administrará el fondo para el fortalecimiento de sociedades y cooperativas de ahorro y préstamo y de apoyo a sus ahorradores, a cargo de la diputada Rosa Elia Romero Guzmán, del grupo parlamentario del PT.

mayoría son resultado del envío de remesas de Estados Unidos y de las ganancias de pequeñas actividades productivas en la economía de la región.

78. Por su parte, en el dictamen realizado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de veintiséis de marzo de dos mil catorce también se indicó que el sector de ahorro y crédito popular integrado por las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo es una herramienta fundamental para promover la inclusión al sistema financiero mexicano de personas ubicadas en sectores o zonas marginadas que no tienen acceso a los servicios proporcionados por la banca comercial o por otros intermediarios financieros, derivado de la situación geográfica alejada de las zonas económicas y donde las sucursales bancarias no llegan a establecerse.
79. De igual forma, se señaló que en **Oaxaca** existen al menos cincuenta mil ahorradores que corren el riesgo de perder sus ahorros porque de ciento cuarenta y ocho sociedades de ahorro y préstamo, solamente cuarenta y cuatro tienen registro ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de las cuales sólo cinco cuentan con autorización.
80. Aunado a lo anterior, se advierte que existen otros ordenamientos, a nivel federal, que contienen disposiciones y tipos penales relacionados con el tema que se está analizando. Por ejemplo, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley General de Sociedades Cooperativas.
81. El artículo 108 Bis 1 de la Ley de Instituciones de Crédito¹⁴ prevé sanciones para las personas que realicen actividades, servicios u operaciones para los

¹⁴ “Artículo 108 Bis 1.- Las personas que realicen actividades, servicios u operaciones para las que esta Ley prevé que se requiere una autorización, sin tenerla, serán sancionadas con multa que impondrá la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de acuerdo a lo siguiente:

I. Multa de 1,000 a 5,000 días de salario:

a) A las personas morales y establecimientos distintos a los autorizados que en su nombre usen las palabras banco, crédito, ahorro, fiduciario u otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, por las que pueda inferirse el ejercicio de la banca y del crédito, salvo aquellas exceptuadas por el segundo párrafo del artículo 105 de esta Ley; y

b) A las personas morales y establecimientos distintos a los autorizados que en su nombre expresen ideas en cualquier idioma, por las que pueda inferirse que se trata de instituciones de banca múltiple, oficinas de representación de entidades financieras del exterior o sociedades controladoras filiales.

II. Multa de 5,000 a 20,000 días de salario:

a) A las oficinas de representación de entidades financieras del exterior que, en contravención a lo dispuesto por el artículo 7o de esta Ley, se establezcan en territorio nacional sin contar con la autorización correspondiente;

b) Se deroga

que se requiera autorización que regula la propia ley. Incluso, prevé sanciones para las personas morales o establecimientos que no estén autorizados, pero utilicen en su nombre palabras como banco, crédito, ahorro, fiduciario; o palabras de las que se pueda inferir que se trata de instituciones de banca múltiple, oficinas de representación de entidades financieras del exterior o sociedades controladores filiales.

82. Por todo lo expuesto, esta Primera Sala determina el artículo 379 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca es inconstitucional, en virtud de que el legislador de dicha entidad invadió la competencia del Congreso de la Unión, regulada en el artículo 73, fracción X, para legislar en materia de intermediación y servicios financieros. Lo anterior, en atención a las siguientes razones:

- La regulación de la intermediación y las actividades financieras es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.
- El legislador federal tiene competencia para establecer quiénes habrán de prestar el servicio de ahorro y crédito y la forma en que tendrán que hacerlo.
- El Congreso de la Unión tiene competencia para determinar las facultades que tienen las autoridades correspondientes, con la finalidad de que verifiquen que las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo otorguen tales servicios con estricto apego a la ley y no propiciar, con la falta de un ordenamiento, un estado de inseguridad jurídica que depare perjuicio a las personas que tengan alguna actividad relacionada con las sociedades mencionadas.

c) A las personas que, en contravención a lo dispuesto por el artículo 45-C de esta Ley, se organicen u operen como filiales sin contar con la autorización correspondiente.

III. Multa de 30,000 a 100,000 días de salario a la persona que, en contravención a lo dispuesto por los artículos 2o, 7o. o 103 de esta Ley, se organicen u operen a efecto de captar recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, obligándose a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.”

- Para lograr lo anterior, el Congreso de la Unión tiene la facultad para legislar los tipos penales que tengan estrecha relación con actividades financieras y particularmente con las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo. De esta manera, establece un adecuado y completo marco legal para poder proteger a las personas que realicen actividades con relación a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo.
- El Congreso de la Unión tiene competencia para legislar tipos penales relacionados con las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, en atención a que las autoridades encargadas de supervisar y vigilar a dichas sociedades son federales. De hecho, de las leyes federales señaladas a lo largo de esta sentencia se advierte la existencia de diversos tipos penales que en su conjunto tienen la finalidad de tutelar el correcto funcionamiento del sistema financiero mexicano.
- En ese entendido, si las entidades federativas legislaran delitos relacionados con actividades financieras de ahorro o inversión se provocaría una sobre regulación de conductas debido a la gran cantidad de tipos penales relacionados con esta materia y ya regulados en leyes federales. Situación que propiciaría inseguridad jurídica.

83. En esta decisión no se desatiende que el legislador del Estado de Oaxaca quiso resolver una problemática real en esta entidad. Sin embargo, los Estados no pueden atribuirse competencias de materias que la Constitución reserva en forma expresa a la Federación, como es el caso de legislar en materia de intermediación y servicios financieros, facultad que la Constitución atribuye en forma expresa al Congreso de la Unión.

84. Incluso, no pasa inadvertido que pueden darse casos en los que la legislación local no sea efectiva de acuerdo con las realidades de las entidades. Sin embargo, dicha cuestión no es una razón suficiente para que los Estados se autodesignen competencias para legislar en la materia

federal. La competencia distribuida por la Constitución no es una cuestión optativa para los órganos que integran los ámbitos de competencia federal y local.¹⁵

85. Atento a lo determinado, deviene innecesario analizar la afirmación de la parte recurrente, en el que señala que el precepto impugnado viola el artículo 17 constitucional.
86. En consecuencia, procede revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento para que, con base en la anterior determinación, dicte una nueva sentencia conforme a derecho corresponda.
87. En los mismos términos se pronunció por unanimidad de votos esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el diverso Amparo Directo en Revisión 3699/2022, de la Ponencia del Señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en sesión de primero de febrero de dos mil veintitrés.

VII. DECISIÓN

88. En atención a que los agravios resultaron fundados, suplidos en su deficiencia, en la materia de la revisión, procede revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al tribunal colegiado de origen a fin de que emita una nueva resolución atendiendo a lo establecido en la presente ejecutoria.

Por todo lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

PRIMERO. En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **revoca** la sentencia recurrida.

¹⁵ Consideraciones similares se plasmaron en el amparo en revisión 537/2010 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintisiete de octubre de dos mil diez por mayoría de tres votos de los Señores Ministros: Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). En contra del voto emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

SEGUNDO. Devuélvanse los autos relativos al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, para los efectos precisados en el apartado correspondiente de la presente ejecutoria.

Notifíquese conforme a derecho corresponda; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos al lugar de su origen y en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

“En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.”