



06 DIC 2016

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

30

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO 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.

**SENADOR PABLO ESCUDERO MORALES
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL
SENADO DE LA REPÚBLICA DEL
H. CONGRESO DE LA UNIÓN.**



Sofío Ramírez Hernández y Esteban Albarrán Mendoza en nuestro carácter de Senadores de la República integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento por lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución General de la República, en relación con lo previsto por los artículos 8, párrafo 1, fracción I; 164, párrafos 1 y 2; y 169 del Reglamento del Senado de la República, nos permitimos presentar la iniciativa con proyecto de Decreto, por el que se reforma el artículo OCTAVO Transitorio 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, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo primero, los principios de igualdad y equidad, al prohibir cualquier tipo de discriminación que menoscabe los derechos y libertades de las personas.¹

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



En ese mismo sentido, el Jefe del Ejecutivo, planteó en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018), cinco metas nacionales; la cuarta de éstas, denominada, “México Próspero”, busca entre otros objetivos, “Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento”.²

Dentro de las acciones enfocadas a lograr dichos propósitos, se plantea la línea de acción, “4.2.2 Ampliar la cobertura del sistema financiero hacia un mayor número de personas y empresas en México, en particular para los segmentos de la población actualmente excluidos”.³ Desafortunadamente, estamos muy lejos de alcanzar todavía en nuestra sociedad una distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, sin duda aún falta mucho por hacer.

El 18 de julio de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Ley de Instituciones de Crédito, misma que en su artículo 2° establece que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

- I. Instituciones de banca múltiple, y
- II. Instituciones de banca de desarrollo

Asimismo, determina que se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

Además, para efectos de este mismo artículo y del artículo 103 se entenderá, que existe captación de recursos del público cuando: a) se solicite, ofrezca o promueva la obtención de fondos o recursos de persona indeterminada o mediante medios masivos de comunicación, o b) se obtengan o soliciten fondos o recursos de forma habitual o profesional.⁴

² Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

³ Gobierno de la República, 4to. Informe de Gobierno 2015-2016

⁴ Ley de Instituciones de Crédito.



Adicionalmente, en su artículo 4°, la antedicha ley precisa que: “El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios”⁵.

No obstante, también se contemplan a las Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPS), éstas constituyen una opción para muchos mexicanos, que ante la insuficiente cobertura del Sistema Bancario principalmente en zonas de muy bajo Índice de Desarrollo Humano (IDH) y difícil acceso, buscan alternativas para salvaguardar y acrecentar su patrimonio.

Una Cooperativa de Ahorro y Préstamo es de conformidad con el artículo 2, fracción X de la Ley Para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo una sociedad constituida y organizada conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas, independientemente del nombre comercial, razón o denominación social que adopte, que tenga por objeto realizar operaciones de ahorro y préstamo con sus Socios, y éstos forman parte del sistema financiero mexicano con el carácter de integrantes del sector social **sin ánimo especulativo y reconociendo que no son intermediarios financieros con fines de lucro**.⁶

Sin embargo, durante el paso del tiempo, han existido Sociedades Mercantiles, que también han sido utilizadas para ofrecer este tipo de servicios, muchas veces intentando suplantar a las anteriores, violando los ordenamientos jurídicos antes mencionados, ya que estas están imposibilitadas para realizar este tipo de transacciones.⁷

⁵ Ley de Instituciones de Crédito

⁶ Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo [En línea]:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRASCAP_280414.pdf

⁷ Ley de Instituciones de Crédito. [En línea]: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_170616.pdf



El Sistema Financiero Mexicano, mismo que está regido principalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con la participación de instituciones como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores entre otras, es el encargado de supervisar a estas entidades, sin embargo, su capacidad al respecto ha resultado insuficiente por diversas circunstancias, incluyendo algunas lagunas legislativas.

Es por eso, que al menos desde hace 25 años, se viene arrastrando un problema de una deficiente regulación y supervisión de entidades que simulan ofrecer servicios de cajas de ahorro en nuestro país, a pesar de que los esfuerzos gubernamentales para ordenar a los intermediarios participantes en el ahorro popular han sido numerosos.

Al respecto destacan los de 1991, con la reforma de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la cual introdujo como nueva figura societaria a la Sociedad de Ahorro y Préstamo.⁸ De la misma manera, resalta la aprobación de la nueva Ley General de Sociedades Cooperativas, por el Congreso de la Unión en 1994, la cual, a diferencia de su similar de 1938, permitió que pudieran constituirse bajo tal figura aquellas cooperativas cuyo objeto fuera la prestación de servicios de ahorro y préstamo, contando al efecto con sus propios mecanismos de autorregulación.⁹

En el año 2000, legisladores de diversos grupos parlamentarios propusieron distintas iniciativas para atender una problemática generada por la asimetría en el tratamiento legal de las Sociedades de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Cooperativas, surgiendo algunas legislaciones como la Ley de Ahorro y Crédito Popular, entre otras, como respuesta al fenómeno que propició el abuso de quienes no veían al ahorro y préstamo popular como su principal objetivo.

Dicha situación se originó en una primera intención, por intermediarios que buscaron aprovecharse o satisfacer una demanda de servicios que no es atendida por el sistema financiero formal. La pobreza, desigualdad y la falta

⁸ Iniciativa con proyecto de Decreto de Ley de Ahorro y Crédito Popular, y por la que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, a cargo el diputado Salvador Cosío Gaona, Presentada en la sesión del jueves 26 de octubre de 2000.

⁹ Ibid.



de educación de la población objetivo de estas sociedades, son sin duda elementos que agravan los efectos de los abusos cometidos por éstas empresas, quienes lucran con la ignorancia, la oportunidad y también con la ambición de los pobladores que no tienen acceso de primera mano a la oferta tradicional.

Como resultado de los esfuerzos del año 2000, y con el objetivo de dar una respuesta a la población afectada por fraudes e insolvencias de diversas sociedades, surgió 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 (FIPAGO), así como diversas modificaciones a otros ordenamientos relativos a la misma temática.¹⁰

El FIPAGO, es el instrumento específico que viene a apoyar a los ahorradores afectados por quebrantos de cajas de ahorro, como en otros casos similares que se han presentado; entre los que destacan, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) hoy conocido como Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

Posteriormente, en el 2014, hubo trabajos que se iniciaron para reformar el marco legal al respecto por parte del Ejecutivo Federal, en una serie de reformas que quedaron plasmadas en la iniciativa de Ley de la Fiscalía General de la República, misma que reformó, adicionó y derogó diversos ordenamientos legales.

Más adelante, en abril de 2015, diversos legisladores de los distintos Grupos Parlamentarios de la LXII Legislatura, presentaron una Iniciativa con proyecto de Decreto que expidió la Ley de Ahorro y Crédito Popular y Reformó, Adicionó y Derogó diversas disposiciones de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Esta Iniciativa fue fruto de un Grupo de Trabajo Bicameral creado el 20 de enero de 2015, por acuerdo de los integrantes de la Tercera Comisión de la Comisión Permanente, con motivo de la intervención gerencial y de la

¹⁰ Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 2000.



revocación y liquidación de la Sociedad Financiera Popular, FICREA, S.A. DE C.V.

El Grupo de Trabajo se conformó por un senador y un diputado de cada grupo parlamentario de las Cámaras del Congreso de la Unión y se instaló el 17 de febrero de 2015. Dicho Grupo de Trabajo llevó a cabo encuentros con los ahorradores afectados por FICREA, las Sociedades Financieras Populares y las Federaciones y las autoridades involucradas.

Actualmente, existen en el país 754 SOCAPS, de las cuales 152 están autorizadas, a 466 se les considera básicas (tienen menos de 2.5 millones de UDIS en activos, por lo que no requieran autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y tienen permitido realizar operaciones limitadas de ahorro y préstamo y no cuentan con el beneficio del Seguro de Depósito; 25 están en proceso de autorización, 37 en consolidación, 3 e otras circunstancias y 71 están impedidas para captar, es decir que alrededor del 10% presenta serios problemas nuevamente.¹¹

Pero cabe señalar, que eventualmente algunas de estas entidades financieras aun estando autorizadas, pueden cerrar operaciones sin previo aviso a sus socios o clientes, dejando a éstos en estado de indefensión, debido a que la legislación solo incluye a las SOCAPS y las demás figuras al no ser castigadas, dejan a la ciudadanía a la deriva.

Sin embargo es preciso no olvidar, que este tipo de casos ha lastimado en todo el territorio a miles de familias, generalmente a las más necesitadas, quienes por las condiciones de desarrollo en las que se desempeñan, ven como única posibilidad de conservar o aumentar su patrimonio el recurrir a estas figuras.

Son muchos los ciclos económicos que se ven afectados y en el plano familiar las consecuencias son muy graves, pues este tipo de fraudes ha separado irremediabilmente a familias, condenado a la extrema pobreza a

¹¹ CONDUSEF, con información del Fideicomiso Fondo de Supervisión Auxiliar de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Protección a sus Ahorradores (FOCOOP). Septiembre de 2016. [En línea]: <http://www.condusef.gob.mx/gbm/?p=mapa-socap&ide=1>



muchos mexicanos y en diversos casos ha afectado de manera irreparable, sin exagerar, con la pérdida de miembros de las mismas.

Una de las principales afectaciones se da a los migrantes y a sus familiares por poner de ejemplo sólo uno de los más importantes el cual se da a través del envío de las remesas.

Cabe señalar, que México es el segundo lugar a nivel mundial entre los países con el mayor número de emigrantes, con 12.3 millones en 2015, superado únicamente por la India que alcanza los 15.6 millones.¹²

Tradicionalmente la migración mexicana se ha concentrado en Estados Unidos, destino de los principales circuitos migratorios de los mexicanos. En 2015, 36.9 millones de personas en Estados Unidos tenían origen mexicano, de los cuales, 12.2 millones eran migrantes, es decir, uno de cada tres.¹³ En ese mismo año, 95.6% de las remesas a México provinieron de EE.UU., de las cuales, 97.5% se envían por transferencia electrónica, pero únicamente 36.3% se pagan a través de bancos.¹⁴

México se ubicó como el cuarto país en recepción de remesas a nivel mundial, superado por India, China y Filipinas con un monto de 25,689 millones de dólares en 2015, lo que representa el 4.4% del total mundial¹⁵.

Asimismo nuestro país, en 2015 recibió el cuarto mayor registro de remesas familiares en su historia con 24,771 millones de dólares, creciendo a una tasa anual de 4.8%, alcanzando el 96.42% del total.¹⁶

Para entidades como Guerrero por citar sólo un ejemplo, entidad que ocupa el sexto lugar nacional de ingresos por remesas, cómo se puede apreciar en la siguiente tabla:

¹² Consejo Nacional de Población, Fundación BBVA Bancomer y BBVA Research (2015), Anuario de Migración y Remesas. México 2016. CONAPO-Fundación BBVA Bancomer-BBVA Research, 1ra edición, México, pp.160.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Ibid* CONAPO-Fundación BBVA Bancomer-BBVA Research

¹⁵ *Ibid* CONAPO-Fundación BBVA Bancomer-BBVA Research

¹⁶ *Ibid* CONAPO-Fundación BBVA Bancomer-BBVA Research



Ingresos por Remesas
Distribución por Entidad Federativa

Estados	Millones de Dólares			Estructura Porcentual		
	2015	Ene-Jun		2015	Ene-Jun	
		2015	2016		2015	2016
Michoacán	2,532.0	1,233.1	1,344.6	10.2	10.2	10.2
Jalisco	2,218.6	1,089.3	1,238.1	9.0	9.0	9.4
Guanajuato	2,263.5	1,095.2	1,177.8	9.1	9.1	9.0
Estado de México	1,561.1	769.1	795.7	6.3	6.4	6.0
Puebla	1,371.3	674.6	716.5	5.5	5.6	5.4
Guerrero	1,277.7	624.7	692.5	5.2	5.2	5.3
Oaxaca	1,289.4	635.9	685.8	5.2	5.3	5.2
Distrito Federal	1,090.3	536.3	672.4	4.4	4.4	5.1
Veracruz	1,086.1	538.8	553.9	4.4	4.5	4.2
San Luis Potosí	849.4	396.6	453.2	3.4	3.3	3.4

Fuente: Sistema Nacional de Información Económica, Banco de México ¹⁷

la afectación se torna más grave aún, pues dicho estado, hasta el tercer trimestre del presente año, obtuvo mil 47 millones 606 mil 952 dólares correspondientes a remesas. Es decir, 20 mil 40 millones 720 mil 991 pesos. El monto equivale al 40.69% del presupuesto que ejerce el gobierno del estado en el actual ejercicio fiscal, que es de 49 mil 246 millones 711 mil 100 pesos. Sin embargo aún falta contabilizar el último trimestre de 2016.¹⁸

Cómo su nombre lo indica, la Ley que crea el Fideicomiso que administra el fondo para el Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores establece los lineamientos con los que se debe administrar un Fondo que es destinado a resarcir en parte, los

¹⁷ Sistema Nacional de Información Económica, Banco de México [En línea]: www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA79§or=1&locale=es

¹⁸ Navarrete Romero, Carlos (2016) Las remesas enviadas desde EU a Guerrero equivalen al 40% del presupuesto estatal: Banxico, El Sur de Acapulco, 03/11/16; [En línea]: <http://suracapulco.mx/5/lasremesasenviadasdesdeeuaguerreroequivalenal40delpresupuestoeetalbanxico/> y Banxico, <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81>



daños provocados a los ahorradores. Esta Ley, desde su creación, hace ya casi dieciséis años, ha sufrido siete reformas en las siguientes fechas:

Primera reforma:	30 de diciembre de 2002
Segunda reforma:	28 de enero de 2004
Tercera reforma:	29 de junio de 2004
Cuarta reforma:	27 de mayo de 2005
Quinta reforma:	31 de agosto de 2007
Sexta reforma:	13 de agosto de 2009
Séptima reforma:	28 de abril de 2014.

Cada una de estas reformas ha buscado atender casos específicos que han sido necesario resolver en la práctica, pues las modalidades y entidades en que se realizan estos quebrantos son muy diversas.

Una de estas reformas, en específico, la de diciembre de 2002 contempló la creación de un artículo OCTAVO transitorio. La inclusión de este ordenamiento otorgó la posibilidad de atender a un gran grupo de ahorradores defraudados no contemplados originalmente por la Ley, sin embargo, con los plazos determinados en ese artículo, no ha sido posible atender de la misma manera a un número importante de afectados, quedando estos últimos en desventaja jurídica desde hace ya varios años.

Es una obligación constitucional dar el mismo tratamiento a la población, asimismo resulta imprescindible hacer un nuevo esfuerzo para revisar la legislación vigente y tratar de prevenir de mejor manera, estos casos que están atentando contra el patrimonio de miles de mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se propone la siguiente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

ÚNICO.- Se reforma el artículo OCTAVO transitorio del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan 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



Fortalecimiento de Sociedades y Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002 para quedar de la siguiente manera:

OCTAVO.- Con el objeto de facilitar la recuperación de los depósitos de Ahorradores de sociedades mercantiles no sujetas a apoyo en los términos de esta Ley, el Fideicomiso procederá, previa instrucción del Comité, al pago de los depósitos correspondientes, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Las sociedades deberán haber realizado operaciones de captación de recursos con terceros, para su posterior colocación, habiendo dejado de hacerlo con antelación al 31 de diciembre de 2012;
- b) Las sociedades en cuestión deberán haberse sometido a los Trabajos de Auditoría Contable a que se refiere esta Ley antes del 28 de febrero de 2017;
- c) ...;
- d) Los Ahorradores deberán haber presentado las denuncias penales correspondientes en contra de los administradores y/o de quien tenga a su cargo funciones de dirección, **gerencias, tesorería,** administración y vigilancia al interior de las ya mencionadas sociedades, **los cuales no podrán ser beneficiarios de apoyo alguno.**
- e) **Se deroga.**

El apoyo señalado en el primer párrafo de este artículo se realizará sujetándose en todo momento a lo establecido en el artículo 10 de esta Ley, así como a las Bases Generales para el pago, descritas en el artículo 11 del presente ordenamiento.

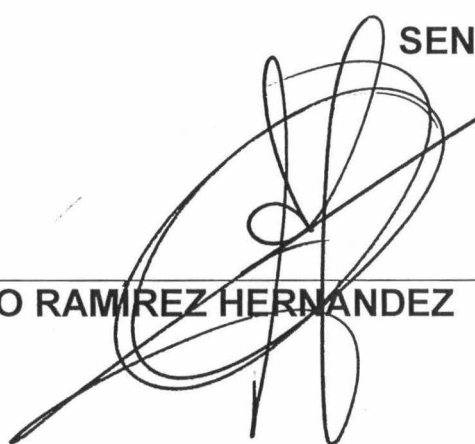
...



TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SENADORES



SOFÍO RAMÍREZ HERNÁNDEZ



ESTEBAN ALBARRÁN MENDOZA

Senado de la República, a 28 de noviembre de 2016.