



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“EJECUCION DEL LAUDO EMITIDO EN EL  
PROCEDIMIENTO DE CONCILIACION Y ARBITRAJE  
VENTILADO ANTE LA CONDUSEF”

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A I  
J A N E T R U I Z R U I Z

ASESOR: DRA. AIDA ROJAS CASTAÑEDA





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# Paginación Discontinua

**A mi Dios, porque siempre está conmigo y gracias a él conozco la dicha de vivir.**

**A mis padres, porque son mi inicio y gracias a ellos he podido realizarme.**

**Quiero que sepan que no existirá una forma de agradecerles toda una vida de sacrificios y esfuerzos, por ello, el objetivo logrado lo comparto con ustedes porque la fuerza que me ayudó a conseguirlo ha sido su apoyo incondicional. Con todo mi amor, respeto y admiración.**

**A mis hermanos, ante la imposibilidad de reintegrarles esos momentos privados a la convivencia, descanso y recreación, pero quiero que sepan que todo ha sido con la única intención de ser un ejemplo para ustedes.**

**A mis profesores, porque compartieron conmigo sus conocimientos y experiencias, las cuales sirvieron para forjar mi educación.**

**A mis amigos, porque de ellos he recibido palabras de aliento y empuño.**

**Hago extensivo mi agradecimiento y admiración, a unas personas muy especiales que me permitieron alcanzar una de mis grandes metas:**

**Dr. Alberto Fabián Mondragón Pedrero  
Dra. Alda Rojas Castañeda  
Lic. Mónica Salsamendi Cao  
Lic. Hilda García Islas**

## ÍNDICE

Pág.

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>I</b>
<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS.....</b>	<b>II</b>
<b>CAPÍTULO I. GÉNESIS SOBRE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.....</b>	<b>1</b>
A. Evolución en la Protección de los Intereses del Público en Materia Bancaria.....	1
B. Antecedentes Internacionales.....	4
C. Creación y Justificación.....	17
D. Naturaleza Jurídica.....	20
E. Marco Legal.....	21
F. Objeto de la Ley.....	25
G. Objeto Prioritario.....	26
H. Finalidad.....	26
I. Estructura Orgánica.....	27
J. Régimen Patrimonial.....	47
<b>CAPÍTULO II. FACULTADES DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.....</b>	<b>49</b>
A. Atención a Consultas.....	55
B. Atender y, en su caso, Resolver las Reclamaciones que formulen los Usuarios sobre los Asuntos que son de su Competencia.....	58
C. Conciliación.....	61
D. Actuar como Árbitro en Amigable Composición o en Juicio Arbitral de Estricto Derecho, así como, Emitir Dictámenes Técnicos.....	62
E. Orientación Jurídica y Defensa Legal de los Usuarios.....	64
F. Orientar y Asesorar a las Instituciones Financieras.....	69
G. Coadyuvar con otras Autoridades en Materia Financiera.....	70
H. Emitir Recomendaciones.....	70
I. Celebrar Convenios.....	70
J. Elaborar Estudios y Programas de Difusión.....	71
K. Autorizar Información.....	71
L. Información al Usuario.....	72
M. Revisar Documentación.....	74

N. Solicitar Información para la Sustanciación de Procedimientos.....	74
O. Imponer Sanciones y Medidas de Apremio.....	75
P. Solicitar Información a diversas Autoridades.....	77
Q. Llevar el Registro de Prestadores de Servicios Financieros....	77

<b>CAPÍTULO III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ANTE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.....</b>	<b>81</b>
A. Solución de Controversias.....	81
B. Proceso y Procedimiento.....	83
C. Diferencias entre Arbitraje y Proceso Jurisdiccional.....	85
D. Evolución Legislativa del Procedimiento de Conciliación y Arbitraje para la Defensa de los Intereses de Usuarios en Materia Financiera.....	88
E. Legislación Aplicable.....	106
F. Procedimiento Conciliatorio.....	107
G. Procedimiento Arbitral.....	116
1. Arbitraje en Amigable Composición.....	118
2. Arbitraje en Estricto Derecho.....	121
<b>CAPÍTULO IV. EJECUCIÓN DEL LAUDO EMITIDO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.....</b>	<b>128</b>
A. Formas de Terminar los Conflictos.....	128
B. Diferencias entre Resoluciones Judiciales, Laudo y Sentencia.....	130
C. Elementos de Fondo y Forma del Laudo.....	134
D. Clases de Laudo.....	135
E. Corrección e Interpretación del Laudo.....	136
F. Emisión del Laudo.....	136
G. Ejecución del Laudo.....	137
H. Recursos procedentes contra el Laudo.....	140
I. Juicio de Garantías.....	142
<b>CAPÍTULO V. PROPUESTA: CREACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FINANCIERA Y DE LA PROCURADURÍA PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.....</b>	<b>145</b>
A. Conceptos Básicos.....	145
B. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.....	150
C. Contexto Social.....	154

D. <u>Primera Propuesta</u> . La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros como una Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.....	155
1. Naturaleza Jurídica.....	156
2. Marco Legal.....	156
3. Organización.....	160
4. Conclusiones.....	161
E. <u>Segunda Propuesta</u> . Creación de un Órgano Especializado, como máxima Autoridad Jurisdiccional en Materia Financiera, denominado Tribunal Federal de Justicia Financiera.....	163
F. Justificaciones y Razones por las cuales se debe crear el Tribunal Federal de Justicia Financiera.....	164
G. Tribunal Federal de Justicia Financiera.....	169
1. Definición.....	169
2. Fundamento Legal.....	169
3. Organización.....	170
4. Competencia.....	171
5. Atribuciones.....	172
6. Jurisprudencia.....	174
H. Esquema de la Estructura Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Financiera.....	175
<b>CONCLUSIONES</b> .....	176
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	180

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, tiene como finalidad establecer mecanismos que permitan a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, encargada de proteger y defender los intereses de los usuarios de servicios financieros, el cumplimiento de su objeto, dotándola así, de nuevas facultades que la lleven a realizar este fin, así como, el establecimiento de una propuesta que proyecte posibles alternativas que logren hacer más eficaz la aplicación de la legislación que regula al Sistema Financiero Mexicano.

Como consecuencia de la constante evolución del mercado, se ha buscado la satisfacción de las crecientes exigencias en materia financiera, en virtud de que las diversas operaciones se documentan en instrumentos jurídicos para el cumplimiento puntual e irrestricto de los derechos y obligaciones que las partes se otorgan recíprocamente.

Con el objeto de cumplir con estos fines específicos para lograr un sano desarrollo y, con motivo de los cambios económicos y sociales, se han integrado en nuestra legislación, nuevas Instituciones como mecanismo de solución a diversos problemas financieros. Tal es, el caso de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), tema que será estudiado en el *Capítulo I "Génesis sobre la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros"* de esta investigación. Se trata de un Organismo creado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999 y que tiene como uno de sus propósitos el proteger y defender los derechos e intereses del público usuario frente a las Entidades Financieras.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros promueve la protección de los intereses de usuarios de servicios financieros mediante tres vertientes básicas, las cuales se encuentran ampliamente descritas dentro del *Capítulo II* denominado "*Facultades de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros*". La primera de ellas, es la de crear y fomentar una cultura adecuada del uso de las operaciones y los servicios financieros, a través de programas específicos. Así mismo, difunde y proporciona información relacionada con los servicios y productos que ofrecen las Instituciones Financieras.

La segunda vertiente es, la jurídica contenciosa, en la que podemos destacar el procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje -mismo que será objeto de estudio del *Capítulo III "Procedimiento Administrativo de Conciliación y Arbitraje ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros"*. El procedimiento de conciliación es preliminar al arbitraje, el cual es necesario agotar para buscar una respuesta a la reclamación planteada por el usuario, mientras que el arbitraje, permite a los particulares someter la decisión de una controversia a un tercero para solucionar los conflictos.

La tercer vertiente, se basa en la importancia de que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros contribuya al sano desarrollo del sistema financiero mexicano, ejerciendo su facultad de recomendar a las autoridades y a las instituciones cambios y modificaciones en las reglas, normas o procedimientos, con fines de prevenir conflictos que naturalmente se presentan en las operaciones propias del sector.



Sin embargo, frente a los derechos de los usuarios, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros se ha visto imposibilitada para dar debido cumplimiento a sus determinaciones, en virtud de carecer de las facultades de ejecución que le permitan materializar tales decisiones. Lo anterior, es consecuencia de la naturaleza jurídica bajo la cual se creó este Organismo, pues como autoridad administrativa priva de *imperio*. Por ello, dentro del *Capítulo IV "Ejecución del Laudo emitido dentro del Procedimiento Administrativo de Conciliación y Arbitraje"* se analizarán aspectos de esta problemática.

Por todo lo anterior, mediante el presente trabajo de investigación se pretenden establecer, a través de un método de análisis inductivo, los proyectos que permitan determinar si la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, específicamente en cuanto al avance y seguridad jurídica que se proporciona al público a través del procedimiento que ante ella se ventila, en realidad cuenta o no con las facultades que le permitan dar cumplimiento al objetivo fundamental y prioritario para el cual fue creada, o bien, si estamos o no en presencia de una autoridad encargada de impartir justicia dentro del Sistema Financiero Mexicano.

En virtud de que el punto que antecede es de vital importancia para el desarrollo del presente trabajo de investigación, se considera conveniente realizar una propuesta, misma que será estudiada dentro del *Capítulo V* denominado "*Creación del Tribunal Federal de Justicia Financiera y de la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.*"

Por otro parte, es preciso señalar que en este material de investigación, se encontrará una abundante cita de diversos preceptos legales que forman parte de todo un conjunto de ordenamientos y disposiciones que regulan a los diversos Organismos protagonistas del Sistema Financiero Mexicano y que fueron utilizados con el objeto de fundamentar y sustentar nuestra hipótesis de trabajo.

También es conveniente puntualizar que se consideró necesaria la inserción de un índice de las abreviaturas más usuales que se irán observando durante la lectura de este documento.

Finalmente, comentamos que aunado a esta investigación corren agregadas las Conclusiones a las que se llegó después de haber analizado detalladamente nuestro planteamiento del problema, así como, la Bibliografía General que sirvió como fuente de información y apoyo doctrinario para la elaboración de este trabajo de investigación.

## **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

AFORES	Administradoras de Fondos para el Retiro.
CNBS	Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro.
ICEFAS	Instituciones de Crédito Especializadas en Fondos de Ahorro.
IPAB	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.
LPDUSF	Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SECODAM	Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo.

## CAPÍTULO I

### GÉNESIS SOBRE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

Sumario: A.- Evolución en la Protección de los Intereses del Público en Materia Bancaria. B.- Antecedentes Internacionales. C.- Creación y Justificación. D.- Naturaleza Jurídica. E.- Marco Legal. F.- Objeto de la Ley. G.- Objeto Prioritario. H.- Finalidad. I.- Estructura Orgánica. J.- Régimen Patrimonial.

#### A. EVOLUCIÓN EN LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DEL PÚBLICO EN MATERIA BANCARIA

"En México, tiene lugar por primera vez la vigilancia de las instituciones financieras en el Código de Comercio de 1884, al establecerse una oficina administrativa que formaba parte del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, con el paso del tiempo se demostró la ineficacia de este sistema por lo que, durante la administración del Gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles, se consideró que debía inyectarse nueva vida a la inspección bancaria, poniéndola así en manos de un organismo dotado de una competencia muy especializada, una organización administrativa peculiar y una amplia libertad funcional, por cuyo conducto dicha inspección fuera real y efectiva. Fue así, que por Decreto del 24 de diciembre de 1924 se creó la *Comisión Nacional Bancaria* y, el 15 de julio de 1925, se publicó el Reglamento de la Ley que creó dicho Organismo."<sup>1</sup>

En países como el nuestro, en proceso de desarrollo, sólo hasta en épocas todavía más recientes, la protección del consumidor ha empezado a tener una evolución más o menos importante.

"En el derecho mexicano, son varios los ordenamientos legales y reglamentarios que establecen diversos instrumentos para la protección jurídica de los consumidores de bienes y servicios. Estos cuerpos normativos, por lo regular, otorgan facultades a la Administración Pública Federal (centralizada, descentralizada y desconcentrada) para resolver los conflictos que se presentan entre los consumidores y los proveedores de bienes y prestadores de servicios. Estas facultades convierten a la Administración Pública Federal, en un conciliador y un árbitro en tales conflictos. Los procedimientos de conciliación y de arbitraje que se instituyen en dichos cuerpos normativos, aparecen entonces como vías de solución alternativas a los procedimientos estrictamente judiciales. Creando además normas que regulan diversas materias y autoridades con competencia en las mismas, que en lugar de unificar el derecho, lo que hacen es diversificarlo, ya que lo complican. Una de las áreas que actualmente cuenta con instrumentos jurídicos de protección al consumidor, es precisamente la de los usuarios del servicio público de banca y crédito. Es apenas con la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982, que los usuarios del

<sup>1</sup> DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL: SEGUROS, FIANZAS, ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO Y GRUPOS FINANCIEROS. T. I. 3ª ed. Ed. Porrúa. México, D.F. 2001. P. 124.

servicio bancario dispusieron por primera vez, de los procedimientos de conciliación y de arbitraje para resolver sus conflictos con las instituciones de crédito. La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, mantuvo vigentes y los mejoró en algunos aspectos estos instrumentos de protección de los usuarios de los servicios bancarios.<sup>2</sup>

### 1. La Protección al Usuario Bancario antes de 1983

“Por la importancia económica que ha alcanzado el sector bancario desde hace mucho tiempo y por el gran número de usuarios de los servicios prestados por las instituciones de crédito, el establecimiento de los instrumentos de protección de los propios usuarios puede considerarse muy tardío. Desde 1976, rige en México la Ley Federal de Protección al Consumidor, que implantó los instrumentos de protección para los consumidores en forma general, pero es de comentar que dicho ordenamiento no se aplicó para proteger a los usuarios bancarios. El motivo de esta exclusión del alcance de la Ley Federal de Protección al Consumidor para los bancos, organizaciones auxiliares y compañías de fianzas, era la excepción que establecía el segundo párrafo del artículo 1 de la propia ley, pues se decía que cuando hubiera competencia específica de determinada dependencia del Ejecutivo Federal, en estos casos la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, que tenía funciones de vigilancia e inspección sobre las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, se consideró que los bancos no estaban sometidos a la competencia de la entonces Secretaría de Industria y Comercio (después Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía), y, por ello, a la de la Procuraduría Federal del Consumidor. Se entendió también por las autoridades, que los bancos no estaban sometidos a las disposiciones de la Ley Federal de Protección al Consumidor, dado que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 daba facultades de inspección y vigilancia a la CNBS sobre los bancos. Este criterio de las autoridades se reforzaba, porque en el caso del área de las instituciones de seguros, la CNBS también tenía competencia específica para aplicar las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Seguros, que establecían instrumentos de protección de los intereses de los aseguradores o beneficiarios de pólizas, frente a las instituciones aseguradoras. La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, no contenía disposiciones protectoras de los usuarios de los servicios bancarios. Sin embargo, la CNBS desempeñó durante mucho tiempo la función de conciliador.”<sup>3</sup>

“Desarrollaba esta función por medio de un procedimiento administrativo de conciliación no establecido en la ley, por el que simplemente la CNBS comunicaba por escrito a los bancos, las reclamaciones y quejas que le eran planteadas por los usuarios. La comunicación que hacía la CNBS a los bancos, se limitaba a ser del conocimiento de los mismos las reclamaciones para que expresaran los motivos de su conducta ante los usuarios. En caso de que los bancos reconocieran un incumplimiento de sus obligaciones o errores cometidos por su personal, frente a los usuarios, se resolvían los conflictos por este procedimiento informal de conciliación. Pero si los bancos no reconocían un incumplimiento o error de su parte, la CNBS, que no tenía facultades legales de conciliación ni de árbitro y no podía dictar una resolución, y comunicaba con base en jurisprudencia a la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que las autoridades administrativas sólo podían actuar conforme a la competencia que les otorgaba las leyes y la CNBS no tenía facultades jurisdiccionales, notificando a los usuarios quejosos, que sus reclamaciones debían ser planteadas

<sup>2</sup> ACOSTA Romero, Miguel. NUEVO DERECHO BANCARIO. 8ª ed. Ed. Porrúa. México, D.F. 2000. P. 663.

<sup>3</sup> ACOSTA Romero, Miguel. *Op. cit.* P. 664.

ante los tribunales competentes, quedando aquello sin un instrumento específico administrativo, de protección de sus intereses, de esta manera, la protección al público usuario de los servicios y operaciones bancarias, resultaba insatisfactoria.<sup>4</sup>

## 2. La Protección al Usuario Bancario a partir de 1984

"A raíz de la nacionalización o expropiación de los bancos privados en 1982, se dio inicio a un largo proceso de cambio de la política bancaria del Estado mexicano, que se reflejó en el cúmulo de disposiciones legales y reglamentarias en materia de bancos que fueron expedidas desde entonces. Un interés fundamental del Estado mexicano en este panorama, fue el establecer instrumentos y mecanismos jurídicos que aseguraran una eficiente y honesta administración en los bancos, por otra parte, y un respeto de los intereses del público consumidor de sus servicios y operaciones, y como ya se había determinado que la Procuraduría Federal del Consumidor no tenía competencia para conocer de los conflictos entre los consumidores y prestadores de servicios en el área bancaria, la respuesta a esta necesidad de proteger a los consumidores bancarios fue el establecimiento de la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito de 1982, de los procedimientos, uno de conciliación y otro de arbitraje que pudieran sustanciarse ante la CNBS, cuyos fines serían resolver los conflictos que se presentaran entre los bancos y los consumidores de sus servicios y operaciones. La nueva Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito de 1985, no sólo confirmó estos servicios de protección, sino que mejoró los procedimientos de conciliación y arbitraje establecidos por la anterior Ley."<sup>5</sup>

De acuerdo con esta nueva Ley, la CNBS tenía facultades para resolver conflictos, como conciliador y como árbitro entre los usuarios de los servicios bancarios y las instituciones de crédito. Dicha Ley, establecía en sus artículos 95° y 96° los procedimientos para la solución de tales litigios bancarios; en los cuales, intervenían la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores y, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, sin embargo; los mismos ya fueron derogados.

Por los lineamientos antes expuestos, es importante mencionar los antecedentes inmediatos que dieron vida a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, es por ello, que aludiremos a la creación de dichos entes del sector bancario.

La *Comisión Nacional de Valores*, fue un Organismo creado por Decreto del 11 de febrero de 1946, el cual se concretó a establecer su composición, atribuciones y presupuesto. Posteriormente, surgió lo que en la actualidad se conoce como la *Comisión Nacional Bancaria y de Valores*, creada por la Ley del propio órgano, publicada en el DOF el 28 de abril de 1995.

Por lo que hace a la *Comisión Nacional de Seguros y Fianzas*, podemos señalar que al establecerse el "Decreto de 23 de diciembre de 1968, publicado y vigente el 18 y 19 de enero de 1969 respectivamente, se reformó la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, dándoles a éstas el carácter de organizaciones auxiliares de crédito, sujetas en consecuencia, en lo conducente a la Ley respectiva, y por lo tanto, a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, medida que se complementó con las reformas y adiciones a la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicadas en el DOF el 29 de diciembre de 1970, por las cuales, las funciones de

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> *Ibidem.*, P. 665.

inspección y vigilancia de las Instituciones de Seguros que correspondían a la SHCP, se ejercerían, a partir de entonces, por la citada Comisión Nacional Bancaria, a quien en lo subsiguiente se le denominó *Comisión Nacional Bancaria y de Seguros*.<sup>6</sup>

"En las últimas reformas a la entonces vigente Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicadas en el DOF el 27 de diciembre de 1989, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros dejó de tener esa denominación para convertirse en la Comisión Nacional Bancaria y crearse en consecuencia un nuevo organismo denominado *Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)*."<sup>7</sup>

La razón por la que se dio una separación de la materia bancaria, según la exposición de motivos, fue por el crecimiento de las actividades financieras y por la imperiosa necesidad de atender los sectores especializados. En consecuencia, la *Comisión Nacional de Seguros y Fianzas* se creó mediante el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, publicado el 3 de enero de 1990 en el DOF, surgiendo así el citado organismo.

"En este orden de ideas, en la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, (DOF del 22 de julio de 1994) se crea un órgano especializado desconcentrado de la SHCP, denominado *Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)*, que concentra las facultades de regulación, control y vigilancia de los sistemas indicados coordinando las acciones que en la materia tienen la SHCP, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Desarrollo Social y el Banco de México, con la participación de organizaciones nacionales de trabajadores y de patrones."<sup>8</sup>

En la actualidad, y bajo el largo debate que se suscitó entorno al fenómeno del FOBAPROA (Fondo Bancario de Protección al Ahorro), fue explícita la indefensión de los usuarios de los servicios financieros frente a las instituciones prestadoras de estos servicios.

Ante esta realidad, el Grupo Parlamentario del PRI propuso una iniciativa para crear una Comisión orientada a proporcionar condiciones de mayor equidad entre los actores de la intermediación financiera, que normalmente opera con grave asimetría en perjuicio de los más necesitados.

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF), que dio origen a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, como organismo descentralizado con patrimonio propio y autonomía de gestión, fue aprobada, al igual que la del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), en diciembre de 1998.

## **B. ANTECEDENTES INTERNACIONALES**

La globalización ha dejado de ser un mero ejercicio teórico para convertirse en una realidad. Prácticamente todas las instituciones públicas y privadas pertenecientes al sector financiero en el

<sup>6</sup> DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. *Op. cit.* P. 181.

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*, P. 189.

mundo, han resentido los efectos de esta tendencia al realizar cada vez con mayor intensidad transacciones, acuerdos y venta de productos y servicios. La actividad financiera es uno de los sectores en los cuales se aprecia en mayor grado el efecto de la globalización.

Uno de los efectos que conlleva la tendencia de la globalización y que probablemente es el que posee mayor trascendencia, se encuentra en el hecho de que el intercambio de bienes y servicios, promueve implícitamente el compartir códigos, valores y aspectos culturales, con el propósito común de entablar una comunicación entre diversos actores diseminados en el mundo.

En este contexto de la globalización, han sido principalmente los países desarrollados los promotores de la implementación en sus economías de la figura del Ombudsman Financiero a fin de estrechar vínculos entre las instituciones financieras y el mercado para el cual existen: los usuarios de servicios financieros. Para los países que han aplicado la figura del Ombudsman Financiero, el saber que existe una tercera opinión, un punto de vista objetivo entre las instituciones y los usuarios, aporta un factor de confiabilidad para el mejor funcionamiento del mismo.

"La figura del Ombudsman, cuya etimología proviene de las palabras suecas "ombud", el que actúa como vocero, representante y "man" hombre, ha alcanzado durante las últimas décadas un mayor nivel de desarrollo, logrando extender su presencia más allá del ámbito de la defensa de los derechos humanos. Se considera que el auge en la aplicación de la figura del Ombudsman, se debe principalmente al cada vez mayor grado de complejidad y a las mayores funciones que asumen las organizaciones tanto estatales como privadas; lo cual junto con otros factores como las crisis económicas y un desigual nivel de desarrollo, ha generado una gran influencia de estas organizaciones sobre los ciudadanos, quienes ahora requieren defenderse de posibles actos negativos que afecten sus derechos."<sup>9</sup>

Dentro de este ámbito, la figura del Ombudsman funciona como una institución que coadyuva a equilibrar la gestión de la autoridad y a promover el cumplimiento de la justicia social, contribuyendo a dar credibilidad y legitimidad a la relación entre las organizaciones y los ciudadanos.

Durante la época Bizantina surge la figura del Defensor Civatis o Defensor de la Ciudad, el cual tenía la misión de proteger a los humildes contra las arbitrariedades de los gobernantes; en Suecia, el Ombudsman ha estado presente desde el siglo XIV, incorporándose al Derecho Constitucional en 1809, con carácter de delegado legislativo, independiente del Parlamento. El gran éxito del Ombudsman en Suecia permitió su pronta incorporación en varias naciones europeas, dentro de sus respectivos marcos legislativos.

A lo largo de la historia, el Ombudsman ha podido desempeñar un sinnúmero de funciones sociales, tales como: combatir los actos de arbitrariedad en perjuicio de los ciudadanos, promoviendo el mejoramiento del marco jurídico y de la administración pública debido a su naturaleza autónoma.

En otras vertientes, la evolución que ha tenido el Ombudsman en el ámbito de la protección de los derechos humanos al de la defensa de los usuarios de servicios financieros es una práctica reciente, que comenzó a aplicarse en el Reino Unido y Estados Unidos de Norteamérica a partir de la década

<sup>9</sup> REVISTA CONDUSEF *Informe*. Núm. 3. Año 1. Vol. 1. México, D.F. Enero-marzo. 2000. P. 4.

de los ochenta como resultado del consenso que existe sobre la necesidad de brindar una mayor protección al usuario de servicios financieros.

"La creación de la figura del Ombudsman Financiero ha presentado una tendencia creciente en diferentes países, a través de esta figura se fortalece la capacidad de interlocución del individuo ante la influencia adquirida por las instituciones y grupos financieros, este vínculo de diálogo permite que exista una mejor comunicación entre el usuario y las instituciones. El carácter independiente, el nivel de objetividad y el grado de autonomía de que disponga el Ombudsman Financiero son elementos indispensables que le confieren autoridad moral para ejercer su función. Existen diversas modalidades bajo las cuales funciona la figura del Ombudsman Financiero que se pueden resumir en dos grandes grupos:

**Ombudsman Financiero Público.-** Surge por iniciativa del propio gobierno, aunque opera como una dependencia autónoma e independiente.

**Ombudsman Financiero Privado.-** Surge como organización independiente por iniciativa de las asociaciones gremiales del propio sector financiero (bancos, aseguradoras, bursátil) o se encuentra en el interior de cada una de las entidades financieras; en ambos casos manteniendo su propia independencia."<sup>10</sup>

Ahora bien, los principios de todo Ombudsman Financiero son:

- **Independencia.-** No dependen funcional ni jerárquicamente de la administración financiera. Gozan de absoluta independencia en la toma de sus decisiones.
- **Conciliación y solución de conflictos.-** Su objetivo principal es alcanzar un acuerdo entre las partes una vez agotadas las instancias de solución ante la red de oficinas y las áreas de atención al cliente de alguna institución de crédito.
- **Libre acceso y gratuidad.-** Los clientes y usuarios de las instituciones financieras pueden establecer contacto directamente con el Defensor del Cliente Financiero, siempre y cuando hayan presentado previamente la reclamación ante la entidad. Sus servicios son gratuitos.
- **Efectividad.-** Las decisiones del Ombudsman Financiero son obligatorias para la entidad financiera y discrecionales en la aceptación por parte del cliente.
- **Profesionalismo.-** El Ombudsman Financiero es un órgano que cuenta con especialistas conocedores del sector y con vocación de servicio.
- **Asesoría.-** Genera recomendaciones para que las entidades financieras mejoren el servicio al cliente y eleven sus niveles de eficiencia.

Dentro de este marco, se considera conveniente dar a conocer el funcionamiento de los principales Ombudsman Financieros en el ámbito mundial, ya que estos nuevos esquemas de operación son el resultado de la innegable universalidad de los servicios financieros y la consolidación de empresas globalizadas que entrañan grandes beneficios.

---

<sup>10</sup> REVISTA CONDUSEF *Informa. Op. cit.* P. 5.



## AMÉRICA:

### THE CANADIAN BANKING OMBUDSMAN CANADÁ

Surge en 1996 como resultado de la culminación de diversas iniciativas bancarias, con el ánimo de mejorar las relaciones existentes entre el usuario y el banco, con base en un código de ética que regula de forma precisa las políticas de los bancos.

"En el caso de Canadá, que aunque cuenta con un sistema bancario muy eficiente conformado por instituciones sólidas y con gran capacidad para ofrecer productos y servicios de calidad, no se encuentra exento de cometer errores e injusticias con sus clientes, por lo que siempre resulta importante contar con la presencia de un Ombudsman; ya que en el sistema canadiense, el gremio bancario es uno de los más atacados y criticados junto con el de los políticos y abogados, debido a sus elevadas comisiones por servicios que prestan, así como, por sus grandes utilidades y los sueldos tan elevados de los directivos. Es por lo que existe un mayor índice de reclamaciones en su contra. El Ombudsman Canadiense, "*Canadian Banking Ombudsman*", es una institución totalmente independiente que se rige por un Consejo de Administración, cuya mayoría de los miembros no pertenece a ninguna Institución Financiera, situación que propicia mayor confiabilidad y un clima de imparcialidad total. La principal función del Consejo consiste en la preservación de la independencia con la que cuenta el Ombudsman, pese a que su financiamiento lo obtiene de todos los bancos que forman parte del esquema."<sup>11</sup>

Sin embargo, antes de acudir a esta instancia es requisito que el cliente haya agotado todas las opciones precedentes ante su propia institución bancaria, en caso de que el banco no sea capaz de resolver o dar atención a la reclamación, el cliente puede comparecer ante el Ombudsman, a efecto de solicitar su intervención.

Dentro de las características principales del esquema se encuentran:

- Informalidad en el proceso.
- Una gran labor de investigación.
- Los clientes no requieren de un abogado o de otro tipo de asesor.
- No tiene costo para el cliente.
- El proceso no puede ocasionar ningún perjuicio al cliente.
- Las partes preservan sus derechos en todos los casos.

Ahora bien, el Ombudsman no sólo atiende asuntos que tengan que ver con las instituciones bancarias, su competencia abarca también lo relacionado con sus subsidiarias. En todos los casos este organismo basa sus decisiones en los códigos y las prácticas bancarias.

Esto es, el esquema del Ombudsman Canadiense tiene como peculiaridad exclusiva la de incentivar a los bancos para que resuelvan sus propios problemas con los clientes. Toda institución bancaria tiene su propio Ombudsman interno que se encarga de investigar cualquier reclamación como

<sup>11</sup>REVISTA CONDUSEE Informe. "Seminario Internacional sobre la Protección de Usuarios de Servicios Financieros". Núm. 1. Año 1. Vol. 1. México, D.F. Abril-junio. 2000. P. 16.

requisito para poderla presentar posteriormente ante el Ombudsman Bancario. Por tal motivo, el número de los casos que se analizan es relativamente pequeño, además de que en un 25% de éstos el fallo favorece al cliente, tomando en consideración que el Ombudsman interno ya los analizó previamente y que 60% de ellos son resueltos en la propia institución bancaria.

Aunque el Ombudsman sólo está facultado para emitir recomendaciones, las cuales en ningún caso son obligatorias, tiene la responsabilidad de publicar el nombre de cualquier banco que no se apegue a las mismas. Aunado a lo anterior, su fuerza moral constituye una poderosa herramienta, ya que en los cuatro años de funcionamiento ninguna institución bancaria ha objetado sus recomendaciones.

### **FEDERAL RESERVE BANK ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

Las Leyes de Protección al Usuario de Servicios Financieros son relativamente nuevas en los Estados Unidos de América; la primera de éstas fue aprobada en 1968. Actualmente, existen 17 leyes adicionales que han surgido de prácticas abusivas o de problemas latentes.

El *"Federal Reserve Bank of New York"*, cuya principal función es la supervisión de los bancos, verificando el cumplimiento del complejo sistema de leyes y reglamentos que los rigen y cuyo fin es la protección del consumidor; fue creado en 1913 con el objetivo de propiciar el desarrollo de un sistema financiero y monetario más seguro y estable. La reglamentación enfatiza la necesidad de divulgar información consistente y precisa al público con determinada periodicidad. Su propósito es crear un clima de justicia tal que los consumidores bien informados pueden hacer una elección inteligente en lo referente a la contratación de un servicio o producto bancario.

Sus cuatro principales funciones son:

- 1) Conducir la política monetaria del país.
- 2) Supervisar y regular a las instituciones financieras con la intención de proteger los derechos del usuario.
- 3) Dictar las normas y medidas necesarias para estabilizar el sistema financiero.
- 4) Brindar ciertos servicios financieros al Gobierno de Estados Unidos, al sector público, instituciones financieras y organismos extranjeros.

La Junta de Gobierno es el órgano máximo, sus miembros ocupan el cargo durante un período de 14 años y son electos entre los 12 bancos federales (existe un Ombudsman por cada banco), buscando que exista una representación proporcional del sector financiero, agrícola, industrial y comercial. Ha creado el Centro Nacional de Información sobre Instituciones Financieras a fin de llevar un mejor control del sector y permitir al público obtener mayor información al respecto.

Con el objeto de que siga manteniendo su autonomía, se financia a través de recursos propios que obtiene de las membresías de sus afiliados. Sus actos son autónomos, ya que no requieren de la aprobación del Congreso o de la Presidencia. Supervisa de forma particular a todos los bancos estatales o grupos financieros que lleven a cabo servicios de banca en los Estados Unidos, a bancos internacionales con operación en los Estados Unidos, así como, las actividades de sus miembros en el extranjero y de sus subsidiarias no bancarias.

Los organismos encargados de la supervisión bancaria se encomiendan a resolver las quejas que el usuario pueda tener en contra de las instituciones que supervisan. Esta interacción entre el público y el banco central, constituye una de las principales responsabilidades del Banco de la Reserva Federal. El ser Ombudsman Técnico y no Ombudsman Financiero, exige la responsabilidad de asegurarse de que el usuario reciba un trato apegado a las leyes y los reglamentos.

Sin embargo, antes de emitir cualquier tipo de recomendación, existe la obligación de investigar todas las reclamaciones que puedan suscitarse. Cabe mencionar, que se considera que tanto los bancos como sus clientes deben intentar resolver sus controversias directamente, ya que es a través de la creación de patrones de apertura y honestidad en el trato como se logra crear un clima de confianza en la industria bancaria.

## **EUROPA:**

### **THE BANKING OMBUDSMAN OF GERMANY ALEMANIA**

La institución surge en el Bundesverband Deutscher Banken, o Asociación de Banqueros Alemanes, con el objeto de resolver los desacuerdos entre las instituciones bancarias y sus clientes a través de una figura neutral, sin tener que recurrir a procedimientos judiciales costosos y prolongados.

El procedimiento ante el Ombudsman está previsto para las personas físicas y en casos muy excepcionales, conoce sobre asuntos de personas morales o de personas físicas con actividad empresarial. El procedimiento es gratuito para el cliente, con la salvedad del pago de ciertos gastos administrativos como son, mensajería, transportes, etc. Es necesario que el usuario formule su reclamación por escrito ante el departamento de atención a clientes de la Asociación de Banqueros Alemanes, anexando copia de todos los documentos que soporten su escrito. La Asociación lleva a cabo un primer intento de conciliación y si éste fracasa se solicita la intervención del Ombudsman.

El Ombudsman sólo atiende casos que sean competencia tanto de la banca nacional como de las sucursales de la banca extranjera en Alemania. No puede atender asuntos relacionados con ningún otro tipo de instituciones financieras.

### **THE BANKING OMBUDSMAN OF THE UNITED KINGDOM REINO UNIDO**

El desarrollo del Ombudsman Financiero tuvo su origen hace 20 años, en el ramo de los seguros, ya que las compañías aseguradoras se percataron de la importancia de brindar una mejor atención a sus clientes, por lo que crearon un adjudicador independiente al cual dieron el nombre de Ombudsman.

Éste gozaba de cinco características esenciales:

- La competencia limitada a aquellos asuntos en los que el cliente haya agotado todas las instancias posibles de aclaración con la propia aseguradora.
- El servicio se brindaba de forma gratuita para el cliente, no así en el caso de la aseguradora.

- El control sobre el Ombudsman y sobre el esquema en general se delegaba en un organismo independiente.
- Las aseguradoras que formaban parte del esquema debían acatar las resoluciones del Ombudsman, mientras que el cliente dejaba a salvo sus derechos en caso de que la resolución no le favoreciera.
- El Ombudsman no sólo estaba facultado para emitir una decisión con base en la ley y en los términos del contrato, también podía basarse en los criterios de justicia y equidad derivados de las circunstancias particulares de cada caso.

Fue así, como surgió una instancia que se creó en enero de 1986, "*Financial Services Ombudsman Scheme*", dicho esquema tiene beneficios tanto para el sector financiero y sus clientes, como para la comunidad.

Las Instituciones del sector financiero se ven beneficiadas, ya que las cuotas que pagan para mantener el esquema les resultan más económicas que el pago de honorarios legales; además de que tienen la posibilidad de brindar a sus clientes una mejor atención.

El cliente obtiene aún más beneficios porque cuenta con una instancia adicional para aclarar su reclamación, sin costo alguno y sin nada que perder.

Por lo que respecta a los beneficios para la comunidad, el gobierno del Reino Unido considera que la existencia de un procedimiento independiente para la resolución de disputas tiene gran importancia, ya que el 7% de su economía está relacionada con la presencia de servicios financieros.

Para atender las quejas de los usuarios de servicios bancarios, el servicio que proporciona a los quejosos es gratuito y cuenta con atribuciones ejecutivas; sus resoluciones son obligatorias para los bancos, en tanto que el quejoso, si lo desea, tiene la opción de acudir a los tribunales.

Este organismo que existe en Inglaterra no atiende las quejas de todos los usuarios, ya que limita su intervención a particulares, pequeños comerciantes, sociedades, asociaciones y empresas con operaciones menores a un millón de libras. El procedimiento que el quejoso debe cumplir como prerequisite para acudir a dicho organismo, es que previamente haya establecido su queja en el banco. Si la queja no es resuelta a través de sus unidades internas de atención a clientes, el quejoso tiene un plazo máximo de seis meses para acudir ante el Ombudsman.

Existe la posibilidad de integrar por primera vez a todos los esquemas financieros del Ombudsman que actualmente existen en ese país bajo una institución; lo cual ha dado origen al surgimiento del Ombudsman Financiero. La creación del nuevo esquema va aparejada a las actuales reformas en materia financiera mediante las que se pretende crear una autoridad reguladora para el sector financiero, la *Autoridad de Servicios Financieros*. Ésta se encargaría de supervisar la operación de todas las entidades financieras autorizadas, respetando en todos los casos sus peculiaridades inherentes.

## **THE OMBUDSMAN FOR CREDIT INSTITUTIONS OF IRELAND IRLANDA**

Como consecuencia de la independencia de ese país, hace aproximadamente 80 años, los ciudadanos mostraron siempre una gran cautela en lo referente a cualquier Institución Financiera, pues la asociaban con la previa administración del gobierno británico, y la mayoría de los irlandeses preferían conservar sus ahorros en casa. Es por ello, que los antecedentes de una cultura financiera en Irlanda resultan complejos. Por otra parte, el país cuenta en la actualidad con un sofisticado sistema de servicios financieros internacionales, que demanda una mayor protección para los usuarios.

"El esquema es relativamente nuevo, ya que se instituyó en 1992, esto debido a que no existía ninguna instancia para reclamar inconformidades derivadas de la contratación de un seguro, salvo la de acudir ante los tribunales competentes, lo cual propiciaba grandes desigualdades e injusticias, por lo que la institución tuvo que crearse a petición del público. El Ombudsman tiene la facultad de investigar cualquier reclamación derivada de la contratación de un seguro, pudiendo decretar una compensación en favor del usuario siempre y cuando no exceda de 100 mil libras irlandesas. Para ello es necesario que el cliente hubiese agotado el procedimiento interno para la resolución de reclamaciones establecido por la propia aseguradora. El esquema es voluntario y gratuito, y constituye una forma de obtener conciliación independiente para la reclamación."<sup>12</sup>

*The Ombudsman for Credit Institutions of Ireland* atiende reclamaciones de clientes de los bancos debidamente autorizados siempre que los servicios o productos se hubiesen brindado o adquirido en Irlanda. Conoce únicamente sobre asuntos cuyo monto no exceda de 30,000 libras. Toda reclamación debe presentarse por escrito, acompañada del mayor número de evidencias posibles.

Paralelamente, también se encuentra el *"Insurance Ombudsman of Ireland"*, el cual se creó con el fin de proteger, exclusivamente a los clientes de las aseguradoras, ya que existe el Ombudsman especializado en resolver las reclamaciones presentadas en contra de las instituciones financieras, independientemente de la Oficina de Asuntos del Consumidor.

Las decisiones del Ombudsman sólo son obligatorias para los miembros del esquema. No se rige por alguna legislación específica, por lo que se trata de un sistema flexible, sin excesivas cargas burocráticas; pertenece al propio sector de los seguros y se rige por las buenas prácticas de la industria.

Siguiendo las tendencias de Inglaterra, en Irlanda actualmente existe un debate sobre la necesidad de crear una sola autoridad reguladora para todos los gremios del sector financiero. Actualmente, el sector de servicios financieros se encuentra regulado principalmente por los Departamentos de Finanzas y el de Empresas, Comercio y Empleo, aunque la carga principal de la supervisión reside básicamente en el Banco Central de Irlanda. Sin embargo, sus facultades no comprenden la supervisión de las instituciones de seguros. Ésta, así como la reglamentación, son llevadas a cabo por el propio Departamento de Empresas, Comercio y Empleo.

<sup>12</sup> REVISTA CONDUSEE *Informa*. Op. cit. P. 20.

Se prevé que ante la creación de una autoridad reguladora única, la supervisión total del sector debe recaer en ella, bajo la responsabilidad del Ministerio de Finanzas. Hoy en día, existe una controversia respecto al pretender dotar a la autoridad de dos funciones simultáneas, la de regular las disposiciones de los servicios financieros y la de proteger al consumidor.

Mientras los debates continúan en Irlanda, el sector de servicios financieros desarrolla una cultura que se encuentra bien regulada. La cultura financiera sienta las bases para un clima de confianza, el cual es fundamental y básico para el usuario nacional e internacional.

### **THE BANKING OMBUDSMAN OF NEW ZELAND NUEVA ZELANDA**

"La institución se creó en 1992; con base en el Código de Prácticas Bancarias, todos los bancos deben contar con un departamento de atención a usuarios ante el cual debe acudir en primera instancia el cliente para intentar resolver su reclamación. Derivado del éxito de la actuación del Ombudsman, en 1993 la industria de seguros implementó su propio esquema de "Insurance and Savings Ombudsman Scheme" en materia de seguros y valores."<sup>13</sup>

La Oficina del Ombudsman para Seguros y Ahorro se inauguró oficialmente en 1995, por iniciativa del Consejo de la Industria de Seguros, de la Asociación de Seguros de Vida y de la Asociación de Seguros Médicos. Es el segundo esquema privado en Nueva Zelanda, además del implementado para la industria bancaria.

El Ombudsman surge como resultado de diversos cambios políticos y económicos en el país, ya que durante la década de los ochenta, el gobierno de Nueva Zelanda ejercía control sobre la mayoría de los precios, las rentas, los salarios, las tasas de interés y los dividendos del país, además de controlar las importaciones y el tipo de cambio.

En virtud de lo anterior, el gobierno favoreció en todo momento la creación del esquema, ya que a partir de 1984 las reformas al sistema del país tenían como objetivo fundamental promover la libre competencia y estimular el desarrollo económico, por lo que, en 1994 el gremio de las aseguradoras votó en favor de un esquema único para la industria, con el objetivo de contar con un procedimiento para la resolución de las disputas del sector.

Para poder utilizar el término "Ombudsman" fue necesario que el esquema tuviera las siguientes cualidades:

- Accesibilidad
- Independencia
- Justicia
- Responsabilidad
- Eficiencia
- Efectividad

<sup>13</sup> REVISTA CONDUSEF *Informe*. Núm. 3. Año 1. Vol. 1. México, D.F. Enero-marzo. 2000. P. 21.

El esquema consta de 72 participantes, excluyendo a los corredores. Es independiente del Gobierno y de sus leyes. La afiliación es voluntaria y sus decisiones obligan únicamente a sus miembros. El Ombudsman no tiene facultades para sancionar a sus participantes en caso de incumplimiento de los códigos que rigen a la industria o de la propia ley orgánica del esquema. Su misión se limita a la resolución de disputas, ya que no está facultado para asesorar al cliente o actuar como representante legal; sin embargo, cuenta con las facultades de conciliación.

En todo momento debe actuar como árbitro independiente, facilitando la resolución de las controversias existentes entre los usuarios y las entidades afiliadas. Cuenta con un Consejo integrado por ocho miembros, dos por cada uno de los ramos que representa, conformado por los seguros generales y de incendios, los seguros médicos, los de vida y ahorros. Asimismo, cuenta con una comisión, compuesta por un Presidente con carácter independiente, dos representantes de la industria y dos representantes de los usuarios, designados por el Ministro de Asuntos del Consumidor.

Las facultades y obligaciones del Ombudsman se establecen en su reglamento orgánico, donde se detallan los lineamientos respecto a los servicios proporcionados por los participantes del esquema, se delimita su ámbito de acción y se establece el procedimiento para la resolución de conflictos, tratando de llegar a un acuerdo como primer recurso, antes de emitir una decisión por escrito.

El esquema es obligatorio para los participantes, no así para el cliente, quien mantiene a salvo sus derechos para hacerlos valer ante los tribunales competentes. El Ombudsman no tiene como tarea conducir ningún tipo de audiencias.

Como requisito es necesario que el usuario intente resolver en primera instancia su reclamación ante su aseguradora. Para poder iniciar una investigación, el reclamante deberá llenar una forma por escrito según las cláusulas de confidencialidad que rigen el proceso.

Todos los procedimientos se manejan en estricta confidencialidad, y está sujeta a las propias necesidades de investigación por cada caso en particular.

El Ombudsman puede resolver la reclamación mediante negación o conciliación. En caso de requerir de mayores elementos, puede designar un comisionado especial para allegarse de más informes.

El esquema ha logrado mantener un equilibrio entre su carácter independiente y las bases de buena fe sobre las cuales debe operar conservando la integridad de sus participantes. Fue creado en un entorno político y económico que favorecía la economía de libre mercado, por lo que, se ha preservado en esencia las características del mismo.

El carácter privado del Ombudsman es resultado del tamaño de la población del país, de su gobierno centralizado y de las características geográficas del mismo. La naturaleza propia del esquema muestra que el proceso autorregulatorio que lo rige no sólo es posible, sino muy exitoso a la vez.

## **EL DEFENSOR DEL CLIENTE FINANCIERO ESPAÑA**

La institución se encuentra a cargo del Banco de España. La mecánica que sigue el usuario consiste en acudir primero a presentar su queja ante el departamento que proceda de la entidad financiera, si no obtiene respuesta deberá acudir con el Defensor del Cliente de la misma institución, ya que todos los bancos cuentan con su propia oficina para recibir reclamaciones. En caso de que la reclamación no sea resuelta, el cliente podrá acudir específicamente a la Dirección del Servicio de Reclamaciones en el Banco de España. La tramitación de asuntos es gratuita y se brinda a cualquier persona física o moral que sea cliente de la institución bancaria.

Para tramitar cualquier asunto es imprescindible que el cliente acredite que ya agotó las instancias previstas ante su propia institución. Sólo procederá la solicitud en caso de que el cliente hubiese recibido una respuesta no satisfactoria a su reclamación o hubiesen transcurrido dos meses desde la fecha de presentación de la misma sin haber obtenido respuesta del banco.

Las reclamaciones se presentan por escrito, acompañadas de la mayor cantidad posible de pruebas. La Dirección del Servicio de Reclamaciones sólo conoce sobre asuntos relacionados con las normas de disciplina bancaria, usos bancarios y buenas prácticas de la industria, es por ello, que no atiende asuntos que sean objeto de litigio ante los tribunales competentes. El Servicio de Reclamaciones podrá formular a las instituciones bancarias las indicaciones que considere pertinentes.

## **THE BANKING OMBUDSMAN OF GREECE GRECIA**

"En Grecia el esquema del Ombudsman es independiente, fue creado por la Asociación Helénica de Banqueros con el propósito de atender las controversias entre clientes e instituciones bancarias de forma justa, imparcial y objetiva, llegando a un acuerdo amistoso para ambas partes. La institución se creó en marzo de 1999; el servicio se proporciona únicamente a las personas físicas que tengan alguna reclamación ante las instituciones bancarias que sean parte de la Asociación, siempre y cuando la queja no se derive de la propia actividad comercial del reclamante."<sup>14</sup>

El requisito que debe reunir el usuario para presentar una reclamación ante el Ombudsman, es el de intentar primero llegar a un arreglo o acuerdo directamente con el banco. En caso de que la respuesta obtenida no sea satisfactoria o si hubiese transcurrido un plazo de 10 días hábiles sin que el banco otorgue una respuesta al usuario, éste tendrá todo el derecho a presentar dentro de los 30 días del calendario, siguientes a la resolución emitida o al vencimiento del plazo previsto para obtener una respuesta, una reclamación ante el Ombudsman.

Toda petición debe hacerse por escrito e ir acompañada de los documentos originales que la fundamenten, o bien, de una copia certificada de los mismos.

En este orden de ideas, el Ombudsman está facultado para conocer cualquier asunto derivado de las relaciones bancarias entre los bancos que formen parte de la Asociación y sus clientes, siempre

---

<sup>14</sup> REVISTA CONDUSEF Informe. Op, cit. P. 7.



que sea posterior al 15 de marzo de 1999. Así pues, el Ombudsman no podrá intervenir en los siguientes asuntos:

- Asuntos conciliados previamente entre el usuario y el banco.
- Asuntos relacionados con las políticas generales de las instituciones bancarias.
- Asuntos relacionados con el desempeño de las funciones del banco en su carácter de albacea, síndico o fiduciario.
- Asuntos de carácter penal que se persigan de oficio.
- Asuntos interpuestos ante los tribunales competentes.

### **THE ITALIAN BANKING OMBUDSMAN ITALIA**

"La institución se creó en 1993 como un órgano privado e independiente, por iniciativa de la Asociación Italiana de la Banca, con el objeto de mejorar las relaciones existentes entre las instituciones bancarias y sus clientes. El 95% de los bancos en el país se encuentran incorporados al esquema, aunque aún faltan por incorporarse ciertas sucursales de la banca extranjera establecidas en Italia, así como algunos bancos locales de la región del Tiroi."<sup>15</sup>

De esta forma, encontramos que el Ombudsman Bancario se encuentra integrado por un Consejo de cinco miembros con conocimientos sobre economía, derecho y finanzas. Son designados por períodos de tres años, prorrogables. El Consejo se integra por un Presidente, designado por el Gobernador del Banco de Italia, dos miembros designados por el propio Presidente, un miembro designado por el Consejo Nacional de Abogados y uno más por el Consejo Nacional de Graduados en Economía y Comercio.

El Ombudsman atiende cualquier asunto relacionado con las instituciones, intermediarios y productos del sector financiero, siempre que no exceda de 10 millones de liras italianas y que se hubiesen presentado previamente ante el departamento de reclamaciones del banco involucrado, ya que la reclamación ante el Ombudsman debe ser una apelación en todos los casos, a la resolución del banco.

Las decisiones se emiten en un período que no deberá exceder de 90 días y tienen carácter obligatorio únicamente para el banco, ya que el usuario puede salvaguardar sus derechos y presentar, en su caso, su reclamación ante los tribunales competentes. En caso de que la institución bancaria no acate la resolución del Ombudsman dentro del plazo previsto para ello, su desacato se hará del conocimiento del público en general a través de los periódicos, a costa del propio banco.

En la actualidad el Ombudsman concilia más de 2,000 reclamaciones al año, incrementándose el número de usuarios en un 30% anual.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*. P. 8.

## **THE SWISS BANKING OMBUDSMAN SUIZA**

La Institución opera desde 1993, aunque la "Fundación del Ombudsman Bancario Suizo" se constituyó en 1992. Se rige a través de un Consejo formado por cinco miembros y el Ombudsman es elegido por la Fundación. Su función consiste en actuar como mediador imparcial e independiente en la resolución de controversias entre las instituciones bancarias y sus usuarios. Sus servicios son gratuitos en todos los casos para el usuario.

Tiene la facultad de emitir recomendaciones no obligatorias o, en su oportunidad, de sugerir a las partes que presenten su caso ante los tribunales. Atiende principalmente a las personas físicas y a las pequeñas empresas que no poseen una gran cultura financiera; y después de haber escuchado los argumentos de ambas partes, el Ombudsman emite una recomendación y si el asunto se encuentra contemplado dentro de sus atribuciones y facultades, emite una solución aceptable para ambas partes.

El Ombudsman tiene absoluta independencia de otras instituciones y sólo tiene la obligación de rendir cuentas ante el Consejo de la Fundación del Ombudsman Bancario Suizo.

Dentro de los asuntos que no son de su competencia, destacan:

- Asuntos de carácter general que no correspondan a un caso específico.
- Casos en los que intervienen las sucursales de un banco suizo en el extranjero.
- Políticas de precios de servicios y productos de las instituciones bancarias.
- Casos en los que participe alguna otra autoridad.

## **THE CONSUMER AGENCY AND THE CONSUMER OMBUDSMAN SUECIA SUECIA**

En Suecia existe un organismo encargado de atender las reclamaciones del consumidor, el cual es presidido por el "Ombudsman del Consumidor". Es un organismo que pertenece al gobierno central del país.

El Gobierno de Suecia conjuntamente con el Parlamento determinan las funciones y atribuciones del Ombudsman. Dentro de sus responsabilidades, el Ombudsman se encarga de hacer valer las diversas legislaciones que existen en materia de protección al consumidor.

Por lo que hace a cuestiones financieras, se rige por la Ley de Créditos al Consumidor y por la Ley de Seguros. Su intervención generalmente es a petición de la parte interesada, aunque también puede intervenir por iniciativa propia cuando los intereses de los usuarios puedan verse lesionados.

Aunque la mayor parte de los asuntos presentados ante el Ombudsman se solucionan mediante un procedimiento conciliatorio, el Ombudsman está facultado para presentar el caso ante los tribunales competentes, a fin de que los mismos emitan las prohibiciones, órdenes o multas aplicables.

Generalmente las cláusulas incorporadas en los contratos habitualmente utilizados por las instituciones o empresas del país son resultado de acuerdos entre el Ombudsman y las mismas. Las recomendaciones del Ombudsman son complementarias a la legislación sobre la materia que resulte aplicable.

### C. CREACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

Es importante hacer mención que en la actualidad y por las diversas funciones que se le otorgan a la Administración Pública Federal en la materia que nos ocupa, ésta se encuentra demasiado limitada en su aspecto sancionador, por lo que, de forma muy básica sólo puede actuar como conciliador o árbitro en la solución de conflictos. La legislación contempla de manera limitada y diversificada la protección de los intereses del público usuario de los servicios financieros, además de que los procedimientos correspondientes son planteados como vías de solución alternas a los procedimientos judiciales. Así encontramos, que el Congreso de la Unión expidió diversos ordenamientos que contenían regulaciones inherentes a la protección de los intereses del público usuario de servicios financieros; entre los que se encontraban:

1. *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.* "Tradicionalmente, la legislación bancaria de nuestro país había incluido la regulación de actividades que, sin ser bancarias, coadyuvaban al mejor desarrollo de la actividad crediticia. Por ello, fueron confiadas a empresas concesionadas por el Gobierno Federal para actuar como organizaciones auxiliares de crédito. En la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito vigente desde 1941, se reguló actividades de trascendencia en lo referente a la protección de los intereses del público usuario. Por ejemplo, dentro del rubro de Actividades Auxiliares de Crédito y con el objeto fundamental de proteger los intereses del público que hace uso de los servicios que prestan las casas de cambio, se propone su regulación, ya que hasta ese momento el público se veía afectado por la falta de una regulación específica que protegiera sus derechos. De igual forma, esas medidas tuvieron el propósito de que los servicios que se prestaban al público, se efectuasen eficientemente y con la profesionalidad requerida."<sup>16</sup>

2. *Ley de Instituciones de Crédito.* No omitimos señalar, que cuando estaba en puerta el Proyecto de la Ley de Instituciones de Crédito, ésta tenía por objeto regular los términos en los que el Estado ejercería la rectoría del sistema bancario mexicano; la prestación del propio servicio de banca y crédito; las características de las instituciones bancarias; la organización y funcionamiento de las mismas; su sano y equilibrado desarrollo y las medidas tendientes a proteger los intereses del público.

3. *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.* En diciembre de 1989, cuando se presentó ante el Congreso de la Unión, una iniciativa para reformar diversas leyes que formaban parte del llamado "paquete financiero", en ella se incluyó algunos preceptos que daban cabida a la integración de grupos financieros, por la razón de que se hizo necesaria una regulación más completa y con mayor

<sup>16</sup> "Exposición de Motivos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito". *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Año III. T. III. Núm. 25. México, D.F. 1964. Pp. 49-52.

detalle, que comprendiera disposiciones tendientes a proteger los intereses del público y a establecer limitaciones para evitar piramidaciones indeseables de capital.

Dentro de la Exposición de Motivos, se justificó la presencia de esta Ley, señalando que era necesario un elemento fundamental para reforzar la protección de los intereses de quienes recibirían los beneficios de los servicios prestados por los distintos integrantes del grupo.

4. *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.* "El propósito de esta Ley consistió en supervisar de manera más eficaz a las entidades financieras, a efecto de evaluar adecuadamente los riesgos que enfrentan sus sistemas de control, calidad moral y técnica de sus administradores; así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público."<sup>17</sup>

"Si bien es cierto que las disposiciones invocadas contemplan esquemas de protección al público usuario y le proveen de mecanismos de defensa, también los es que ante la necesidad de uniformar las políticas y procedimientos, se buscó disponer de una instancia especializada en la protección de los derechos del usuario de servicios financieros. Con base en lo anterior, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros emitida por el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se publicó en el DOF el 18 de enero de 1999; y que dio origen a lo que es conocido como el Defensor del sector financiero, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros en lo sucesivo CONDUSEF, comenzó a funcionar de acuerdo con lo establecido en el artículo primero transitorio de dicha Ley, es decir, noventa días después de su publicación en el DOF, esto es, el 19 de abril de 1999."<sup>18</sup>

Es por ello, que en la vida cotidiana, existe una gran tendencia a solucionar los problemas surgidos entre las entidades financieras y el público usuario de sus servicios en los órganos jurisdiccionales, sin que previo a ello deba agotarse alguna etapa conciliatoria y sin que se regule de manera puntual la forma de orientar, informar, promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de las instituciones financieras, procurando así los principios de equidad y seguridad jurídica que siempre deben prevalecer.

El mayor número, la diversidad de intermediarios y la especialización de los servicios financieros, así como, la complejidad administrativa consecuente que para los usuarios representan los órganos de supervisión y vigilancia que la legislación en ese momento ofrecía, planteaba la conveniencia e incluso la necesidad de que el público usuario contará con un órgano único, especializado a su vez, para proteger sus derechos e intereses y que, a través de sanciones de carácter económico, contribuya a eliminar las irregularidades que se cometen en la prestación de los servicios financieros.

Asimismo justifica su presencia, la existencia de una notoria falta de información relacionada con los productos financieros que ofrecen los integrantes del sector, sobre todo en cuanto a los riesgos que éstos conllevan; riesgos incrementados en virtud de la inestabilidad económica mundial que repercute en el mercado nacional. Faltaba, además, difusión por parte de un órgano imparcial, de los

<sup>17</sup> "Exposición de Motivos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores". *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*. Año I. Núm. 10. México, D.F. 1984. P. 454.

<sup>18</sup> *REVISTA CONDUSEF Informa*, Núm. 3. Año 1. Vol. 1. México, D.F. Enero-marzo. 2000. P. 18.

diversos productos que ofrecen las entidades integrantes del sistema financiero, así como, de sus características, beneficios y riesgos.

En la situación que se vive, los usuarios no pueden carecer de certeza y seguridad jurídica respecto de los servicios que reciben, no sólo por la falta de información objetiva y simplificada sobre las condiciones de los servicios financieros, sino también por la falta de medidas coercitivas que propicien la equidad en las relaciones entre los usuarios y las entidades financieras. Anteriormente, no existían estudios, análisis e investigaciones en materia de protección al usuario de servicios financieros.

En este contexto, aparece como indispensable y urgente contar con un organismo independiente, imparcial y especializado en la solución de conflictos surgidos con motivo de la prestación de los distintos servicios financieros. No sólo se trataba de crear una cultura de servicios financieros, mediante la difusión de las ventajas y desventajas de los diversos productos que ofrecen las entidades financieras, sino sobre todo, a través del establecimiento de una normatividad uniforme para los procedimientos de conciliación y arbitraje para cualquier conflicto que pudiera surgir en la prestación de estos servicios.

Lo anterior, significaba privilegiar a una instancia distinta a la jurisdiccional, que de manera obligatoria y vinculativa para las partes concurrieran a la solución de los conflictos que en ese momento existían y con ello se otorgaría protección y seguridad jurídica al público usuario.

Ahora se puede afirmar la importancia de no haber creado un mayor aparato burocrático, sino que se hizo uso de los recursos presupuestales, humanos y materiales que actualmente dedican las Comisiones Nacionales supervisoras a la atención del público usuario, en virtud de las facultades legales vigentes, mismas que fueron absorbidas por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. De esta forma, se dejó a cargo del Ombudsman Financiero las funciones de atención al público y solución de controversias al organismo especializado que se creó.

El ordenamiento legal que entró en vigor, se estructuró con 108 artículos distribuidos en cinco títulos y tres transitorios, dedicados a regular los siguientes aspectos:

- El objeto y patrimonio de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuario de Servicios Financieros;
- El régimen de información y la atención de reclamaciones; la organización, gobierno, y vigilancia de la Comisión;
- Los recursos y las sanciones administrativas, y
- Las disposiciones legales.

Gran parte de las funciones de este nuevo organismo, en materia de protección a los intereses del Público, las desarrollaban las Comisiones Nacionales: Bancaria y de Valores; Seguros y Fianzas y la del Sistema de Ahorro para el Retiro, respecto a:

- Conciliación y Arbitraje para dirimir los conflictos que se presentan entre las entidades financieras y sus usuarios con motivo de sus operaciones.

➤ Revisión de contratos de adhesión que expiden los intermediarios financieros.

De igual forma, cabe señalar que gran parte del personal que labora dentro de este Organismo también formaba parte de las citadas Comisiones, ya que el sistema financiero es cada vez más especializado, debido a las actividades que desarrollan las entidades que lo integran, lo cual requiere que las autoridades en esta materia sean igualmente especializadas para poder cumplir de manera adecuada su finalidad institucional, y así, los intereses de los usuarios se encuentren en manos de gente capaz de dar la atención debida a todas y cada una de las reclamaciones presentadas contra las diversas Instituciones Financieras.

Luego entonces, al iniciar en funciones un Organismo de esta índole hubo necesidad de derogar diversos artículos en la legislación aplicable a la materia, para de esta forma dar paso a quien se encarga de la protección y defensa de los ahorradores e inversionistas, para que las demás Comisiones se concentren en sus actividades de supervisión y regulación de las entidades del sector financiero. Se trata de evitar la existencia en la duplicidad de las funciones que desempeñan las Comisiones, a las que ya nos referimos anteriormente, junto con la nueva CONDUSEF.

#### D. NATURALEZA JURÍDICA

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y con domicilio en el Distrito Federal.

En este orden de ideas, es necesario considerar los siguientes aspectos:

*Organismos Descentralizados*... son considerados como tales las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten (artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Según el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (de 26 de abril de 1986), son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: 1) La realización de actividades correspondiente a las áreas estratégicas o prioritarias. 2) La prestación de un servicio público o social. 3) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.<sup>19</sup>

Cabe anotar, como lo hace el Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez, que se trata de un organismo con cobertura nacional, por lo que, cuenta con delegaciones regionales en toda la República Mexicana, que tiene facultades específicas y competencia territorial para resolver sobre la materia. Así pues, la Comisión Nacional cuenta con plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos; y con las facultades de autoridad que le otorga su propia ley para imponer las sanciones previstas en la misma.

<sup>19</sup> DE PINA, Rafael. *DICCIONARIO DE DERECHO*. 20ª ed. Ed. Porrúa. México, D.F. 2000. P. 391.

## **E. MARCO LEGAL**

Dentro del marco jurídico que llevó a la creación de un Organismo que pudiera proporcionar a los usuarios de los servicios financieros una protección y al mismo tiempo la confianza de realizar diversas operaciones dentro de este marco, está el de encontrarse con la certeza de que efectivamente existe una legislación que tiene como principal objetivo la regulación de las relaciones que se susciten entre el público ahorrador y las diversas instituciones financieras, es por ello, que se profundizará en los motivos que dieron lugar a la creación de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, ya que esta Ley tendrá como principal y fundamental punto de partida la promoción y protección a los derechos e intereses de los usuarios de los servicios que prestan los diversos intermediarios financieros, además de constituir el ordenamiento regulador en la materia.

### **1. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros**

Como ya se mencionó, fue el 18 de enero de 1999 que se publicó en el DOF la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la cual, en la actualidad, consta de 108 artículos, dividida en los siguientes títulos, con sus respectivos capítulos, a saber:

- Título Primero. Disposiciones Generales.
- Título Segundo. De las Facultades, Dirección y Administración de la Comisión Nacional.
- Título Tercero. De la Organización y Patrimonio de la Comisión Nacional.
- Título Cuarto. Del Registro de Prestadores de Servicios Financieros y de la Información a los Usuarios.
- Título Quinto. De los Procedimientos de Conciliación y Arbitraje.
- Título Sexto. De la Defensa de los Usuarios.
- Título Séptimo. De las Sanciones y del Recurso Administrativo.
- Transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999.

Y tal como lo menciona su artículo primero transitorio, la misma entró en vigor noventa días después de su publicación en el DOF.

Fue así como los procedimientos que las demás Comisiones Nacionales llevaban a cabo para la protección de los intereses del público en lo individual fueron concluidos de manera definitiva por la Comisión Nacional, ello de conformidad con las disposiciones que se encontraron vigentes al momento de iniciarse el procedimiento.

Como ya se mencionó en líneas anteriores, no es la única Ley que se ha expedido con el mismo propósito, ya que se encuentran otras más: Ley de Instituciones de Crédito, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, así como la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Ahora y si bien es cierto, que los citados ordenamientos contemplaban esquemas de protección al público usuario de servicios financieros, y proveían de mecanismos de defensa, también lo es que la falta de uniformidad en la

legislación y en los procedimientos establecidos, así como la multiplicidad de autoridades y criterios involucrados, dificultó conseguir la finalidad que se perseguía con dichas leyes, es decir, la protección de sus derechos e intereses.

Cabe referir, que la comentada Ley fue objeto de diversas reformas y adiciones publicadas mediante Decreto en el DOF de fecha 5 de enero del 2000, las cuales tuvieron como objetivo poner a disposición de la población procedimientos ágiles y expeditos para resolver sus controversias con las instituciones financieras, brindando un mejor marco legal que proporcione mayor seguridad y certidumbre en sus relaciones con tales instituciones.<sup>20</sup>

Lo anterior, se suscitó en razón de los diversos problemas técnicos y jurídicos que limitaban la actuación de la Comisión para proporcionar un servicio acorde con las exigencias que la sociedad demandaba, ya que estas deficiencias pudieron traducirse en una disminución o ineficacia en la defensa y protección de los usuarios.

## **2. Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros**

Posteriormente, y por obvias razones, cuando es creado un nuevo organismo se necesita de un Reglamento Interno,<sup>21</sup> mediante el cual deba conducir sus funciones.

Antes de las reformas de las que fue objeto este Organismo Descentralizado, se contemplaba dicha disposición como tal, un Reglamento Interno, cuando jurídicamente se debe referir a un Estatuto Orgánico, tal y como se prevé en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en cuyo artículo 58°, fracción VIII se establece que de entre una de las atribuciones indelegables a los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, se encuentra el aprobar la estructura básica para la organización de la entidad paraestatal, así como las modificaciones que procedan a la misma, de igual forma, deberá aprobar el Estatuto Orgánico puesto que se trata de un organismo descentralizado.

Conviene aclarar entonces, que la anterior conclusión tiene sustento, en el entendido de que "...dentro de las especies del reglamento de autoridad, se encuentra el que describe la actividad interna de tales entidades y de las unidades administrativas que ellas dependen; por ejemplo, los previstos en el artículo 77, fracción III, de la Constitución, formalmente no tienen carácter de leyes. (Reglamento Interior del Congreso de la Unión y de cada una de sus Cámaras),<sup>22</sup> es decir, la CONDUSEF no es un órgano del Estado, por ello no es posible hablar de Reglamento.

Dentro de las reformas y adiciones que se realizaron a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero del 2000, se sustituyó el término de Reglamento Interior por el de Estatuto Orgánico, atendiendo a lo previsto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

<sup>20</sup> A reserva de un mayor estudio y análisis en el siguiente capítulo, por considerarlo relevante para el objeto de nuestra investigación.

<sup>21</sup> El 15 de octubre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, el cual entró en vigor un día después de su publicación.

<sup>22</sup> ACOSTA Romero, Miguel. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARTE GENERAL. 13ª ed. Ed. Porrúa. México, D.F. 2001. P. 519.



Es por ello, que en artículo segundo transitorio del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se estableció que en tanto se expidiera el Estatuto Orgánico, continuaría vigente en todos sus términos el Reglamento Interior.

Por lo antes expuesto, el 22 de febrero del 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, disposición que se integra por 47 artículos, divididos de la siguiente forma:

- Título Primero. De la Organización.  
  
Capítulo I.- Generalidades  
Capítulo II.- De la Estructura
  
- Título Segundo. Unidades Administrativas.  
  
Capítulo I. De la Junta de Gobierno  
Capítulo II. Del Presidente  
Capítulo III. De las Vicepresidencias  
Capítulo IV. De las Direcciones Generales  
Capítulo V. Unidad de Enlace Interinstitucional  
Capítulo VI. Unidad de Desarrollo y Evaluación del Proceso Operativo  
Capítulo VII. Unidades Administrativas Desconcentradas
  
- Título Tercero. Órganos Colegiados.  
  
Capítulo I. De los Consejos Consultivos  
Capítulo II. De los Comités
  
- Título Cuarto  
  
Capítulo Único. Del Órgano Interno de Control
  
- Título Quinto. De las Suplencias y demás Disposiciones Generales.  
  
Capítulo I. De las Suplencias  
Capítulo II. De las demás Disposiciones Generales

### **3. Acuerdo Delegatorio**

Es el Acuerdo por el que el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros delega facultades a los Vicepresidentes, Directores Generales y otros funcionarios, mismo que fue publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1999; el cual consta de 12 artículos.

Tal como lo establece el citado Acuerdo, el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con fundamento en los artículos 11°, 26° fracciones I, XIX y último párrafo, y 27° de la LPDUSF, y con el propósito de hacer más expedita el ejercicio de las atribuciones conferidas a esta Comisión, sin perjuicio de llevar a cabo su ejecución directa, delega las facultades que corresponden a la Junta de Gobierno y de aquellas reservadas al propio Presidente.

#### **4. Reglas de Procedimiento a que se refiere el artículo 72° BIS de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros**

Con base en la finalidad encomendada a la CONDUSEF, respecto a arbitrar las diferencias que se susciten entre los usuarios de los servicios financieros y las instituciones financieras de manera imparcial, se procede a establecer las Reglas de Procedimiento a las que las partes de común acuerdo podrán adherirse total o parcialmente, así, conforme al artículo 1°, estas reglas tienen por objeto establecer las normas bajo las cuales la CONDUSEF y los árbitros deberán actuar en el desarrollo de los procedimientos arbitrales en los que intervengan.

Estas disposiciones fueron publicadas en el DOF el 6 de julio del 2000 y constan de 62 artículos, divididos en:

- Capítulo Primero. Disposiciones Generales.
- Capítulo Segundo. Compromiso Arbitral.
- Capítulo Tercero. De los árbitros.
- Capítulo Cuarto. Derecho aplicable.
- Capítulo Quinto. Procedimiento arbitral.
- Capítulo Sexto. Del laudo arbitral.
- Capítulo Séptimo. De los honorarios de los árbitros.
- Capítulo Octavo. Del pago a peritos.

#### **5. Bases y Criterios a los que se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para brindar la Defensoría Legal Gratuita**

Estas disposiciones fueron publicadas en el DOF el 10 de octubre del 2000, tomando en consideración que el artículo 85° de la LPDUSF establece que la CONDUSEF prestará el servicio de Defensoría Legal Gratuita ajustándose, además de la Ley, a estas Bases y Criterios. Sin embargo, el 2 de noviembre del año 2001 se publicó en el DOF estas nuevas disposiciones y, en el artículo Tercero Transitorio se dispone abrogar las Bases y Criterios aprobadas el 26 de agosto de 1999, así como, sus modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de octubre de 2000.

En un principio, estas disposiciones se integraban por 53 artículos, distribuidos en los siguientes títulos:

- TÍTULO PRIMERO. Disposiciones Generales.
- TÍTULO SEGUNDO. De la Defensa Legal.
- TÍTULO TERCERO. De la Defensa Legal de los Usuarios.

Pero, con la reciente publicación de las Bases y Criterios a los que se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para brindar la defensoría legal gratuita publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre del 2001, se integra de 46 artículos, divididos en cuatro Títulos, esto es:

TÍTULO PRIMERO.-	Disposiciones Generales.
TÍTULO SEGUNDO.-	De la Defensoría Legal.
TÍTULO TERCERO.-	De la Defensoría Legal de los Usuarios.
TÍTULO CUARTO.-	Disposiciones Finales.

## 6. Otras disposiciones

Dentro de este rubro podemos señalar, entre otras legislaciones, al Código Fiscal de la Federación, ya que es de aplicación supletoria en todo lo que no prevea la LPDUSF, excepto a las notificaciones y resoluciones dictadas dentro de los procesos de conciliación y arbitraje seguidos conforme a lo previsto por la Ley, ello de acuerdo con el contenido del artículo 7°.

*"Artículo 7. - En lo no previsto por esta Ley, se aplicará supletoriamente, para efectos de las notificaciones el Código Fiscal de la Federación. Esta disposición no será aplicable a las notificaciones y resoluciones dictadas dentro de procesos de conciliación y arbitraje seguidos conforme a lo previsto en esta Ley."<sup>9</sup>*

También podemos citar otros ordenamientos, pero sólo en su parte conducente:

- Código de Comercio.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- Ley de Concursos Mercantiles.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Plan Nacional de Desarrollo.

## F. OBJETO DE LA LEY

Como lo menciona el propio ordenamiento legal que rige al Ombudsman Financiero, aquél tiene por objeto principal la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social, tales como: Sociedades Controladoras, Instituciones de Crédito, Sociedades Financieras de Objeto Limitado, Sociedades de Información Crediticia, Casas de Bolsa, Especialistas Bursátiles, Sociedades de Inversión, Almacenes Generales de Depósito, Uniones de Crédito, Arrendadoras Financieras, Empresas de Factoraje Financiero, Sociedades de Ahorro y Préstamo, Casas de Cambio, Instituciones de Seguros, Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedades Mutualistas de Seguros, Instituciones de Fianzas, Administradoras de Fondos para el Retiro, Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y

<sup>9</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero del 2000.

cualquier otra sociedad que realice actividades análogas a las de las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezcan un producto o servicio financiero, debidamente autorizadas, así como, regular la organización, procedimiento y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones.

La LPDUSF es de orden público e interés social y de observancia en toda la República. Los derechos que otorga son irrenunciables.

Básicamente, consiste en fortalecer la seguridad en las diversas operaciones que realicen los sujetos del sector financiero.

## G. OBJETO PRIORITARIO

Dentro del cuerpo de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, establece:

*\*Artículo 4. - ...*

*La protección y defensa que esta Ley encomienda a la Comisión Nacional, tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los Usuarios e Instituciones Financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas.<sup>69</sup>*

Es importante mencionar que dicho objetivo no se encontraba contemplado en la Ley original, sino que más bien formó parte del paquete de las reformas, adiciones y derogaciones de las que fue objeto la LPDUSF.

## H. FINALIDAD

La protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros tiene como finalidad otorgar a dichos usuarios elementos para fortalecer la confianza en las operaciones que realicen y en las relaciones que entablen con las Instituciones Financieras. Dentro del principal objeto que corre a cargo del Ombudsman Financiero en nuestro país, se encuentra el promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero ofrecido por las Instituciones Financieras que operen dentro del territorio nacional, así como, crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros.

---

<sup>69</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero del 2000.

## I. ESTRUCTURA ORGÁNICA

A efecto de que la CONDUSEF pueda despachar los asuntos de su competencia, contará con la estructura que claramente establece el artículo 3° del Estatuto Orgánico de la propia Comisión, mismo que a la letra dice:

*\*Artículo 3. - Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Comisión Nacional contará con las siguientes unidades administrativas:*

- I. JUNTA DE GOBIERNO:  
*Secretaría de la Junta de Gobierno.*
- II. PRESIDENCIA.
- III. VICEPRESIDENCIAS:  
*Técnica;*  
*Jurídica;*  
*De Delegaciones, y*  
*De Planeación y Administración.*
- IV. DIRECCIONES GENERALES:  
*De Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros;*  
*De Promoción de la Cultura Financiera;*  
*De Estudios de Mercado;*  
*Jurídico Consultiva;*  
*De Atención a Usuarios y Orientación;*  
*De Conciliación y Arbitraje;*  
*De Defensoría;*  
*Contenciosa;*  
*De Delegaciones Norte-Sur;*  
*De Delegaciones Centro;*  
*De Programación, Organización y Presupuesto;*  
*De Recursos Humanos;*  
*De Recursos Materiales y Servicios Generales, y*  
*De Comunicación Social.*
- V. UNIDAD DE ENLACE INTERINSTITUCIONAL.
- VI. UNIDAD DE DESARROLLO Y EVALUACIÓN DEL PROCESO OPERATIVO.
- VII. UNIDADES ADMINISTRATIVAS DESCONCENTRADAS:  
*Delegaciones Regionales, Estatales y Locales.*
- VIII. ÓRGANOS COLEGIADOS:  
*Consejo Consultivo Nacional;*  
*Consejos Consultivos Regionales, Estatales y Locales;*  
*Comité de Laudos, y*  
*Comité de Dictámenes Técnicos*

*La Comisión Nacional contará con un Órgano Interno de Control, que se regirá conforme al artículo 44 de este Estatuto Orgánico."*

A continuación, se procederá al estudio de la organización interna de la CONDUSEF.

### 1. JUNTA DE GOBIERNO

1.1. **INTEGRACIÓN.** Tal como lo establece la legislación reguladora, la Junta de Gobierno se encuentra compuesta por:

- Representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; encargado de presidirla,
- Representante del Banco de México,
- Un representante de las Comisiones Nacionales: Bancaria y de Valores, Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro,
- Tres representantes del Consejo Consultivo Nacional, y
- Presidente de la CONDUSEF, el cual asiste con voz, pero sin voto.

Resulta importante destacar que cada uno de los integrantes de la Junta cuenta con su respectivo suplente, los cuales tienen el cargo inmediato de nivel inferior.

La Junta de Gobierno deberá designar a un Secretario y un Prosecretario, los cuales deben formar parte de la propia Comisión con la condición de que no desempeñen funciones ajenas a las que se les atribuye por su encargo. Corresponde al primero de ellos, realizar las atribuciones que a continuación se señalan:

- Elaborar con base en las solicitudes que le presenten el Presidente, los Vicepresidentes, la Contraloría Interna y, en su caso, los miembros de la Junta de Gobierno, la convocatoria, el orden del día y la carpeta que contenga la información y documentación necesarias que permitan el conocimiento de los asuntos a tratar en la correspondiente sesión.
- Enviar a los miembros de la Junta de Gobierno la información relacionada con los asuntos que serán tratados en la sesión correspondiente, con una antelación no menor a siete días hábiles a la celebración de la reunión.
- Levantar las actas de las sesiones de la Junta de Gobierno, someténdolas a la autorización y firma del Presidente de la misma, en términos del artículo 8° de este Estatuto Orgánico.
- Llevar un registro de los acuerdos tomados en las sesiones de la Junta de Gobierno, comunicándolos al Presidente para su ejecución, dando seguimiento a los mismos.
- Informar a los miembros de la Junta de Gobierno sobre el estado que guardan los acuerdos tomados.
- Expedir las constancias que las autoridades competentes le requieran en ejercicio de sus facultades, respecto de los acuerdos tomados por la Junta de Gobierno.
- Rendir periódicamente informes al Presidente, respecto del seguimiento que se dé a la ejecución de los acuerdos emitidos por la Junta de Gobierno.

**1.2. SESIONES Y RESOLUCIONES.** La Junta de Gobierno sesionará seis veces al año, pudiendo reunirse en forma extraordinaria cuando se considere necesario, previo a la convocatoria que deberá realizar el Secretario de la Junta a solicitud de cualquiera de sus miembros. Para la validez de las sesiones es necesario contar con por lo menos, cinco miembros de la Junta. De estas sesiones se levantarán las correspondientes actas, las cuales estarán autorizadas por el Presidente y el Secretario, y en ellas deberá asentarse con claridad y precisión las resoluciones y recomendaciones adoptadas.

Los vocales tendrán derecho a deliberar libremente y hacer constar en actas de manera textual, su opinión o voto particular sobre los asuntos que se traten.

En este sentido, corresponde a la Junta conocer sobre las excusas que tengan los vocales para deliberar y resolver asuntos concretos, debiendo el interesado exponer los razonamientos que impidan su participación en la sesión, dentro de la que habrá de discutirse el asunto que lo motive.

Dicho impedimento legal será analizado y resuelto por la propia Junta, previa la deliberación del resto de los vocales presentes.

Respecto a las resoluciones pronunciadas en las sesiones de la Junta, éstas requerirán del voto aprobatorio de la mayoría de los presentes, teniendo voto de calidad, en caso de empate, el Presidente de la Junta, o en su caso, quien presida la sesión.

**1.3. FACULTADES DE LA JUNTA.** Le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- Determinar y aprobar las bases y criterios conforme a los cuales, la Comisión Nacional considere que deba brindar defensoría legal gratuita a los usuarios.
- Publicar, en caso de que lo determine necesario, las bases y criterios a que se refiere el punto anterior.
- Aprobar los programas y presupuestos de la Comisión Nacional, propuestos por el Presidente, así como, sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable.
- Publicar, cuando lo estime necesario, las recomendaciones hechas a las Instituciones Financieras cuando ello contribuya a la creación de una cultura financiera y a la protección de los intereses de los usuarios.
- Establecer las políticas y lineamientos que provean a la más adecuada difusión de los servicios que ofrezca la Comisión Nacional.
- **Aprobar su Estatuto Orgánico, así como, expedir las normas internas necesarias para el funcionamiento de la misma.**<sup>6</sup>
- Resolver respecto de la instalación de Consejos Consultivos Regionales, Estatales y Locales.
- Examinar y, en su caso, aprobar los informes generales y especiales que debe someter a su consideración el Presidente, sobre las labores de la Comisión Nacional.
- Establecer las bases, lineamientos y políticas para el adecuado funcionamiento de la Comisión Nacional.
- **Aprobar de conformidad con las leyes aplicables, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que la Comisión Nacional deba celebrar con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios relacionados con bienes muebles. El Presidente y, en su caso, los servidores públicos que deban intervenir de conformidad con el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional, realizarán tales actos bajo su responsabilidad, sujetándose a las directrices que dicte la Junta.**<sup>6</sup>
- Aprobar anualmente, previo dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la Comisión Nacional, con las atribuciones que correspondan a sus respectivas unidades administrativas.
- Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse entre la Comisión Nacional y sus trabajadores.

<sup>6</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero del 2000.

<sup>6</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero del 2000.

- Aprobar el nombramiento y remoción de los funcionarios de nivel inmediato inferior al del Presidente, a propuesta de éste.
- Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, y sin intervención de cualquier otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la Comisión Nacional requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación.
- Aprobar los lineamientos para la evaluación de los programas y campañas publicitarias que las Instituciones Financieras pretendan realizar para efecto de dar a conocer sus operaciones o servicios.
- Evaluar periódicamente las actividades de la Comisión Nacional.
- Resolver respecto de la condonación total o parcial de multas.
- **Establecer los parámetros para determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías a que se refiere la citada Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.**<sup>9</sup>
- Requerir al Presidente la información necesaria para llevar a cabo sus actividades de evaluación.
- Constituir Comités con fines específicos cuando se consideren necesarios.
- Nombrar y remover al Secretario y al Prosecretario.
- Resolver sobre otros asuntos que el Presidente someta a su consideración.
- Las demás facultades que le confieran otros ordenamientos.

## 2. PRESIDENTE

Es quien representa legalmente a la CONDUSEF, es decir, la máxima autoridad administrativa.

**A) NOMBRAMIENTO.** Será designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

**B) REQUISITOS.** El nombramiento del presidente deberá recaer en persona que reúna los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. Tener título profesional a nivel Licenciatura,
- III. Haber ocupado, por lo menos durante tres años, cargos de decisión en materia financiera;
- IV. No desempeñar cargos de elección popular ni ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de las Instituciones Financieras. No se incumplirá este requisito cuando se tengan inversiones en términos de lo dispuesto por el artículo 16° Bis-7 de la Ley del Mercado de Valores;
- V. No tener litigio pendiente con la Comisión Nacional;
- VI. No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional que le imponga más de un año de prisión, y si se tratase de delito patrimonial cometido intencionalmente, cualquiera que haya sido la pena, ni encontrarse inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano, y
- VII. Ser de reconocida competencia y honorabilidad.

<sup>9</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero del 2000.



### C) FACULTADES. Le corresponde al Presidente de la Comisión Nacional:

- La representación legal de la Comisión Nacional y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las que la LPDUSF confiere a la Junta.
- Ejecutar los acuerdos de la Junta.
- Imponer las sanciones que correspondan de conformidad con lo establecido en la LPDUSF, así como, conocer y resolver sobre el recurso de revisión, y proponer a la Junta la condonación total o parcial de las multas.
- Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes al objeto de la Comisión Nacional.
- **Suscribir y negociar títulos de crédito, así como, realizar operaciones de crédito.** <sup>®</sup>
- Formular denuncias y querrelas, así como, otorgar el perdón correspondiente.
- Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competen, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que se expida al mandatario por el propio Presidente.
- Solicitar la aprobación de la Junta para todas las disposiciones de carácter general que crea pertinentes.
- Informar a la SHCP respecto de los casos concretos que ésta le solicite.
- Presentar anualmente los presupuestos de la Comisión Nacional, los cuales una vez aprobados por la Junta, serán sometidos a la autorización de la SHCP.
- Proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio del presupuesto aprobado por la Junta.
- Informar a la Junta sobre el ejercicio del presupuesto de la Comisión Nacional.
- Informar a la Junta, anualmente o cuando ésta se lo solicite, sobre el ejercicio de las facultades que le sean conferidas.
- Proponer a la Junta el nombramiento y remoción de los funcionarios del nivel inmediato inferior al del Presidente.
- Nombrar y remover al personal de la Comisión Nacional.
- Presentar a la Junta los proyectos de disposiciones relacionadas con la organización de la Comisión Nacional y con las atribuciones de sus unidades administrativas.
- Presentar o proponer los documentos o proyectos que respectivamente correspondan, para la aprobación o determinación de la Junta a que se refieren las diversas facultades de ésta.
- Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias, y
- Las demás que le atribuya la Junta, la LPDUSF u otros ordenamientos.

### 3. VICEPRESIDENCIAS

Son unidades administrativas con dependencia directa del Presidente de la Comisión Nacional, tienen su propio rango de autoridad y constituyen el segundo nivel de ejecución en las responsabilidades atribuidas a la Comisión.<sup>23</sup>

<sup>®</sup> Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero del 2000.

<sup>23</sup> GARCÍA Gayán, Rolando J. SEMINARIO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO. Facultad de Derecho de la UNAM, 28 de septiembre del 2000.

Las vicepresidencias son cuatro: Técnica, Jurídica, de Delegaciones y de Planeación y Administración. Dentro del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en el artículo 12° se precisan las facultades que se les confieren, a saber:

*"Artículo 12.- Los Vicepresidentes tendrán las facultades siguientes:*

- I. Acordar con el Presidente los asuntos de su competencia, e informarle sobre el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas que le sean adscritas;*
- II. Proponer al Presidente los asuntos de su competencia que deban someterse a la consideración y aprobación de la Junta de Gobierno;*
- III. Planear, formular, dirigir y evaluar los programas anuales de labores y los programas específicos que determinen las disposiciones aplicables, así como las actividades de las unidades administrativas a ellos adscritas, conforme a los criterios que determine el Presidente;*
- IV. Ejercer en forma directa las funciones que sean competencia de las unidades administrativas a su cargo;*
- V. Acordar con los Directores Generales de su adscripción los asuntos de su competencia;*
- VI. Constituir grupos de trabajo cuando existan asuntos de la competencia de dos o más Vicepresidencias;*
- VII. Someter a la consideración de las unidades administrativas de la Comisión Nacional, aquellos asuntos de su competencia, que puedan tener un impacto en las mismas;*
- VIII. Desempeñar las comisiones y demás funciones que les encomiende en forma directa el Presidente..."*

#### **4. DIRECCIONES GENERALES**

La CONDUSEF cuenta con 14 Direcciones Generales. Cada una de ellas integrada por su respectivo Director General, Directores y Subdirectores de Área, Jefes y Subjefes de Departamento, Defensores y Conciliadores, Secretarios Arbitrales, Dictaminadores, Inspectores, Verificadores, Notificadores, Promotores, Instructores, Especialistas, Analistas y demás servidores públicos y personal administrativo que el servicio requiera y permita el presupuesto de la Comisión Nacional.

**A) DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE INSTITUCIONES Y SERVICIOS FINANCIEROS.** Dentro de sus facultades se encuentran:

- Solicitar mensualmente a las unidades administrativas de la Comisión Nacional que otorguen servicios a los usuarios, la información relacionada con dichos servicios, así como, la que derive de las Unidades Especializadas de Atención a Usuarios de Instituciones Financieras, a efecto de ordenarla, analizarla y presentarla en forma clara y sobre bases estadísticas a la Junta de Gobierno, a la Presidencia y Vicepresidencias de la Comisión Nacional.
- Analizar los servicios que prestan y los productos que ofrecen las Instituciones Financieras, así como, su incidencia en las dudas y reclamaciones presentadas por los usuarios ante la Comisión Nacional y en las Unidades Especializadas de Atención a Usuarios de las Instituciones Financieras.

- Analizar y, en su caso, autorizar la información dirigida a los usuarios sobre los diferentes servicios que prestan y los productos que ofrecen las Instituciones Financieras, cuidando en todo momento que dicha información sea clara, veraz y precisa.
- Apoyar con opiniones técnicas a los Comités en los que tenga participación.
- Proporcionar la información técnica y funcional y, en su caso, emitir opinión técnica a las unidades administrativas de la Comisión Nacional sobre los servicios que prestan y los productos que ofrecen las Instituciones Financieras.
- Revisar y, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, proponer modificaciones a la información dirigida a los usuarios sobre los diferentes servicios que prestan y productos que ofrecen las Instituciones Financieras, que contengan datos imprecisos o que por sus características induzcan al error a los mismos, conforme a lo previsto en la fracción XV del artículo 11° de la LPDUSF.
- Revisar y, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por las Instituciones Financieras, en los términos señalados en los artículos 11° fracción XVIII y 56° de la LPDUSF.
- Revisar y, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, proponer a las Instituciones Financieras modificaciones a los documentos que utilizan para informar a los usuarios sobre el estado que guardan las operaciones relacionadas con el servicio que éstos hayan contratado con aquellas, en los términos señalados en la fracción XIX del artículo 11° de la LPDUSF.
- Emitir recomendaciones a las autoridades e Instituciones Financieras para coadyuvar al cumplimiento del objeto de la LPDUSF y de la Comisión Nacional, así como, para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva sobre el contenido jurídico de las mismas.
- Solicitar a las autoridades e Instituciones Financieras la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones.
- Recibir los avisos correspondientes a efecto de incorporar al Registro de Prestadores de Servicios Financieros, a las Instituciones Financieras que se les otorgue la autorización para operar y funcionar como tales.
- Imponer, conforme a lo previsto en los artículos 93° y 96° de la LPDUSF, las sanciones a las que se refieren los artículos 94° fracciones I y II, y 95° de la misma.

**B) DIRECCIÓN GENERAL DE PROMOCIÓN DE LA CULTURA FINANCIERA.** Le corresponde el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- Planear y aplicar los programas de publicaciones, difusión, divulgación, educación e información de la Comisión Nacional.
- Planear la promoción de temas que ayuden a fomentar la cultura financiera.
- Crear e impulsar entre los usuarios y la población en general, una cultura adecuada sobre el uso de los productos y servicios financieros, a través de los programas que le sean aprobados.
- Editar y distribuir los libros, ordenamientos, revistas, folletos y demás publicaciones de la Comisión Nacional, así como, coordinar la difusión a través de medios electrónicos, informáticos o impresos, de cualquier información que se haga del conocimiento del público en general.

- Publicar, en su caso, la información relacionada con los servicios que prestan y productos que ofrecen las Instituciones Financieras, así como, difundir los programas que éstas otorguen en beneficio de los usuarios.
- Participar y promover, en el ámbito de su competencia, foros nacionales e internacionales cuyo objeto sea acorde con el de la Comisión Nacional.
- Coordinar acciones con autoridades e Instituciones Financieras, para aprovechar los estudios e información sobre temas financieros que generen y que coadyuven a la cultura financiera.
- Celebrar y establecer en el ámbito de sus atribuciones, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, convenios o acuerdos con diferentes medios de comunicación, organismos públicos y privados, instituciones de educación superior, así como, autoridades, con la finalidad de fomentar la cultura financiera.
- Coordinar con las diversas unidades administrativas de la Comisión Nacional, la publicación y divulgación de la información periódica que se genere para la creación, difusión y fomento entre los usuarios de una adecuada cultura sobre el uso de los productos y servicios financieros.
- Implementar las campañas publicitarias de la Comisión Nacional, en coordinación con la Dirección General de Comunicación Social.

**C) DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE MERCADO.** Las facultades concedidas a esta Dirección son las siguientes:

- Realizar los estudios de mercado y cuadros comparativos sobre los servicios que prestan y productos financieros que ofrecen las Instituciones Financieras, en lo general o en lo particular.
- Elaborar estudios de mercado sobre los productos y servicios financieros utilizados en el extranjero, que resulte conveniente incorporar al mercado mexicano, en beneficio de los usuarios.
- Realizar investigaciones, estudios y análisis de la información que sobre aspectos de la actividad financiera y económica emitan las autoridades en la materia y que se vinculen con los objetivos de la Comisión Nacional.
- Elaborar estudios de diagnóstico del sector financiero que permitan a la Comisión Nacional conocer tendencias y problemáticas, para proponer estrategias de orientación y asesoramiento a los usuarios y a las Instituciones Financieras y, en su caso, informar a la autoridad competente sobre hechos significativos que afecten el desempeño del sector.
- Emitir recomendaciones a las autoridades e Instituciones Financieras, las cuales versarán exclusivamente sobre los resultados de los estudios elaborados.
- Coadyuvar en la difusión de los estudios elaborados a través de los diferentes medios de comunicación, incluidos los sistemas electrónicos y automatizados.
- Coadyuvar con las autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las Instituciones Financieras y los usuarios, así como, un sano desarrollo del sistema financiero mexicano.
- Proporcionar asesoría técnica a las diferentes áreas de la Comisión Nacional sobre los estudios elaborados.
- Organizar los bancos de información, para realizar estudios e investigaciones requeridos para el cumplimiento de los objetivos de la Comisión Nacional.

- Atender y resolver las consultas que en materia técnico-financiera o relacionadas con los estudios de mercado sobre los servicios que prestan y los productos que ofrecen las Instituciones Financieras, formulen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de los Gobiernos Estatales y las propias Instituciones Financieras.
- En coadyuvancia con la Dirección General de Defensoría, proponer a los interventores que representarán a los usuarios ante la Institución Financiera que haya sido declarada en concurso mercantil.
- Solicitar a las Instituciones Financieras y a las autoridades correspondientes, la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones.
- Realizar los estudios socioeconómicos que permitan determinar sobre la procedencia o improcedencia de recibir defensoría legal por parte de la Comisión Nacional, conforme a las Bases y Criterios emitidos por la Junta de Gobierno.
- Imponer, conforme a lo previsto en los artículos 93° y 96° de la LPDUSF, las sanciones a las que se refieren los artículos 94° fracción II y 95° de la misma.

**D) DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICO CONSULTIVA.** Sus funciones son:

- Atender y resolver las consultas que en materia jurídico-financiera formulen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de los Gobiernos Estatales, las Instituciones Financieras, así como, los usuarios en general, relacionadas con los servicios que prestan y productos que ofrecen las Instituciones Financieras.
- Emitir el criterio a seguir por la Comisión Nacional en aquellos casos en que dos o más unidades administrativas de ésta apliquen criterios contradictorios en aspectos legales.
- Proporcionar apoyo y asesoría jurídica a las diversas unidades administrativas de la Comisión Nacional para el ejercicio de sus funciones
- Otorgar asesoría jurídica a las unidades administrativas de la Comisión Nacional respecto de la contratación de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza.
- Emitir opinión jurídica respecto de las recomendaciones que sobre los contratos de adhesión, información, dirigida a los usuarios sobre los diferentes servicios y productos financieros que ofrezcan las Instituciones Financieras y los documentos que éstas utilizan para informar a aquellos sobre el estado que guardan las operaciones relacionadas con el servicio que hayan contratado, proponga la Dirección General de Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros.
- Emitir opinión jurídica respecto de las recomendaciones que la Comisión Nacional pretenda formular a las autoridades e Instituciones Financieras, para coadyuvar al cumplimiento del objeto de la LPDUSF y de la Comisión Nacional, así como, para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.
- Compilar las disposiciones jurídicas y administrativas.
- Examinar, analizar y revisar el marco normativo del sistema financiero mexicano, elaborar estudios de derecho comparado relacionados con las materias de su competencia y, en su caso, proponer su publicación.
- Solicitar información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de los Gobiernos Estatales, y a las Instituciones Financieras, respecto del marco jurídico del sector financiero

y de la Comisión Nacional, para el mejor desarrollo de las actividades y funciones de las mismas.

- Emitir, en el ámbito de su competencia, recomendaciones a las autoridades federales y locales sobre iniciativas de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, bases y demás ordenamientos relacionados con las actividades de la Comisión Nacional, a fin de dar cumplimiento al objeto de la LPDUSF y al de la Comisión Nacional, así como, para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.
- Formular los proyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, bases, políticas, lineamientos, manuales, procedimientos, normas y demás ordenamientos relacionados con las actividades de la Comisión Nacional y, en su caso, dictaminar los que elaboren las unidades administrativas del organismo.
- Formular recomendaciones al Ejecutivo Federal a través de la SHCP, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias competencia del organismo.
- Establecer los criterios jurídicos a que deberán sujetarse los convenios y contratos en que sea parte la Comisión Nacional y, en su caso, formular dichos instrumentos jurídicos, o dictaminar los que elaboren las unidades administrativas de la Comisión Nacional.
- Revisar y formular opinión jurídica sobre los proyectos de dictamen técnico a que se refiere la fracción VII del artículo 68° de la LPDUSF.
- Fungir como enlace entre la Comisión Nacional y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69°-D de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Coordinar el proceso de mejora regulatoria al interior de la Comisión Nacional.
- Someter a la consideración de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria un programa bianual de mejora regulatoria en relación con la normatividad y trámites que aplica la Comisión Nacional, así como, elaborar y enviarle los reportes periódicos sobre los avances correspondientes.
- Suscribir y enviar a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria los anteproyectos de leyes, decretos legislativos y las manifestaciones respectivas para su dictamen, así como, la información a inscribirse o modificarse en el Registro Federal de Trámites y Servicios.
- Gestionar la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las disposiciones, resoluciones o avisos que conforme a la LPDUSF, Estatuto Orgánico y demás disposiciones aplicables deben efectuarse.

**E) DIRECCIÓN GENERAL DE ATENCIÓN A USUARIOS Y ORIENTACIÓN.** Le corresponde:

- Registrar y atender todas las dudas e inconformidades de los usuarios relacionadas con los servicios que prestan y los productos que ofrecen las Instituciones Financieras.
- Brindar a los usuarios el servicio de orientación jurídica que soliciten.
- Contactar a las Instituciones Financieras para agilizar los planteamientos, dudas e inconformidades de los usuarios en la problemática derivada de la prestación de los servicios financieros.
- Proporcionar a los usuarios información relacionada con los servicios que prestan y los productos que ofrecen las Instituciones Financieras.
- Difundir entre los usuarios los programas que las Instituciones Financieras otorguen en beneficio de los mismos.

- Atender las solicitudes de información al público, respecto de los índices de reclamaciones contra cada una de las Instituciones Financieras y el porcentaje de dichas reclamaciones que se resuelven en contra de ellas.
- Proponer el informe trimestral de consultas y reclamaciones de las Unidades Especializadas de Atención a Usuarios.
- Mantener comunicación con las Unidades Especializadas de Atención a Usuarios de las Instituciones Financieras para la atención de consultas y reclamaciones de los usuarios.
- Coadyuvar, en coordinación con la Dirección General de Promoción de la Cultura Financiera, en la creación y fomento entre los usuarios de una cultura adecuada sobre las operaciones y servicios financieros.
- Formular, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, las políticas, lineamientos y procedimientos que deberán observar las Delegaciones en la materia de su competencia.
- Expedir cuando así proceda, a solicitud de parte interesada y previo pago correspondiente, copia certificada de las constancias de expedientes relativos a los asuntos de su competencia.
- Imponer las sanciones a que se refiere el artículo 94° fracciones II y VIII y 95° de la LPDUSF.

**F) DIRECCIÓN GENERAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.** Sus atribuciones son las siguientes:

- Atender las reclamaciones, desechar aquellas que sean notoriamente improcedentes y tramitar los procedimientos de conciliación y arbitraje a que se refiere la LPDUSF.
- Requerir a las Instituciones Financieras el informe detallado y razonado de los hechos a que se refiere la reclamación.
- Requerir a las Instituciones Financieras la información y datos necesarios para la sustanciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje.
- Ordenar el registro del pasivo contingente o la constitución e inversión de la reserva técnica para obligaciones pendientes de cumplir.
- Emitir los laudos correspondientes.
- Dar cumplimiento a los acuerdos que se dicten para ejecutar el laudo correspondiente, así como, la sentencia ejecutoriada derivada del mismo.
- Ordenar el remate de los valores invertidos propiedad de las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y de las Instituciones de Fianzas.
- Imponer las sanciones a que se refiere el artículo 94° fracciones II y VIII y 95° de la LPDUSF.
- Notificar los actos, acuerdos y resoluciones que se deriven de los procedimientos que le corresponda conocer o que deban hacerse del conocimiento de las partes.
- Expedir, a solicitud de la parte interesada y previo pago, copias certificadas de las constancias de los expedientes relativos a los asuntos de su competencia.
- Turnar a la Dirección General Contenciosa los recursos de revisión o juicios de amparo.
- Constituir el registro de los árbitros.
- Integrar los expedientes y registros necesarios para el ejercicio de sus facultades.

**G) DIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSORÍA.** Le corresponde:

- Recibir y registrar las solicitudes de defensoría legal que presenten los usuarios.

- Resolver sobre la procedencia e improcedencia de las solicitudes de defensoría legal.
- Remitir a la Dirección General de Estudios de Mercado las solicitudes de estudios socioeconómicos, en caso de que se requiera comprobar que efectivamente el usuario no dispone de los recursos necesarios para contratar un defensor especialista en la materia.
- Asignar a los defensores los asuntos que se aprueben para defensoría legal, supervisando que éstos cumplan con las obligaciones establecidas en la LPDUSF.
- Tramitar y desempeñar el servicio de defensoría legal.
- Dar cumplimiento a los acuerdos que se dicten para ejecutar las sentencias derivadas de los procedimientos judiciales en los que se asistió a los usuarios.
- Llevar los registros y expedientes de todos y cada uno de los casos relacionados con la defensoría legal.
- Notificar los actos, acuerdos y resoluciones que se deriven de los asuntos que le corresponde conocer y que deban hacerse del conocimiento de los usuarios.
- Expedir cuando así proceda, a solicitud de la parte interesada y previo pago correspondiente, copia certificada de las constancias de los expedientes relativos a los asuntos de su competencia.
- Emitir el dictamen técnico.
- Gestionar ante las autoridades, así como, ante otros organismos, la formalización de convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia.
- Proponer a los interventores que protegerán los intereses de los usuarios y que llevarán la representación de los mismos ante la Institución Financiera que haya sido declarada en concurso mercantil.
- Formular, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, las políticas, lineamientos y procedimientos que regularán el desempeño del cuerpo de defensores de la Comisión Nacional.

**H) DIRECCIÓN GENERAL CONTENCIOSA.** Dentro de sus facultades se encuentran:

- Tener a su cargo la representación legal de la Comisión Nacional, para intervenir en los procedimientos judiciales, administrativos o laborales en los que ésta sea parte o pueda resultar afectada, ejecutando las acciones y oponiendo excepciones y defensas, así como, de interponer los recursos que procedan y, en su caso, desistirse de éstos.
- Representar a la Comisión Nacional en los juicios de amparo, elaborar los informes previos y justificados, así como la interposición de los recursos correspondientes, intervenir cuando la propia Comisión Nacional tenga el carácter de tercero perjudicado en los juicios de amparo y proveer el cumplimiento de las ejecutorias. Está representación y la del punto anterior, estará a cargo del Director General, quien podrá nombrar como apoderados a cualesquiera de los servidores públicos adscritos a la propia Dirección General o en las Delegaciones.
- Intervenir en apoyo de las unidades administrativas de la Comisión Nacional, en las controversias de carácter laboral en las que participen éstas y servidores públicos de la entidad.
- Atender los requerimientos de información que se dicten por las autoridades competentes en juicios o en procedimientos sustanciados como tales.
- Notificar los actos, acuerdos y resoluciones que se deriven de los procedimientos que le corresponda conocer y que deban hacerse del conocimiento de los particulares.



- Formular, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, los lineamientos que deberán observar las Delegaciones en lo que se refiere al ejercicio de atribuciones de la Dirección General.
- Asesorar a las Direcciones Generales que cuenten con facultades para la imposición de sanciones en los procesos respectivos.
- Proponer, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, las políticas, lineamientos y procedimientos relacionados con la facultad sancionadora.
- Atender y resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de la Comisión Nacional.
- Someter a consideración de la instancia competente, las solicitudes de condonación total o parcial de las multas impuestas a las Instituciones Financieras por las unidades administrativas de la Comisión Nacional.
- Establecer de conformidad con lo previsto en el Código Fiscal de la Federación, el monto y demás condiciones de la garantía que deberán otorgar ante la Comisión Nacional, quienes interpongan el recurso de revisión en contra de las sanciones pecuniarias impuestas en términos de la LPDUSF.
- Formular, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, las políticas, lineamientos y procedimientos para el levantamiento de actas administrativas referentes al personal.
- Sustanciar los procedimientos administrativos de rescisión de los contratos y conciliación, previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Expedir cuando así proceda, a solicitud de parte interesada y previo pago correspondiente, copia certificada de las constancias de los expedientes relativos a los asuntos de su competencia.

**1) DIRECCIÓN GENERAL DE DELEGACIONES NORTE-SUR Y CENTRO.** Sus atribuciones son las siguientes:

- Acordar con el Vicepresidente de Delegaciones los asuntos de su competencia e informarle sobre el desarrollo de las actividades de las Delegaciones a su cargo.
- Planear, dirigir, supervisar y controlar el cumplimiento de los programas anuales de labores, así como, los programas específicos de las Delegaciones, en coordinación con las unidades administrativas de la Comisión Nacional.
- Mantener informadas a las Delegaciones que coordina sobre las políticas, lineamientos, procedimientos y demás normatividad que emita la Comisión Nacional, para el debido desarrollo de sus funciones, sin perjuicio de la comunicación directa que puedan establecer éstas en el ejercicio de las atribuciones previstas en el Estatuto Orgánico.
- Fijar los lineamientos, para que las Delegaciones coordinen acciones concretas con dependencias y entidades estatales y municipales y con agrupaciones privadas y sociales de la entidad que corresponda.
- Coadyuvar con las unidades administrativas de la Comisión Nacional en la aplicación de las políticas, lineamientos, procedimientos y demás normatividad que regule las atribuciones y actividades de las Delegaciones.
- Conocer y resolver sobre los asuntos que le sean planteados por las Delegaciones.
- Coordinar las acciones de las Delegaciones a su cargo.
- Intervenir ante las unidades administrativas de la Comisión Nacional y con las Instituciones Financieras, en el trámite y gestión de la información que requieran las Delegaciones.

- Actuar como enlace, seguimiento y control, entre la gestión de las Delegaciones y los requerimientos de las unidades administrativas de la Comisión Nacional.
- Acordar con el Vicepresidente de las Delegaciones, previa opinión de las Direcciones Generales de Recursos Humanos y de Recursos Materiales y Servicios Generales, la contratación del personal y asignación de los recursos materiales y financieros que requieran las Delegaciones.
- Evaluar el desempeño de las Delegaciones que se encuentren bajo su supervisión.
- Evaluar, analizar e intervenir con las autoridades en aquellos asuntos que por su impacto regional afecten a usuarios respecto de uno o varios servicios o productos ofrecidos por las Instituciones Financieras.
- Fijar las pautas para que las Delegaciones integren los Consejos Consultivos Regionales, Estatales y Locales, fijen el calendario anual de sesiones, den a conocer al Consejo Consultivo Nacional sus asuntos y coordinen la aprobación respectiva.
- Colaborar con las Delegaciones que coordina, en el desarrollo de acciones específicas en cada entidad, para el mejoramiento de los servicios a los usuarios, con base en los datos estadísticos de cada una de ellas.
- Establecer y mantener relaciones con autoridades e Instituciones Financieras locales, así como, con organizaciones e instituciones estatales públicas y privadas, instituciones educativas y bibliotecas especializadas para intercambiar los estudios e información financiera que se genere entre estas entidades y la Comisión Nacional.
- Conocer de la información remitida por las Delegaciones, integrarla, consolidarla y someterla a la consideración del Vicepresidente de Delegaciones y la Dirección General de Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros.
- Intervenir ante las autoridades locales competentes, en apoyo al desarrollo de soluciones a problemáticas generadas por operaciones que no se apeguen a sanas prácticas financieras.
- Coordinar la concertación y celebración de convenios y acciones de colaboración entre la Comisión Nacional y las autoridades y organismos locales, supervisando el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Comisión Nacional.

**J) DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN, ORGANIZACIÓN Y PRESUPUESTO.** Le corresponde el ejercicio de las siguientes facultades:

- Formular los lineamientos y políticas para la planeación y programación de las funciones y actividades de la Comisión Nacional, así como, integrar el Programa Operativo Anual y los programas de largo plazo.
- Elaborar los presupuestos de la Comisión Nacional, así como, controlar su ejercicio.
- Controlar y supervisar las transferencias presupuestales de recursos humanos, financieros y materiales que se generen de otras dependencias y organismos del sector público.
- Revisar y suscribir la documentación referente a presupuestación, control y gestión de los recursos financieros.
- Implementar el sistema de contabilidad general de la Comisión Nacional y emitir los estados financieros, conforme a la normatividad correspondiente.
- Aplicar la normatividad determinada por las autoridades competentes para la presupuestación, control y gestión de los recursos financieros.
- Coordinar, dirigir e integrar los informes de carácter programático presupuestal, contable, financiero y administrativo, así como, los que le sean requeridos por las autoridades

competentes, sin perjuicio de la información que se genere al interior de la Comisión Nacional.

- Coordinar la elaboración, actualización y difusión de los manuales administrativos de la Comisión Nacional.
- Dirigir la instrumentación de los programas y acciones de modernización y simplificación administrativa, determinados por la autoridad competente.
- Recibir el pago de los servicios para los cuales está facultada la Comisión Nacional de acuerdo a los montos autorizados por la SHCP.
- Recibir el pago de las multas administrativas impuestas por la Comisión Nacional, actualizarlas y, en su caso, hacerlas efectivas a través de la SHCP.
- Registrar, custodiar, entregar en devolución o, en su caso, dar la aplicación que proceda a los depósitos constituidos por las Instituciones Financieras.

**K) DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS HUMANOS.** Tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

- Formular, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, las políticas, lineamientos y procedimientos en materia administrativa y desarrollo de personal conforme a la normatividad vigente.
- Autorizar y supervisar a las unidades administrativas de la Comisión Nacional, el ejercicio de las asignaciones presupuestales correspondientes al capítulo de servicios personales.
- Implementar y aplicar las acciones administrativas necesarias para el pago de los sueldos, salarios y prestaciones del personal adscrito a la Comisión Nacional.
- Vigilar el cumplimiento de las Condiciones Generales de Trabajo y de otros instrumentos normativos internos que rijan las relaciones laborales.
- Controlar y mantener actualizado el registro de las estructuras orgánicas ocupacionales y salariales de la Comisión Nacional y vigilar que sus unidades administrativas desconcentradas se ajusten a las mismas.
- Representar a la Comisión Nacional ante las autoridades laborales, así como, ante diversas instituciones de seguridad social y empresas que permitan mejorar los beneficios y prestaciones del personal. Para tal efecto, coordinará sus acciones con la Dirección General Contenciosa.

**L) DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES.** Dentro de sus facultades se encuentran las siguientes:

- Proponer, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios a los que se refiere la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Plantear los lineamientos para la formulación, instrumentación y evaluación de los programas de la Comisión Nacional, en materia de bienes y servicios, de obra pública, de recursos materiales, almacenes y servicios generales, coordinando su integración y seguimiento de ejecución.
- Formular los lineamientos y las normas para regular y realizar la asignación, control, utilización, conservación, aseguramiento, reparación, mantenimiento, rehabilitación y aprovechamiento de todos los bienes muebles e inmuebles al servicio de la Comisión Nacional.

- Aplicar las normas en materia de almacenes y supervisar los sistemas de control de inventarios de bienes, dictaminando, controlando y vigilando su afectación, baja y destino final.
- Realizar las adquisiciones de bienes y contratación de arrendamientos y servicios, así como, de obra pública, conforme a la normatividad vigente.
- Normar, dirigir y evaluar a través de lineamientos y políticas el servicio de telefonía, electricidad y demás servicios generales y de apoyo, así como, vigilar su cumplimiento.
- Contratar y coordinar los servicios de limpieza, vigilancia y seguridad de los inmuebles y sus contenidos, así como, de los demás bienes y valores de la Comisión Nacional.
- Integrar la conectividad informática necesaria para el enlace con organismos públicos y privados nacionales e internacionales, dando mantenimiento y soporte técnico a las instalaciones de cómputo, telecomunicaciones y los bancos de datos de la Comisión Nacional.
- Vigilar el cumplimiento de las normas y políticas de seguridad que garantice acciones preventivas y correctivas para la salvaguarda de los equipos e instalaciones de cómputo, telecomunicaciones y los bancos de datos.

**M) DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL.** Sus atribuciones son las siguientes:

- Dirigir y evaluar las actividades de información, difusión y relaciones públicas de la Comisión Nacional, a través de los medios de comunicación nacionales y extranjeros.
- Formular para aprobación, los programas de comunicación social y relaciones públicas de la Comisión Nacional.
- Aprobar el diseño de las campañas de difusión de interés de la Comisión Nacional, intervenir en la contratación y supervisión de los medios de comunicación que se requieran para su realización, así como, ordenar la elaboración de los elementos técnicos necesarios.
- Evaluar las campañas publicitarias de la Comisión Nacional.
- Conducir las relaciones con los medios de comunicación, contratar con los mismos; preparar los materiales de difusión de la Comisión Nacional y proponerlos a las unidades administrativas correspondientes.
- Organizar y supervisar entrevistas y conferencias con la prensa nacional o internacional en las materias competencia de la Comisión Nacional y emitir boletines de prensa.
- Integrar los programas de información, difusión y relaciones públicas de las unidades administrativas de la Comisión Nacional y dirigir los servicios de apoyo en esta materia.
- Coordinar y apoyar a solicitud de las unidades administrativas de la Comisión Nacional, la celebración de conferencias, congresos y seminarios relacionados con materias competencia de la misma.
- Coadyuvar en el ejercicio de sus facultades en los programas y acciones que proponga la Dirección General de Promoción de la Cultura Financiera.

## **5. UNIDAD DE ENLACE INTERINSTITUCIONAL**

Dentro del Estatuto Orgánico de la CONDUSEF, en el Capítulo V, denominado "UNIDAD DE ENLACE INTERINSTITUCIONAL", podemos encontrar cuáles son las atribuciones que le corresponden, a saber:

- Fortalecer la relación y la comunicación entre la Comisión Nacional y la Presidencia de la República, el Congreso de la Unión y las autoridades e Instituciones Financieras, en apoyo a las facultades de la Presidencia, sin perjuicio del desempeño en esta materia de las demás unidades administrativas de la Comisión Nacional.
- Planear, programar y coordinar, previa aprobación del Presidente, el desarrollo de los eventos que le corresponda instrumentar en la Comisión Nacional.
- Establecer y mantener relaciones con autoridades e Instituciones Financieras, así como, con organizaciones e instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, instituciones educativas y bibliotecas especializadas, así como, empresas o asociaciones de cualquier otro tipo, en apoyo a las facultades de la Presidencia.
- En coordinación con las distintas áreas de la Comisión Nacional, atender las solicitudes de información y gestión sobre asuntos específicos que presenten la Presidencia de la República, el Congreso de la Unión, las autoridades y las Instituciones Financieras.
- Participar y promover foros nacionales e internacionales cuyo objeto sea acorde con las materias competencia de la Comisión Nacional, en coordinación con la Dirección General de Promoción de la Cultura Financiera.

## **6. UNIDAD DE DESARROLLO Y EVALUACIÓN DEL PROCESO OPERATIVO**

Unidad que depende en forma directa de la Vicepresidencia Técnica, y ejerce las siguientes atribuciones:

- En coordinación con las unidades administrativas que realizan funciones de atención a usuarios, desarrollar los procesos y sistemas operativos a los que se sujetarán dichas unidades.
- En coordinación con las unidades administrativas que realizan funciones de atención a usuarios, formular y actualizar los manuales operativos y turnarlos a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto para su aprobación.
- Diseñar e implementar parámetros, estándares y mecanismos que permitan a la Unidad evaluar la calidad de la atención a los usuarios.
- Diseñar e instrumentar una metodología que permita a las unidades administrativas, supervisar en forma efectiva el cumplimiento de la normatividad aplicable a los procesos de atención de los usuarios.
- Proponer a la Dirección General de Recursos Humanos y a la unidad administrativa correspondiente, los perfiles de puestos que debe cubrir el personal de atención a usuarios.
- Proponer a la Dirección General de Recursos Humanos los programas de capacitación para el personal de las unidades administrativas de atención a usuarios.
- Diseñar, desarrollar, administrar, actualizar, innovar y optimizar el funcionamiento de los sistemas y procesos automatizados que soportan la operación de las unidades administrativas de atención a usuarios.
- Apoyar y auxiliar a las unidades administrativas en la operación de los sistemas y procesos automatizados que soportan la operación de las unidades administrativas de atención a usuarios.
- En coordinación con la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, supervisar el funcionamiento de los sistemas automatizados que soporta la operación de las unidades administrativas de atención a usuarios.

## **7. UNIDADES ADMINISTRATIVAS DESCONCENTRADAS (DELEGACIONES)**

**A) DEFINICIÓN.** La Ley reguladora del Ombudsman del Sector Financiero establece que se contará con Delegaciones Regionales o, en su caso, Estatales o Locales, las cuales, como unidades administrativas desconcentradas del mismo, estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y tendrán las facultades específicas y la competencia territorial para resolver sobre la materia, de conformidad con lo que determina el Estatuto Orgánico.

**B) FUNCIÓN.** Además de las funciones que les corresponden de acuerdo al Estatuto Orgánico del Organismo, realizarán aquellas que por acuerdo superior se les deleguen, en el ámbito de competencia que les correspondan de conformidad con el acuerdo de circunscripción territorial respectivo, el cual será publicado en el DOF. En el ámbito territorial de su competencia, se faculta a los Delegados para emplazar, notificar y ejecutar conforme a las disposiciones aplicables, las resoluciones o mandamientos que sean emitidos por las Direcciones Generales de la Comisión Nacional. En dichas atribuciones queda incluida la facultad de realizar requerimientos de información y datos a las Instituciones Financieras, a solicitud de cualquier Dirección General de la Comisión Nacional.

Al frente de cada una de las Delegaciones habrá un Delegado, quien será auxiliado por los Subdelegados, Jefes y Subjefes de Departamento, Defensores y demás servidores públicos y personal administrativo, y así despachar los asuntos de su competencia. Los Delegados deberán ajustarse a lo previsto por el Estatuto Orgánico, conforme a las políticas, lineamientos y procedimientos establecidos por la Comisión Nacional, acuerdos delegatorios y demás disposiciones aplicables.

**C) ATRIBUCIONES.** Entre sus facultades se encuentran:

- Registrar y atender todas las dudas e inconformidades de los usuarios relacionados con los servicios que prestan y los productos que ofrecen las Instituciones Financieras, turnando el asunto a la unidad administrativa competente para su atención.
- Brindar a los usuarios el servicio de orientación jurídica que soliciten.
- En el ámbito de su competencia, contactar y, en su caso, solicitar información a las Instituciones Financieras para agilizar los procedimientos, dudas e inconformidades de los usuarios en la problemática derivada de la prestación de los servicios financieros.
- Proporcionar a los usuarios información relacionada con los servicios que prestan y productos que ofrecen las Instituciones Financieras.
- Difundir entre los usuarios los programas que las Instituciones Financieras otorgan en beneficio de los mismos.
- Atender las solicitudes de información del público, respecto de los índices de reclamaciones contra cada una de las Instituciones Financieras y el porcentaje de dichas reclamaciones que se resuelvan en contra de ellas.
- Atender las reclamaciones, desechar aquellas que sean notoriamente improcedentes y tramitar los procedimientos de conciliación y arbitraje.
- Requerir a las Instituciones Financieras el informe detallado y razonado de los hechos a que se refiere la reclamación.
- Ordenar el registro del pasivo contingente o la constitución e inversión de la reserva técnica para obligaciones pendientes de cumplir.

- Elaborar, previa solicitud por escrito del usuario, los proyectos de dictamen técnico.
- Elaborar los proyectos de laudos correspondientes.
- Dar cumplimiento a los acuerdos que se dicten para ejecutar el laudo correspondiente, así como, la sentencia ejecutoriada derivada del mismo.

## 8. ÓRGANOS COLEGIADOS

### 8.1 Consejos Consultivos

A) *INTEGRACIÓN.* Como auxiliar de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, funcionará un Consejo Consultivo Nacional, así como, los demás Consejos Consultivos Regionales, Estatales que, en su caso, considere necesarios la Junta de Gobierno.

El Consejo Consultivo Nacional estará integrado por el Presidente de la CONDUSEF, quien lo presidirá, así como, por dos representantes de la SHCP, un representante por cada una de las Comisiones Nacionales de supervisión, tres representantes de las Instituciones Financieras y tres más de los usuarios; situación que permite una mayor participación y descentralización de la vida nacional, por lo que se, contribuirá a que se elaboren propuestas que permitan el mejoramiento de los servicios que se prestan, promover las campañas publicitarias que permitan el desarrollo de una cultura financiera entre la población.

Los Consejos Consultivos Regionales y Estatales estarán presididos por el Vicepresidente de Delegaciones, quien será asistido por el Delegado Regional o Estatal, quien actuará como Secretario Técnico. En el caso de los Consejos Consultivos Locales, la Presidencia será ocupada por el Delegado Estatal correspondiente y la Secretaría Técnica por el Delegado Local de que se trate.

El Consejo Consultivo Nacional sesionará por lo menos dos veces al año; los Consejos Consultivos Regionales, Estatales o Locales que en su caso instale la Junta, sesionarán por lo menos una vez al año. El Presidente o el Delegado, según corresponda, podrá invitar a las sesiones de trabajo de los Consejos Consultivos, a las asociaciones de Instituciones Financieras y a las organizaciones de usuarios, directamente vinculadas con el tema de la sesión.

Dentro de las atribuciones que le corresponden a los Consejos Consultivos se encuentran las siguientes:

- Opinar ante la Comisión Nacional sobre el desarrollo de los programas y actividades que realice;
- Elaborar propuestas que contribuyan al mejoramiento de los servicios que proporciona la Comisión Nacional;
- Opinar sobre el establecimiento de criterios para orientar la protección y defensa de los derechos de los usuarios;
- Opinar ante la Comisión Nacional en cuestiones relacionadas con las políticas de protección y defensa a los usuarios, así como, sobre las campañas publicitarias que la Comisión Nacional emprenda, con el fin de fomentar una cultura financiera entre la población;

- Proponer medidas para fortalecer la desconcentración de la Comisión Nacional con base en los lineamientos que expidan, en sus respectivos ámbitos de competencia, la Junta y el Presidente;
- Resolver o, en su caso, emitir opinión respecto de los asuntos que sean sometidos a su consideración, y
- Las demás que como órgano auxiliar le confieran otros ordenamientos.

Los Consejos Consultivos sesionarán por materia, debiendo convocarse a sus sesiones exclusivamente a las personas vinculadas con el tema a tratar en ellas.

El Consejo Consultivo Nacional podrá conocer de los asuntos que traten los Consejos Consultivos Estatales, Regionales o Locales, cuando a su juicio, la importancia de dichos asuntos así lo amerite.

## **8.2. Comité de Laudos**

Es un órgano colegiado que conoce y, en su caso, aprueba los laudos que debe emitir la Comisión Nacional en su carácter de árbitro, que tiene como propósito fundamental que las determinaciones de ésta gocen de imparcialidad y rigor jurídico.

## **8.3 Comité de Dictámenes Técnicos**

Es el órgano colegiado que conoce y, en su caso, aprueba los dictámenes técnicos solicitados a la Comisión Nacional por los usuarios de servicios financieros.

El funcionamiento e integración de los comités se llevará a cabo conforme a los lineamientos que para tal efecto emita la Junta de Gobierno.

## **9. ÓRGANO INTERNO DE CONTROL**

“La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) es la encargada de la vigilancia y control de la Comisión, quien designará un Comisario público propietario y uno suplente, quienes actuarán ante la Junta. Los Comisarios públicos evaluarán el desempeño general y las funciones de la Comisión y están facultados para solicitarle la información necesaria para el debido cumplimiento de sus atribuciones.

Además, la Comisión contará con un Órgano Interno de Control, la CONTRALORÍA INTERNA, que será parte integrante de su estructura orgánica. Las acciones que lleve a cabo dicho órgano de control tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la Comisión<sup>24</sup>, pues así, se desprende de la LPDUSF, conforme a la disposición que a continuación se transcribe:

*“Artículo 42. - El órgano de control interno de la Comisión Nacional tendrá las facultades que señalen las disposiciones legales aplicables, el Estatuto Orgánico y demás ordenamientos. Desarrollará sus atribuciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,*

<sup>24</sup> ACOSTA Romero, Miguel. *Op. cit.* Pp. 668 y 669.



*de la cual dependerá su Titular, así como sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades."*

El Congreso de la Unión podrá solicitar a la Comisión que le envíe la información que requiera acerca del desarrollo de sus actividades. La Comisión, previa aprobación de la Junta de Gobierno, y por conducto de la SHCP, enviará la información requerida.

## J. RÉGIMEN PATRIMONIAL

De acuerdo con lo que establece la LPDUSF, el patrimonio de la Comisión Nacional está constituido por:

*"Artículo 44. - El patrimonio de la Comisión Nacional está constituido por:*

- I. Sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones;*
- II. Los recursos que directamente le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación;*
- III. El producto de las sanciones pecuniaras derivadas de la aplicación de esta Ley;*
- IV. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación transfiera a la Comisión Nacional para el cumplimiento de su objeto, así como aquellos que adquiera la propia Comisión Nacional y que puedan ser destinados a los mismos fines;*
- V. Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que se obtengan de las inversiones que haga la Comisión Nacional, en los términos de las disposiciones legales, y*
- VI. Cualquier otro ingreso respecto del cual la Comisión Nacional resulte beneficiario."*

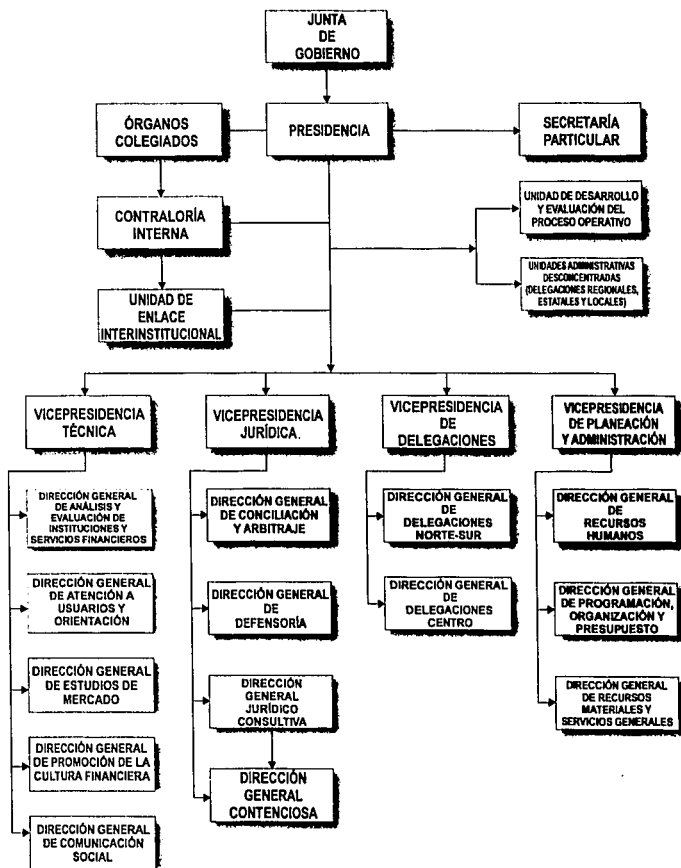
Se deriva de la LPDUSF lógicamente, que el patrimonio de la CONDUSEF se conforma desde el principio con bienes que haya adquirido la propia Comisión con los recursos monetarios que le hayan sido asignados por el Gobierno Federal o que le hayan sido transferidos por las Comisiones Nacionales de las que también recibió responsabilidades y atribuciones a favor de los usuarios de servicios financieros.

"Sin embargo, pese a lo que se establece en su normatividad, hasta ahora la Comisión Nacional depende de lo que el Gobierno de la Federación le asigna, ya que sus ingresos como autoridad sancionadora son mínimos. Las alternativas de suficiencia financiera, independiente de la transferencia presupuestal federal, de la que ciertamente no prescindirá puesto que es fundamentalmente una institución de servicio, habrán de sustentarse en la capacidad de la Institución para formular sus derechos, acciones, servicios como actos con significación de un costo debidamente tabulado que representen ingresos económicos para el Organismo y se constituyan en un soporte de su funcionamiento."<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> GARCÍA Gaytan, Rolando J. Op, cit

**COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN  
Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE  
SERVICIOS FINANCIEROS**



## CAPÍTULO II

### FACULTADES DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

*Sumario: A.- Atención a Consultas. B.- Atender y, en su caso, Resolver las Reclamaciones que formulen los Usuarios sobre los Asuntos que son de su Competencia. C.- Conciliación. D.- Actuar como Árbitro en Amigable Composición o en Juicio Arbitral de Estricto Derecho; así como, Emitir Dictámenes Técnicos. E.- Orientación Jurídica y Defensa Legal de los Usuarios. F.- Orientar y Asesorar a las Instituciones Financieras. G.- Coadyuvar con otras Autoridades en Materia Financiera. H.- Emitir Recomendaciones. I.- Celebrar Convenios. J.- Elaborar Estudios y Programas de Difusión. K.- Autorizar Información. L.- Información al Usuario. M.- Revisar Documentación. N.- Solicitar Información para la Sustanciación de Procedimientos. O.- Imponer Sanciones y Medidas de Apremio. P.- Solicitar Información a diversas Autoridades. Q.- Llevar el Registro de Prestadores de Servicios Financieros.*

Antes de entrar al estudio de las facultades designadas a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, es importante mencionar las reformas más trascendentales de las que fue objeto este Organismo, ya que las mismas, en gran parte, se encaminaron hacia las tareas que efectúa el Ombudsman Financiero.

Desde que entró en operación la Comisión Nacional, es decir, en abril de 1999, se suscitaron algunos obstáculos o debilidades que le impedían el adecuado cumplimiento de su objetivo fundamental y prioritario, consistente –como ya lo mencionamos en el anterior capítulo– en procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, situaciones que tienen su origen en distintos apartados de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, razón por la que fue necesario realizar una exhaustiva revisión a sus procedimientos, facultades y otras disposiciones contenidas en la misma, ello con el propósito de determinar los problemas técnicos y jurídicos que limitaban la actuación de la CONDUSEF para proporcionar un servicio acorde con las exigencias que la sociedad demandaba, ya que tales deficiencias estaban redundando en una disminución o ineficiencia en la defensa y protección de los usuarios.

Con base en lo anterior, se propuso una serie de reformas y adiciones que reforzaron los procedimientos y facultades de la CONDUSEF, con el único objetivo de propiciar una actuación expedita y dar cumplimiento efectivo a sus fines. Es así, como el 5 de enero del 2000 fue publicado en el DOF el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, Ley de Instituciones de Crédito, así como, a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas y Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Las principales reformas a que se refiere el Decreto antes mencionado son las siguientes:

➤ Se estimó necesario que el término de usuario también contemplara a toda persona que contrata o utiliza un producto o servicio financiero con alguna Institución Financiera, incluyendo a los sujetos que gozan de algún derecho frente a la Institución, derivado de la contratación de una

operación o servicio determinado. De igual forma, dentro de la esfera de acción de la CONDUSEF, quedan también incluidos los beneficiarios de productos o servicios financieros.

➤ Por lo que respecta al concepto de Institución Financiera y para no desvirtuar el propósito fundamental de la CONDUSEF y saturarla con asuntos que no son de su competencia y que pueden ser desahogadas a través de otros organismos como la Procuraduría Federal del Consumidor, se excluyeron a aquellas empresas contempladas por la Norma Oficial Mexicana emitida por la Secretaría de Economía.

➤ Para dar una mejor atención al usuario de servicios y productos financieros, fue necesario prevenir a las Instituciones Financieras para dar creación a Unidades Especializadas de Atención a Usuarios. La creación de las mencionadas Unidades, constituye uno de los mayores avances en la protección de los derechos e intereses de los usuarios. Con ello, se pretende que las Entidades Financieras mantengan una vía expedita para la atención de reclamaciones presentadas por el público usuario, sin excluir la posibilidad de que, de darse el caso, posteriormente la CONDUSEF intervenga en la resolución del conflicto a través de la reclamación correspondiente ante la propia Comisión.

➤ Se modificó el plazo de tres meses a un año para la presentación de reclamaciones, ello en virtud de que al contar con Unidades Especializadas para la atención de las mismas, se consideró oportuno ampliar el plazo antes mencionado. Con ello, se extiende la protección a la gran mayoría de los usuarios, en la medida que gozan de un lapso más prolongado, evitando que su petición se deseché por extemporánea, situación que respondía al desconocimiento de la LPDUSF.

➤ Se otorgó a la CONDUSEF la facultad para emitir dictámenes técnicos respecto de las reclamaciones que presenten los usuarios, en aquellos casos en que por causas imputables a la Institución Financiera de que se trate, no se dé el arbitraje, teniendo el usuario la posibilidad de utilizar o hacer valer el dictamen como prueba ante la instancia judicial.

➤ Fue necesario elevar algunas de las multas que contemplaba la LPDUSF, asociadas al incumplimiento de obligaciones a cargo de las Instituciones Financieras, con el propósito de inhibir prácticas deficientes e incorrectas. De igual forma, se detectó la necesidad de establecer una multa adicional, a las ya existentes, a la Institución que no comparezca a la junta de conciliación en los términos previstos por la LPDUSF, o la constitución de la Unidad Especializada de Atención a Usuarios y beneficiarios que deben tener las Instituciones Financieras.

➤ Se autorizó a la CONDUSEF para determinar el monto, las condiciones y la forma de las garantías a las que la LPDUSF se refiere, así como, el monto del pasivo contingente que deben constituir las Instituciones Financieras, en caso de reclamación en su contra.

➤ Se adecuó la terminología empleada con el propósito de contar con un instrumento legal acorde con el marco jurídico existente. Antes de la reforma existían imprecisiones tales como la mención de un Reglamento Interno, cuando jurídicamente se debe referir a un Estatuto Orgánico, tal como se prevé en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

➤ Se otorgó a la CONDUSEF la facultad para regular el funcionamiento del Registro de Prestadores de Servicios Financieros.

➤ Se unificaron los procedimientos de conciliación y arbitraje existentes en los ordenamientos aplicables a las Entidades Financieras.

➤ Se eliminó el requisito por el cual el usuario debía otorgar autorización por escrito a la CONDUSEF, a fin de que ésta pudiera solicitar a la Institución Financiera correspondiente la información necesaria para la sustanciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje. Actualmente, la sola presentación de la reclamación por parte del usuario, faculta a la Comisión Nacional para exigir dicha información.

➤ Se dio paso a la posibilidad de que las partes de común acuerdo puedan designar como árbitro, además de la Comisión Nacional, como otra opción, a un tercero.

➤ Otra reforma importante es la que obligó a las Instituciones Financieras a presentar un informe detallado y razonado sobre los hechos relativos a las reclamaciones que presenten los usuarios.

➤ Con las reformas se incluyó la facultad de que la CONDUSEF supla las deficiencias de las reclamaciones de los usuarios, a fin de dar mayor seguridad a éstos, que por su condición económica no puedan contar con la asesoría de un abogado.

En virtud de lo anterior, se derogaron los artículos 118°-B regulados por la Ley de Instituciones de Crédito, 135° respecto a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, 93° Bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, así como, el 31° relativo a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

En este orden de ideas, y una vez que ya se aludió a las reformas más significativas que fortalecieron al Ombudsman Financiero, procederemos a dar un esbozo sobre las facultades que tiene a su cargo la CONDUSEF, a reserva de que con posterioridad se analice cada una de ellas, así pues, en el artículo 11° de la LPDUSF se contemplan claramente las potestades encomendadas a este Organismo.

Le corresponde atender y resolver las consultas que le presenten los usuarios sobre asuntos de su competencia, es decir, aquellas que versen sobre cuestiones relacionadas con los servicios o productos que ofrecen las Instituciones Financieras. En este sentido, si es importante considerar que las consultas en realidad deben guardar correlación en el ámbito que le compete al Ombudsman porque, efectivamente y con justa razón, en caso de que no se refieran o tengan vínculo con la materia son desechadas de plano; ya que no reciben respuesta por parte del personal adscrito a la Dirección General Jurídico Consultiva, consideramos que lo anterior es así, porque sino tal situación lo que ocasiona es la pérdida del objeto para el cual se creó la Dirección, aunado a que también habría un cúmulo de trabajo innecesario.

De igual forma, atender y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los usuarios, sobre los asuntos que sean competencia de la Comisión Nacional; esta fue una de las facultades que se reformó, ya que anteriormente, la LPDUSF no daba la alternativa de que primero se analizará la reclamación y luego se procediera a resolverla; sino que más bien, consideraba por hecho la existencia de un conflicto. Situación que no permitía el estudio de la procedencia o improcedencia de tal reclamación.

La siguiente facultad también fue objeto del paquete de reformas que se presentó, nos referimos al procedimiento conciliatorio entre el usuario y la Institución Financiera, así como, entre una Institución Financiera y varios usuarios, exclusivamente en los casos en que éstos hayan contratado un mismo producto o servicio, mediante la celebración de un contrato. Para tal eventualidad, se contempla que los usuarios presenten su reclamación de manera conjunta, en el entendido de que los problemas son comunes respecto a una o varias instituciones. Ello, con la finalidad de que no existan tantos procedimientos.

Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho de conformidad con la LPDUSF, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los usuarios con las Instituciones Financieras, así como, emitir dictámenes técnicos; esta última atribución fue incluida en las reformas porque con la anterior Ley no se contemplaba la emisión de tales dictámenes, es por lo que, resulta de gran relevancia, ya que con este documento el usuario puede iniciar por la vía correspondiente el juicio que conforme a derecho proceda.

De conformidad con lo señalado por el artículo 86° de la LPDUSF, la CONDUSEF debe contar con un cuerpo de defensores para prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado; así como, respecto de prestatarios que no corresponden al sistema financiero, siempre y cuando se trate de conductas tipificadas como usura o se haya presentado denuncia penal. Cabe mencionar, que esta atribución también se rige por las disposiciones que, para tal efecto, se crearon y a las que aludiremos más adelante.

Proporcionar a los usuarios los elementos necesarios para procurar una relación más segura y equitativa entre éstos y las Instituciones Financieras; con ello, lo que la CONDUSEF pretende es prevenir posibles conflictos que puedan generarse por carecer de información, sin embargo, sobre el particular consideramos que aún falta mucho por hacer, si partimos del entendido de que a la fecha y aunque resulte increíble, existe gente que aún no sabe sobre la existencia de este Organismo creado *ex profeso* y que pretende erradicar ese mal vicio del burocratismo en el que se encuentra inmerso el servicio de banca y crédito en nuestro país.

Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las Instituciones Financieras y los usuarios, lo cual resulta muy propicio, porque de esta forma se exhorta a las Entidades Financieras para que cumplan sus obligaciones con los usuarios e integrar y coordinar los trabajos de los Consejos Consultivos Estatales. Lo que se ha venido logrando, es dotar al área central y a las Delegaciones de herramientas que les permitan evaluar las condiciones financieras, económicas, políticas y sociales de las entidades federativas.

Emitir recomendaciones, en primer lugar, a Instituciones Financieras, como a las autoridades federales y locales para coadyuvar al cumplimiento del objeto de la LPDUSF y el de la Comisión Nacional; y con ello lograr el sano desarrollo del sistema financiero mexicano. Esto debe tener como principal objetivo fomentar en el usuario la seguridad que le permita hacer uso de las diversas herramientas que integran el sector financiero, y así tener la certeza de que el servicio será acorde con las necesidades que ellos demanden.

Formular recomendaciones al Ejecutivo Federal a través de la SHCP, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento al objeto de la LPDUSF y al de la Comisión Nacional, así como, para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.

Concertar y celebrar convenios con las Instituciones Financieras, así como, con las autoridades federales y locales. Para ejemplificar esta facultad, nos permitimos citar el comunicado de fecha 27 de diciembre del año dos mil, a través del cual el Presidente de la CONDUSEF, informó que *"...el Ombudsman Financiero ha celebrado durante el año dos mil, Convenios de Colaboración con los gobiernos de Michoacán; Guerrero; Puebla; Hidalgo; Coahuila; Colima; Guanajuato; Zacatecas y, en Diciembre 16 se firmó el Convenio de Colaboración con el gobierno de Tabasco, teniendo como testigo de honor al Secretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz. Además, dijo Aceves Saucedo, que informó al Secretario de Hacienda que en cada uno de los Estados se ha instalado el Consejo Consultivo Estatal, que está integrado por miembros del gobierno local, por los representantes de las cámaras de la localidad y por los representantes de los usuarios de cada Estado. Estos convenios, aseveró el Presidente de la CONDUSEF, apoyan el fomento a la cultura financiera de los usuarios, entre otras sociedades e instituciones con las cuales se considera que existen intereses comunes y complementarios, que en mucho favorecen la buena relación financiera y social en cada uno de los Estados de nuestro País."*

Elaborar estudios de derecho comparado relacionados con las materias de su competencia y publicarlos para apoyar a los usuarios y a las Instituciones Financieras. Esta es una labor que nos permite tener una amplio panorama sobre las condiciones bajo las cuales opera el servicio de banca y crédito a nivel mundial.

La potestad que le permite a la Comisión celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las de la Comisión Nacional, ha favorecido mucho al sector educativo y a guisa de ejemplo citamos al *"Seminario de Resolución de Conflictos en el Sistema Financiero Mexicano"* organizado por nuestra honorable Universidad Nacional Autónoma de México el 28 de septiembre del 2000; permitiéndonos conocer sobre el Ombudsman Financiero y el papel que juega dentro del sector financiero mexicano.

Proporcionar información a los usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las Instituciones Financieras, y elaborar programas de difusión con los diversos beneficios que se otorguen a los usuarios; es una tarea que guarda estrecha relación con la que se refiere a informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las citadas Instituciones y sus niveles de atención, así como, de aquellas que presentan los niveles más altos de reclamaciones por parte de los usuarios; pues todo concluye en fomentar la cultura financiera en nuestro país, ya que en la actualidad existe una gran diversidad de operaciones financieras de las cuales y por desconocer su funcionamiento no se efectúan. Lo que nos lleva al análisis y, en su caso, la autorización de dicha información dirigida a los usuarios y que trata sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las Instituciones, cuidando en todo momento que la publicidad que éstas utilicen se dirija en forma clara, para evitar que la misma pueda dar origen a error o inexactitud.

---

<sup>1</sup> <http://www.condusef.gob>

Otras tareas encomendadas al Ombudsman Financiero y que cobran importancia son: revisar y, en su caso, proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por Instituciones Financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios. Ello, resulta de gran importancia, ya que en la mayoría de los casos y por el desconocimiento de las respectivas cláusulas, se firman contratos que *a posteriori* generan grandes problemas con la banca, *verbigracia*, deudores de la banca.

Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la sustanciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje. Para todos los efectos legales, la sola presentación de la reclamación por parte del usuario, faculta a la Comisión Nacional para exigir la información relativa.

Imponer las sanciones y aplicar las medidas de apremio correspondientes y que se contemplan en la LPDUSF.

Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional.

La CONDUSEF absorbe así, las funciones que, en materia de aclaraciones y quejas, venían desarrollando las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, constituyéndose en la única autoridad encargada de la protección y defensa de los intereses del público; por lo que bien merece el reconocimiento que se le ha atribuido por parte del Gobierno Federal, nos referimos al comunicado de fecha 3 de mayo del 2001, mediante el cual se informó: *"En la reciente Convención Nacional Bancaria, el señor Secretario de Hacienda, FRANCISCO GIL DÍAZ, expresó su interés y su compromiso de fortalecer a la CONDUSEF. Quisiera decirles, agregó Ángel Aceves Saucedo, Presidente de esta Comisión, que ese apoyo lo ofrece para un organismo que ha respondido a las expectativas que generó su creación, que actuó con iniciativa pese a un entorno que no ha sido del todo favorable; en vez de esperar en la pasividad mejores tiempos o reaccionando sólo ante las circunstancias. Nuestra trayectoria ha sido la de un rudo ascenso para acceder al cumplimiento de los objetivos que nos fueron encomendados. La oferta del señor Secretario, la queremos entender como un reconocimiento a lo que ha logrado la CONDUSEF por propio mérito."*<sup>2</sup>

Brinda protección y defensa, proporciona asesoría e información a nuestra sociedad que, a la luz de los últimos acontecimientos, ha quedado en evidencia que se necesitaba de una instancia idónea y especializada que velara por sus legítimos intereses como público usuario de los servicios financieros. Así pues, la Comisión es la instancia que mediante tres vertientes básicas promueve la protección para los usuarios de servicios financieros que prestan las Instituciones bancarias, los organismos bursátiles, las aseguradoras y las afianzadoras, así como, el sistema de ahorro para el retiro, entre otras.

La primera vertiente se orienta a crear y fomentar una cultura adecuada del uso de las operaciones y servicios financieros a través de programas específicos; difundir y proporcionar información relacionada con los servicios y productos que ofrecen las instituciones financieras, así como, difundir los programas que éstas otorgan en beneficio de los usuarios. Para llevar a cabo estas funciones

---

<sup>2</sup> <http://www.condusef.gob>



se desarrolla un sistema de información que incluye un centro de atención telefónica, correo electrónico y una página de Internet <sup>3</sup>, que permita hacer del conocimiento al público las funciones de la CONDUSEF y las características generales de los distintos productos y servicios que ofrecen a los usuarios las Instituciones Financieras. También busca canalizar información a éstas sobre las reclamaciones hechas por los usuarios acerca de los servicios y productos que ofrecen.

Otra de las tareas es la de difundir material promocional, de capacitación y publicitario de los servicios y productos que prestan las instituciones financieras. Asimismo, integran estudios de diagnóstico de los sectores de su competencia para conocer las tendencias, los impactos económicos y diseñar las estrategias de orientación y asesoría a los usuarios y a las Instituciones Financieras. Finalmente, revisará, y en su caso sugerirá modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por las Instituciones Financieras, verificando que no contengan cláusulas confusas que dificulten a los usuarios conocer claramente el alcance de las obligaciones.

En la segunda vertiente, la jurídica contenciosa, destacan los procedimientos de conciliación y arbitraje. El procedimiento de conciliación es un trámite preliminar al arbitraje que se considera conveniente agotar por parte del usuario para que no se llegue a una instancia judicial, ya que al conciliar, la Comisión participa entre Instituciones y usuarios para resolver las reclamaciones sobre los servicios financieros. El arbitraje es el procedimiento que permite a los particulares someter la decisión de una controversia a un tercero, para solucionar de manera pacífica las contiendas.

La tercer vertiente fundamental contribuye al sano desarrollo del sistema financiero mexicano, ejerciendo su facultad al recomendar a las autoridades y a las Instituciones, cambios y modificaciones a las reglas, normas o procedimientos con el fin de prevenir los conflictos que naturalmente se presentan en las operaciones propias del sector.

Bajo estas consideraciones, se procederá al análisis de las tareas y atribuciones más importantes que se le encomiendan al Ombudsman Financiero de nuestro país.

## **A. ATENCIÓN A CONSULTAS**

La misión por la cual fue creada la CONDUSEF es la de fungir como Ombudsman de los usuarios de servicios financieros, por ello, la importancia de contar con un proceso de calidad y eficiencia de "Atención a los Usuarios", se vuelve una razón de peso.

La atención al usuario es el objetivo fundamental, para lo cual se establece un proceso interno que permite asegurar, a nivel nacional, que quien se acerque a la Comisión será recibido, se le atenderá y, en su caso, asesorará jurídicamente. En este proceso se busca la colaboración activa de las propias Instituciones Financieras, pidiéndoles enlaces eficientes con la Comisión para atender las solicitudes de información, aclaraciones y cuestionamientos e incluso reclamaciones que se presenten.

---

<sup>3</sup> <http://www.condusef.gob>

Continuando con el objeto de estudio a tratar en este capítulo y con el fin de lograr una mejor comprensión sobre el particular, se considera conveniente aludir en primer término, a los conceptos básicos que se vinculan con esta facultad:

Se debe entender por "consulta la opinión; dictamen emitido verbalmente o por escrito por un jurisperito, respondiendo a la solicitud de parecer que se le formula. *Etimología:* proviene de la voz *culta*, postverbal de *consultar*, derivado del latín *consultare*, frecuentativo de *consulo*, -ere- "convocar, reunir", término que era utilizado con mucha frecuencia en conexión con el Senado (*Senatus consultus*), pasando de "reunir al Senado para deliberar" o "consultar al Senado"..."<sup>4</sup>

También se considera como el "Parecer o dictamen que por escrito o de palabra se pide o se da acerca de una cosa. Conferencia entre abogados, médicos u otras personas para resolver alguna cosa, y la pregunta o propuesta que se hace por escrito sobre ella. Dictamen que los consejos, tribunales u otros cuerpos dan por escrito al rey, sobre un asunto que requiere una real resolución, o proponiendo sujetos para un empleo. En el campo del derecho, el responder a las consultas que les hagan es una de las principales funciones del juriconsulto y en donde éste debe revelar sus conocimientos, su criterio jurídico, su espíritu reflexivo y su rectitud de conciencia, huyendo de precipitaciones, ligerezas y conveniencias personales."<sup>5</sup>

Luego entonces, *consulta* es entendida como la opinión que proporciona la persona que posee los conocimientos necesarios que le permitan resolver la duda o inquietud que se le planteó. En este contexto, las consultas de las que tenga conocimiento el Ombudsman Financiero deberán versar únicamente sobre el tipo de productos y/o servicios ofrecidos por las Instituciones Financieras en el país, dentro de las cuales podemos encontrar: características, forma de operación, personal a quien contactar en cada Institución Financiera elegida, y compromisos asumidos por las partes, exceptuando de esta información la relativa a los costos que cada Institución cobrará a los usuarios por el uso de los productos y/o servicios.

De igual forma, atenderá consultas sobre la forma de operación de la CONDUSEF, para lo cual expondrá el procedimiento mediante el cual se puede brindar atención al usuario, así como, respecto al alcance de la Comisión Nacional en cuanto a las necesidades particulares de cada caso que esboce el usuario.

"Al no existir en su ley, un plazo para la resolución de consultas o peticiones, y al no resultar aplicable a la materia financiera la Ley Federal de Procedimientos Administrativos conforme a su artículo 1º, la CONDUSEF debe resolver dentro del plazo de cuatro meses las consultas que le sean presentadas, en estricto respeto al derecho constitucional de petición..."<sup>6</sup>

Sobre el punto que antecede, nos permitimos citar las siguientes tesis que se han emitido:

**"GARANTÍAS INDIVIDUALES, DERECHO DE PETICIÓN. TÉRMINO PARA QUE LA AUTORIDAD EMITA Y DE A CONOCER AL PETICIONARIO EL ACUERDO RESPECTIVO. El término con el que cuentan los funcionarios y empleados públicos**

<sup>4</sup> Voz: "CONSULTA". COUTURE J., Eduardo. *VOCABULARIO JURÍDICO*, 5ª ed. Ed. Depalma. Argentina, Buenos Aires. 1993. P. 170.

<sup>5</sup> *ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA* EUROPEO-AMERICANA. T. XV. Ed. Espasa-Calpe. España, Madrid. 1990. P. 97.

<sup>6</sup> GÓMEZ Aguirre, Alfredo. *SEMINARIO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO*. Facultad de Derecho de la UNAM. 28 de Septiembre del 2000.

*para dar contestación a alguna petición de un particular conforme a lo dispuesto por el artículo 8º constitucional, debe entenderse como aquel en el que razonablemente puede estudiarse una petición y acordarse, por lo que resulta inexacto que los funcionarios y empleados cuenten con un término de cuatro meses para dar contestación a dicha petición.*

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 119/90. Elias Jorge Cruz Garfias. 7 de junio de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: María del Carmen Sánchez Hidalgo. Secretario: Cuahtémoc González Álvarez.\**

**"PETICIÓN. TÉRMINO PARA EMITIR EL ACUERDO.** La tesis jurisprudencial número 767 del Apéndice de 1965 al Semanario Judicial de la Federación, expresa: Atento lo dispuesto en el artículo 8º de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional. De los términos de esta tesis no se desprende que deban pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición para que se considere transgredido el artículo 8º de la Constitución Federal, y sobre la observación del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el repetido precepto."

**Sexta Época:**

*Amparo en revisión 7536/64. Ricardo Meneses López. 8 de enero de 1965. Unanimidad de cuatro votos.*

*Amparo en revisión 7286/64. Ángel Carreño Luna. 11 de junio de 1965. Unanimidad de cuatro votos.*

*Amparo en revisión 1377/65. José Ruiz Gómez. 11 de junio de 1965. Cinco votos.*

*Amparo en revisión 1729/65. Antonio Aguilar Reyes. 25 de junio de 1965. Cinco votos.*

*Amparo en revisión 3686/65. Gabriel Granados Cabello. 28 de octubre de 1965. Unanimidad de cuatro votos.*

En este orden de ideas y con base en los anteriores criterios, concluimos que no es necesario que transcurran más de cuatro meses sin dar respuesta a una petición formulada en términos del artículo 8º de la Constitución Política Mexicana, para considerar transgredido dicho precepto. En efecto, la respuesta que recaiga a la consulta formulada ante la CONDUSEF, se hace por escrito y "en breve término", debiéndose entender por éste aquel en el racionalmente pueda estudiarse y acordarse la consulta formulada. En consecuencia, resulta inexacto decir que los funcionarios y empleados del Organismo cuenten con un término de cuatro meses para dar contestación a una solicitud.

Esta facultad se cumple cabalmente, en el 4to. Piso del Edificio que alberga a la Comisión, ya que es donde se encuentra la Dirección General Jurídico Consultiva, área que tiene a su cargo, como ya se mencionó en el anterior capítulo, dar respuesta a todas y cada una de las consultas que se reciban y cuyo contenido verse únicamente sobre los servicios o productos financieros; situación que se realiza en un tiempo muy corto en realidad, ya que dependerá de la carga de trabajo que impere, pues apenas es recibida la consulta, por los medios conducentes, ésta es turnada a la Dirección en comento, y ahí se canaliza a alguna de las dos Jefaturas de Departamento que existen, las cuales cuentan con un cuerpo de abogados proyectistas que dan respuesta a la brevedad, después de un exhaustivo estudio, análisis y revisión de las mismas, posteriormente, y una vez resueltas las consultas, éstas se hacen del conocimiento del usuario a través de los medios idóneos que para el

<sup>7</sup> Véase: Jurisprudencia 214. Apéndice 1917-1985. Octava Parte. P. 360.

particular se han destinado. Situación que es posible gracias a la tecnología moderna que proporciona elementos de atención masiva, tales como: servicios de correo electrónico, atención telefónica y la propia página de Internet, así como, una revista mensual y, naturalmente, boletines, folletos, catálogos y guías para usuarios.

Este esquema sirve no sólo para recibir consultas, sino para cumplir con el objetivo de difundir los servicios que ofrecen las Instituciones Financieras, así como, sus modalidades y características específicas.

"Para estar en condiciones de cumplir la atención a los usuarios bajo un esquema de calidad total, se desarrolla un sistema de cómputo con tecnología de punta que permite definir tiempos de respuesta y procesar la información de forma tal que genere un banco de datos que será de fundamental importancia para alimentarlo de información, tanto a las áreas internas de la comisión, como a las propias Instituciones Financieras, mediante la estrecha comunicación que con ella se establezca. La atención al usuario se otorgará buscando el desarrollo de la cultura financiera. Si los prestadores de servicios son claros en las peculiaridades de los servicios y productos que ofrecen, y los usuarios son informados e, incluso, capacitados adecuadamente, la incidencia de eventuales conflictos tenderá a disminuir."<sup>8</sup>

En consecuencia, el personal que brinda la atención debe estar comprometido con la filosofía de servicio de la Comisión, proporcionando al usuario la seguridad de que su problemática es comprendida por un Organismo que lo apoya al darle la razón cuando la tenga, supliendo su queja o comunicándole con todo respeto y cuidado que la razón no le asiste.

En este sentido, se destacan dos valores que deben prevalecer en cada una de las acciones que se desarrollen:

- Actitud. "Entendiendo para ésta la disposición de ánimo manifestada exteriormente."<sup>9</sup>
- Aptitud. "Es la cualidad que hace que un objeto sea apto para cierto fin. Idoneidad para ejercer un cargo."<sup>10</sup>

## **B. ATENDER Y, EN SU CASO, RESOLVER LAS RECLAMACIONES QUE FORMULEN LOS USUARIOS SOBRE LOS ASUNTOS QUE SON DE SU COMPETENCIA**

Se entiende por "reclamar, clamar o llamar con repetición o insistencia, así pues, en el ámbito jurídico consiste en llamar a una autoridad a un prófugo, o pedir al juez competente el reo o la causa en que otro entiende indebidamente"<sup>11</sup>

<sup>8</sup> *CRÓNICA LEGISLATIVA*, Núm. 8, México, D.F. Mayo-Junio, 1999. Pp. 71 y 72.

<sup>9</sup> Voz: "ACTITUD". *DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ESTUDIANTIL*. Grupo Editorial Océano. España, Barcelona. 1996. P. 26.

<sup>10</sup> Voz: "APTITUD". *Op. cit.* P. 75.

<sup>11</sup> Voz: "RECLAMAR". *Ibidem.*, P. 792.

También puede ser entendida desde su raíz, reclamación proviene del latín *reclamatio*. "Es el recurso que generalmente se interpone contra los acuerdos de trámite de los presidentes de los órganos judiciales colegiados."<sup>12</sup>

"Para presentar reclamaciones, el ámbito de acción de la CONDUSEF es aplicable cuando existan diferencias en la interpretación de los compromisos asumidos implícita o explícitamente, derivados de la suscripción del contrato de adhesión a través del cual el usuario contrató el servicio o adquirió el producto ofrecido por la Institución financiera. Asimismo, se entenderán reclamaciones cuando a criterio del usuario, la Institución Financiera haya actuado de manera indebida, o cuando haya incumplido con lo planteado en los contratos suscritos con el usuario."<sup>13</sup>

Con fundamento en lo que dispone el artículo 61° de la LPDUSF, la CONDUSEF no puede atender aquellas reclamaciones derivadas de las variaciones en las tasas de interés que se pacten entre el usuario y la Institución Financiera, cuando sean consecuencia directa de condiciones generales observadas en los mercados.

De forma oficiosa, la CONDUSEF podrá rechazar todo tipo de consultas que a su criterio juzgue como notoriamente improcedentes. En cambio, si en la reclamación existe algún tipo de deficiencia, la Comisión Nacional está facultada para suplir tal deficiencia a favor del usuario.

Entonces, la reclamación opera cuando el usuario desea presentar formalmente una petición ante alguna Institución Financiera para que ésta rectifique o enmiende determinada acción o hecho que considera fue incorrecto o no se apegó a los términos bajo los cuáles se contrato determinado servicio financiero, o bien, cuando derivado de alguna acción presuntamente realizada bajo la responsabilidad de alguna Institución Financiera el usuario haya resultado afectado.

Es aconsejable que antes de presentar su reclamación formalmente ante CONDUSEF, se consulte al responsable de la atención al público de la propia Institución Financiera en donde se originó la controversia y el usuario exponga con claridad en que consiste su petición.

También la Comisión podrá atender las reclamaciones que sean presentadas dentro del término de un año contado a partir de que se suscite el hecho que la produce. Esta reclamación podrá presentarse a elección del usuario en la Unidad Especializada de la Institución Financiera, en el domicilio de la CONDUSEF o en alguna de sus Delegaciones estatales o regionales.

De acuerdo a lo que establece al artículo 63° de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, las reclamaciones se pueden presentar por comparecencia del afectado, en forma escrita, o por cualquier otro medio idóneo, cumpliendo con los siguientes requisitos:

1. Nombre y domicilio del reclamante;
2. Nombre y domicilio del representante o persona que promueve en su nombre, así como, el documento en que conste dicha atribución;

<sup>12</sup> Voz: "RECLAMAR". Instituto de Investigaciones Jurídicas. *DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO*. 13° ed. Ed. UNAM y Porrúa. México, D.F. 1999. P. 2680.

<sup>13</sup> DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. *Op. cit.* P. 253.

3. Descripción del servicio que se reclama, y relación sucinta de los hechos que motivan la reclamación;
4. Nombre de la Institución Financiera contra la que se formula la reclamación. La Comisión Nacional podrá solicitar a la SHCP y a las Comisiones Nacionales los datos necesarios para proceder a la identificación de la Institución Financiera, cuando la información proporcionada por el usuario sea insuficiente; y
5. Documentación que ampare la contratación del servicio que origina la reclamación. La Comisión Nacional estará facultada para suplir la deficiencia de las reclamaciones en beneficio del usuario.

Las reclamaciones podrán ser presentadas en forma conjunta por los usuarios que presenten problemas comunes con una o varias Instituciones Financieras, debiendo elegir al efecto uno o varios representantes formales comunes.

Así pues, la reclamación que reúna los requisitos antes enunciados, por su sola presentación, interrumpe la prescripción de las acciones legales correspondientes, durante el tiempo que dure el procedimiento. Una vez que se ha recibido la reclamación, la Comisión Nacional correrá traslado de la misma a la Institución Financiera dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la citada reclamación, anexando todos los elementos que el usuario hubiera aportado, y señalando en el mismo acto la fecha para la celebración de la audiencia de conciliación, con apercibimiento de sanción pecuniaria en caso de no asistir.

Respecto a las reclamaciones atendidas por la CONDUSEF, cabe señalar que el SECTOR BANCARIO encabeza el listado del porcentaje más alto que es atendido, seguido del de Seguros; logrando un gran número de conciliaciones. No es obstáculo para arribar a la anterior conclusión, el hecho de que gran parte de las reclamaciones se relacionan con los créditos, los préstamos, las cuentas de cheques y las tarjetas de crédito.

Dentro del SECTOR BURSÁTIL, las principales causas que dan origen a las reclamaciones son la "inconformidad en el manejo de cuenta" y la "negativa a devolver el capital invertido en obligaciones".

Por lo que respecta al SECTOR ASEGURADOR, el ramo de automóviles es el que presenta mayor número de reclamaciones, seguido del seguro de vida, accidentes y enfermedades. La causa con mayor incidencia es la "inconformidad con el monto de la indemnización", seguida de "siniestro excluido o no cubierto" y "retraso en el pago de la indemnización"; debido a que son causas aplicables a todas las operaciones y ramos del sector asegurador.

En el SECTOR AFIANZADOR, la mayor concentración de reclamaciones corresponde a las fianzas administrativas, ello como resultado de la obligatoriedad de contratarlas para la celebración de determinados contratos entre particulares y entidades gubernamentales. Así mismo, las causas principales que generan una reclamación son el "retraso en el pago de la fianza" y "rechazo del pago por reclamación extemporánea".

Como principales causas de reclamación dentro del SECTOR DE SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO, se encuentran los problemas derivados de traspasos de recursos ICEFAS-AFORE (Instituciones de Crédito Especializadas en Fondos de Ahorro y Administradoras de Fondos para el Retiro), unificación de cuentas, traspasos de fondos Afore-Afore, retiro de fondos, registro irregular,

asistencia general, estado de cuenta o aclaración de saldo y el retiro de fondos del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).

Es importante mencionar, que respecto a la atención a reclamaciones que en un momento determinado pudiera presentar el usuario ante la CONDUSEF, ésta no debe ser confundida con la queja, ya que la Ley que rige a la Comisión Nacional no utiliza el término de "queja" sino el de "reclamación", probablemente porque dentro del campo del derecho, la palabra queja es un tecnicismo asociado a un recurso que prevén las leyes para recurrir una resolución judicial o administrativa. En cambio, la "reclamación", no se encuentra asociada a un tecnicismo procesal, encontrando su definición general como una oposición manifiesta hecha a una cosa por considerarla injusta o que no se consiente, excepto en materia de seguros donde el término reclamación se ha venido usando para requerir administrativamente el pago de un seguro.

### C. CONCILIACIÓN

Aunque en el siguiente capítulo se analizará con mayor profundidad esta facultad, no es óbice para que en este apartado se estudien los elementos básicos que permitan comprender el contenido de estos términos.

"Por conciliación se entiende el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando exista controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es asimismo el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que debe regular sus relaciones jurídicas.

La conciliación tiene amplia aplicación jurídica. Forma parte importante del derecho procesal del trabajo, pero también del derecho civil y del derecho internacional público, en donde ha alcanzado también categoría de instancia obligatoria; y actualmente la de institución de carácter voluntario u obligatorio en controversias que se presentan en una amplia gama de actividades relacionadas con instituciones bancarias, instituciones de seguros, defensa del consumidor o protección de personas y menores."<sup>14</sup>

"En el ámbito jurídico, conciliación es la audiencia previa a todo juicio civil, laboral o de injurias, en la que la autoridad judicial procura avenir a las partes, con el fin de evitar el proceso."<sup>15</sup>

Otras obras definen a la conciliación estableciendo que "conciliar (del latín *conciliare*) significa componer, ajustar los ánimos de quienes estaban opuestos entre sí. Esta circunstancia puede ser intentada por espontánea voluntad de cualquiera de las partes o por la mediación de un tercero, quien advertido de las diferencias no hace otra cosa que ponerlos en presencia para que antes de que accionen busquen la coincidencia.

<sup>14</sup> Voz: "CONCILIACIÓN". Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* P. 568.

<sup>15</sup> Voz: "CONCILIACIÓN". PALOMAR de Miguel, Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS. T. I. Ed. Porrúa, México, D.F. 2000. P. 345.

Ese tercero puede ser un particular o un funcionario; en este último caso forma parte del mecanismo procesal y lleva la impronta del Estado, que tiene un interés permanente en lograr la paz social.

Si la conciliación ha dado resultado, el arbitraje no tiene razón de ser. Pero si la conciliación falla, no quedan sino: dejar que los acontecimientos se precipiten o recurrir al arbitraje, es decir, que por un camino se impone en *el hecho* el más fuerte, y por el otro camino, que es el *del derecho*, se impone el más justo.<sup>16</sup>

Luego entonces, se entiende por conciliación el acuerdo mediante el cual las partes tratan de disipar sus diferencias y así, evitar procedimientos largos, costosos e innecesarios si pueden llegar a la avenencia, ya que se trata de un compromiso que fue aceptado voluntariamente por las mismas partes. Ahora bien, corresponde a la Comisión Nacional llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, entre el usuario y la Institución Financiera en los términos previstos en la LPDUSF, así como, entre una Institución Financiera y varios usuarios, exclusivamente en aquellos casos en que éstos hayan contratado un mismo producto o servicio, mediante la celebración de un contrato.

Bajo este contexto, se conoce como "proceso administrativo de conciliación", de acuerdo con la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el que implica seguir un procedimiento que marca la misma ley, con la finalidad de que lleguen a un acuerdo de solución las partes ante la controversia sobre la aplicación o interpretación de su derecho; ello requiere del Abogado Conciliador cualidades que, sobre el sustento legal, la justicia y su profesionalismo, le permitan defender al usuario, orientarlo y asesorarlo. Al conciliar, la Comisión participa entre Instituciones y usuarios, para resolver las reclamaciones sobre los servicios financieros.

Se puede afirmar, sin temor a equivocarse que el espíritu de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, sustento de la CONDUSEF, se materializa todos los días en la Dirección General de Conciliación y Arbitraje; ya que después de haber pasado por el área de consulta, el reclamante -conocido así al usuario de servicios financieros que presenta una reclamación contra alguna Institución del sector financiero- se enfrenta cara a cara con un representante (apoderado) de esta última.

## **D. ACTUAR COMO ÁRBITRO EN AMIGABLE COMPOSICIÓN O EN JUICIO ARBITRAL DE ERICTO DERECHO, ASÍ COMO, EMITIR LOS DICTÁMENES TÉCNICOS**

A reserva de exponer en el siguiente capítulo un análisis más amplio y detallado, aquí haremos una sinopsis de lo que es el arbitraje, debido a que en este apartado estamos dando una visión panorámica sobre este tema.

"El arbitraje consiste fundamentalmente en un fallo dictado por un tercero, que pone fin a la contienda.

No obstante las críticas dirigidas al arbitraje individual por las sorpresas y peligros que ven en los árbitros, por ser generalmente defensores de las partes, la institución es inatacable cuando la

<sup>16</sup> Voz: "CONCILIACIÓN". *ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA*, T. III, Ed. Driskil, Argentina, Buenos Aires, 1986, P. 592.



ejercita el Estado, ya directamente o por delegación con la intervención de un organismo imparcial y que no lleva otra finalidad que la de evitar la huelga."<sup>17</sup>

"Arbitraje proviene del latín *arbitratus*, de *arbitror*: arbitraje. Es una forma heterocompositiva, es decir, una solución al litigio, dada por un tercero imparcial (Camelutti), un juez privado o varios, generalmente designado por las partes contendientes (en ausencia de su consentimiento el nombramiento será hecho por el juez público nacional), siguiendo un procedimiento que aunque regulado por la ley adjetiva tiene un ritual menos severo que el del procedimiento del proceso jurisdiccional. La resolución por la que se manifiesta el arreglo se denomina *laudo*, cuya eficacia depende de la voluntad de las partes o de la intervención judicial oficial, según las diversas variantes que se presenten. El arbitraje puede definirse en una forma sencilla como un medio o una técnica mediante el cual trátase de resolver las diferencias surgidas entre las partes a través de la voluntaria sumisión de las mismas al fallo o laudo que debe rendir una tercera persona o comisión, no investida de autoridad jurisdiccional."<sup>18</sup>

Es de acotarse que "desde la Grecia clásica hasta la actualidad, en las relaciones internacionales o en las inherentes a una sociedad determinada, el arbitraje se ha manifestado como un eficaz instrumento de superación de conflictos y enfrentamientos de toda naturaleza.

El arbitraje es el procedimiento por el que voluntariamente dos o más partes en litigio someten el objeto del mismo a un árbitro, persona o entidad considerada neutral y competente, cuyo juicio o laudo se acepta, a priori, como obligatorio."<sup>19</sup>

De esta manera concluimos, que el arbitraje es la institución jurídica que permite a las partes dirimir su controversia, dejando la resolución de la misma a una tercera persona y por tratarse de una manifestación de voluntad, ésta es la que impera para cumplir la ejecución del laudo.

Tratándose del procedimiento arbitral que se lleva a cabo ante el Ombudsman Financiero objeto de nuestro estudio, si después de haber agotado la conciliación, las partes en conflicto desean llevar el caso ante otra autoridad, el abogado conciliador a menudo sugiere dos alternativas más:

- El juicio arbitral en estricto derecho, o
- El arbitraje en amigable composición, ambos llevados en la CONDUSEF.

**Juicio arbitral.** Es un juicio propiamente dicho, con la diferencia de que lo que conocemos como sentencia –acto con el cual se pone fin al juicio y que puede condenar o absolver al demandado– aquí se llama laudo. No es llevado por autoridad judicial alguna; es decir, la CONDUSEF, en su carácter de autoridad administrativa, tan sólo funge como árbitro durante el proceso como una tercera persona totalmente imparcial.

**Arbitraje en amigable composición.** Se refiere a que ambas partes acuerden que la CONDUSEF será el árbitro y resolverá la controversia presentada, a partir de la toma de elementos del discurso de los dos en disputa, con el fin de decidir en su nombre la mejor salida al conflicto.

<sup>17</sup> Voz: "ARBITRAJE". *Op. cit.* P. 492.

<sup>18</sup> Voz: "ARBITRAJE". Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* Pp. 198 y 200.

<sup>19</sup> Voz: "ARBITRAJE". *ENCICLOPEDIA HISPÁNICA*. Vol. 2. Encyclopaedia Britannica Publishers, Inc. E.U.A. 1990-1991. P. 15.

**Dictamen Técnico.** "Es emitido por la CONDUSEF cuando han quedado a salvo los derechos del usuario, por virtud de que la Institución Financiera rechazó el arbitraje o no asistió a la junta de conciliación, y siempre que del escrito de reclamación o del informe presentado por la Institución Financiera, se desprendan elementos que a juicio de CONDUSEF, permitan suponer la procedencia de lo reclamado. Su finalidad es que el usuario lo presente ante los tribunales competentes como prueba a su favor, quienes deberán tomarlo en cuenta en el procedimiento respectivo. Esta situación ha provocado preocupación en algunas Instituciones Financieras, quienes ven unilateralmente la actuación de la CONDUSEF.

Respecto a la unilateralidad en su emisión, entendida ésta como parcialidad, consideramos que no existe, ya que la CONDUSEF no elabora el dictamen técnico con hechos inciertos o desconocidos para las partes, sino que es precisamente del contenido del escrito de reclamación y/o del informe que debe rendir la Institución Financiera, que CONDUSEF se allega inicialmente de elementos de juicio para su expedición, cuyo contenido debe estar debidamente fundado en preceptos jurídicos contenidos en leyes expedidas con anterioridad a los hechos y motivada en hechos suficientemente probados por las partes.

No obstante lo anterior, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, le otorga al dictamen técnico un valor probatorio pleno, como documento público, le corresponde finalmente al juzgador con absoluta libertad de jurisdicción, examinar si el mismo se ajusta a los lineamientos legales para concederle el valor probatorio previsto por el legislador."<sup>20</sup>

Además, hay que mencionar, con honestidad, que las Instituciones Financieras no quedan en estado de indefensión ante la expedición del referido dictamen, ya que son debidamente notificadas al inicio del procedimiento de conciliación y de las obligaciones y derechos que éste les impone, los que si no ejercen a su perjuicio, en términos de ley, no pueden alegar parcialidad o una mala interpretación unilateral por parte de la CONDUSEF, si ésta expide el dictamen técnico con base en las constancias que obran en el expediente, ya que admitir lo contrario, sería tanto como aceptar que las Instituciones Financieras se pudieran prevalecer de su propio dolo.

## **E. ORIENTACIÓN JURÍDICA Y DEFENSA LEGAL DE LOS USUARIOS**

Para una mejor comprensión del tema, es importante mencionar lo siguiente:

**Defensa en Juicio.** "La defensa en juicio es el derecho reconocido constitucionalmente de petionar ante un órgano de justicia, reclamando una resolución o una decisión justa en el litigio. Es también la garantía de ese derecho. El problema de la defensa en juicio es el problema del individuo a quien se lesiona un derecho subjetivo y debe recurrir a la justicia para reclamar su actuación, en virtud de una garantía institucional que posibilita su reclamación."<sup>21</sup>

Ahora bien y bajo esta panorámica, uno de los proyectos más sensibles a las demandas de los usuarios es el servicio de orientación jurídica y defensoría, por eso, la Dirección General de

<sup>20</sup> GÓMEZ Aguirre, Alfredo. Op. cit.

<sup>21</sup> Voz: "DEFENSA". *ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA*. T. VI. P. 21.

Defensoría, tiene ya programada la aplicación de las Bases y Criterios a los cuales se sujetará la CONDUSEF -posteriormente aludiremos a estas disposiciones- y que han sido autorizadas por la Junta de Gobierno.

De acuerdo a lo que establece la LPDUSF en sus artículos 85° a 92°, la CODUSEF debe prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado, así como, respecto de prestatarios que no corresponden al sistema financiero, siempre y cuando se trate de conductas tipificadas como usura y se haya presentado denuncia penal.

Estos servicios se prestarán al público usuario que compruebe no tener los recursos suficientes para contratar a su propio defensor especializado que atienda sus intereses, es por ello, que este servicio constituye una novedad dentro de la protección de los derechos de los usuarios.

Con motivo de lo anterior, se expidió las "Bases y Criterios a los que se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para brindar la Defensoría Legal a los Usuarios de Servicios Financieros"<sup>22</sup>; disposiciones que establecen las reglas bajo las cuales se ha de prestar este servicio de defensoría y orientación legal.

Conforme al contenido del artículo 2° de las disposiciones anteriores, se entiende por *Defensa Legal* a la actividad de la Comisión Nacional encaminada a la asistencia del usuario en la defensa de sus intereses ante las autoridades jurisdiccionales competentes; y por *Defensoría Legal*, a los servicios que de manera gratuita proporciona la Comisión Nacional al usuario que lo solicite y que comprendan la orientación jurídica y la defensa legal de sus intereses. Así mismo, *Orientación Jurídica* es la opinión técnico-jurídica encaminada a dotar al usuario de los elementos necesarios que le permitan comprender el alcance de sus pretensiones o las instancias que debe agotar para el debido ejercicio de sus derechos.

La defensoría legal es gratuita, tanto en el rubro de orientación jurídica como por el desempeño del defensor legal, quedando a cargo del usuario los gastos y costas que origine el juicio, comprende las siguientes actividades:

- Recepción de las solicitudes de defensoría legal;
- Análisis jurídico del asunto y, en su caso, estudio socioeconómico del usuario;
- Emisión de la resolución (documento emitido por la Comisión en el cual se determina la procedencia e improcedencia de la defensa legal y, en su caso, la orientación jurídica por única vez);
- Defensa legal del usuario, cuando así proceda, y
- Orientación jurídica por única vez, cuando así proceda.

Estos servicios de defensa legal y orientación jurídica deberán solicitarse por el usuario mediante la presentación del documento correspondiente, el cual deberá estar firmado por quien la suscribe y si es necesario, para su llenado el usuario contará con el auxilio de un Defensor Orientador; también deberá acompañar copia simple de la siguiente documentación:

---

<sup>22</sup> Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre del 2001.

- A) Identificación oficial;
- B) Comprobante de domicilio;
- C) Comprobante de ingresos, o en su caso, descripción de los bienes muebles e inmuebles de su propiedad;
- D) Cualquier otro documento o información que la Comisión Nacional considere procedente;
- E) El cuestionario de situación socioeconómica que la Comisión Nacional le proporcione; ello con el fin de determinar si el usuario reúne los requisitos de procedencia económica previstos en estos ordenamientos.

Cabe mencionar que en los casos en donde el usuario tenga el carácter de demandado, deberá presentar su solicitud de defensoría legal a más tardar el día hábil siguiente de haber recibido la notificación legal, debiendo anexar las copias de traslado que se acompañan a la notificación, así como, toda la documentación relacionada con el asunto.

De acuerdo a las citadas Bases y Criterios, el trámite es el siguiente:

**RECEPCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE DEFENSORÍA LEGAL.** En primer término, cuando es recibida la solicitud, el defensor orientador que tenga a su cargo atender al usuario debe entregarle una copia, en tal documento se inserta el sello de recepción de la Comisión Nacional, ello con el objeto de saber la hora y fecha en la cual es presentado, así como, los datos y firma o rúbrica del citado defensor. Una vez efectuado este trámite, el defensor orientador deberá integrar un expediente que conste de dos apartados, que son:

Apartado A, denominado "*Antecedentes Legales*", el cual se integrará con el original de la solicitud de Defensoría Legal del usuario de que se trate y de toda aquella documentación base de la acción legal presentada por el usuario, y Apartado B, denominado "*Antecedentes Económicos*", que se integrará con una copia de la solicitud de Defensoría Legal y el original del cuestionario de situación socioeconómica requisitados por el usuario, así como, con toda aquella documentación que pueda ser útil para determinar su situación económica.

En este orden de ideas, el Defensor Legal deberá proceder a la integración del expediente de los asuntos que tenga a su cargo, el cual deberá tener las siguientes constancias en copia simple:

- A) Solicitud de defensoría legal,
- B) Resolución sobre la procedencia legal y económica,
- C) Pruebas documentales del caso y de las promociones que se vayan elaborando durante la sustanciación del procedimiento, y
- D) Cualquier otro documento que el Defensor Legal considere que debe incluirse en el expediente.

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL ASUNTO.** En caso de que el Defensor Orientador considere que se requiere efectuar un estudio socioeconómico al usuario deberá solicitarlo a la Dirección General de Atención a Usuarios y Orientación de la Comisión Nacional. El citado estudio debe estar abocado a determinar las condiciones generales de vida del usuario y la trascendencia del monto del negocio sobre las condiciones económicas del mismo. La Dirección deberá entregar a la Dirección General de Conciliación y Arbitraje, o su similar en las Delegaciones, el resultado del estudio realizado, a

más tardar el tercer día hábil siguiente a la fecha en que recibió la solicitud. Cuando en el estudio se requiera una inspección ocular al lugar de residencia del usuario y dicha residencia se encuentre dentro de la Zona Metropolitana del Distrito Federal, el plazo a que aludimos será de cinco días hábiles y de diez días hábiles cuando la misma se encuentre en el Interior de la República.

A efecto no perder el objetivo de esta atribución encomendada al Ombudsman Financiero, para el servicio de Defensoría Legal, sólo son sujetos de este servicio aquellas personas que no gocen de los medios económicos suficientes para contratar la asistencia de profesionales correspondientes.

El servicio de Defensoría Legal será prestado, preferentemente a:

- Las personas que estén desempleadas y no perciban ingresos.
- Los trabajadores jubilados o pensionados, así como, a sus cónyuges.
- Las personas con discapacidad física o enfermedad terminal.
- Los trabajadores eventuales o subempleados.
- Las personas que por cualquier razón económica o social tengan la necesidad de dicho servicio.

El Defensor Orientador solicita la realización del estudio socioeconómico al usuario, en términos de las disposiciones reguladoras. En caso de que dicho estudio resulte negativo, la Comisión Nacional no estará obligada a prestar la Defensa Legal gratuita.

**EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN.** Bajo este contexto, la resolución que determine la procedencia o improcedencia de la Defensa deberá contener cuando menos lo siguiente:

- a) Antecedentes del caso;
- b) Descripción de las pretensiones del usuario;
- c) Relación de los preceptos jurídicos aplicables, jurisprudencia y doctrina en su caso;
- d) Concatenación lógica entre los fundamentos jurídicos, los hechos que dieron origen a la controversia a ser planteada ante el órgano jurisdiccional y las pretensiones del usuario, y
- e) Resolutivos sobre la procedencia jurídica de la Defensa Legal o sobre la Orientación Jurídica por una sola vez, en el caso de que no sea procedente la Defensa.

Tal resolución deberá dictarse en alguno de los siguientes sentidos, de acuerdo con la valoración que realice la Dirección General respecto de los elementos de juicio correspondientes:

➤ Que se considere que el caso planteado, reúne los elementos legales mínimos indispensables para que la Comisión Nacional brinde al usuario el servicio de Defensoría Legal y, además, reúne los requisitos de procedencia económica a que se refieren las Bases y Criterios.

➤ Que se considere que el caso planteado, no reúne los elementos legales mínimos indispensables para que la Comisión Nacional brinde al usuario el servicio de Defensa Legal, aunque se reúnen los requisitos de procedencia económica a que se refieren las presentes Bases y Criterios.

➤ Que se considere que el caso planteado, reúne los elementos legales mínimos indispensables para que la Comisión Nacional brinde al Usuario el servicio de Defensoría Legal, pero no se reúnen los requisitos de procedencia económica a que hemos hecho mención; y

➤ Que se considere que el caso planteado, no reúne los elementos legales mínimos indispensables para que la Comisión Nacional brinde al usuario el servicio de Defensoría Legal y, además, tampoco se reúnen los requisitos de procedencia económica.

La opinión jurídica que se emita, no admite medio de defensa legal alguno, al tratarse de una mera opinión para efectos de intervención de la Comisión Nacional, a través de la Dirección General o de las Delegaciones, que no impide al solicitante acudir a las instancias que estime pertinentes en defensa de sus intereses.

Sin embargo, y a criterio del Defensor Orientador, si considera que los intereses del usuario corren peligro inminente de ser lesionados irreversiblemente, sin una atención expedita a su asunto, la Comisión Nacional, a través de la Dirección General o de las Delegaciones, podrá brindar la Defensoría Legal sin mayor trámite que la opinión jurídica emitida por el Defensor Orientador responsable.

**DEFENSA LEGAL.** En caso de que se determina la procedencia tanto legal como económica de la Defensoría Legal, se remitirá el asunto, con el expediente respectivo, al Defensor Legal que corresponda, de acuerdo al turno que para tales efectos se haya establecido. Este servicio esta a cargo de un cuerpo de servidores públicos designados por la Comisión Nacional.

El Defensor Legal esta obligado a hacerse cargo de la Defensa Legal del usuario en cuyo favor se hubiera dictado resolución de procedencia de la Defensa Legal, desde el momento en que se le turne el asunto y hasta la sentencia que ponga fin al juicio, incluyendo, en su caso, la solicitud de amparo correspondiente o, en su defecto, hasta la revocación de la Defensa Legal.

Dentro de las obligaciones que tienen los Defensores, se encuentran:

- Desempeñar y prestar los servicios de orientación jurídica y defensoría legal, con la mayor atingencia y profesionalismo en beneficio de los usuarios;
- Hacer uso de todos los medios a su alcance, de acuerdo con la legislación vigente, para lograr una exitosa defensa de los usuarios,
- Interponer todos los medios de defensa que la legislación vigente le permita en aras de la defensa de los usuarios;
- Ofrecer todas las pruebas que el usuario le haya proporcionado, así como, aquéllas que el propio Defensor se allegue, a fin de velar por los intereses de los usuarios;
- Llevar un registro y expediente de todos y cada uno de los casos que le sean asignados;
- Rendir mensualmente, dentro de los primeros cinco días hábiles, un informe de las labores efectuadas en el mes próximo anterior correspondiente, en el que se consignen los aspectos más relevantes de cada caso bajo su responsabilidad, así como, el estado que guardan los mismos, y
- Llevar a cabo todas aquellas acciones necesarias que coadyuven a la mejor orientación jurídica y defensa legal de los usuarios.

Mientras los Defensores se encuentren desempeñando su cargo no podrán dedicarse al libre ejercicio de la profesión, salvo que sean actividades docentes; si es el caso, y existe algún asunto que represente un conflicto de intereses para el Defensor, éste deberá excusarse para hacerse cargo del mismo, y solicitar la asignación de otro Defensor.

En caso de que el usuario manifieste que su deseo es que la Comisión Nacional deje de prestarle el servicio de Defensa Legal, ésta dejará de hacerlo aún cuando el mismo solicite que se le preste el servicio de Defensoría Legal nuevamente, salvo los casos en que medie orden judicial. Para estos efectos, el usuario deberá presentar su solicitud por escrito. Así mismo, la Comisión Nacional podrá dejar de prestar el servicio de Defensa Legal si, a su juicio, el usuario a sabiendas utiliza este servicio en contravención a las finalidades de la LPDUSF; esto sin perjuicio de que el usuario sea responsable de sufragar los gastos y costas generados por su Defensoría Legal.

**ORIENTACIÓN JURÍDICA.** La CONDUSEF está facultada para prestar el servicio de Orientación Jurídica al usuario que así lo solicite por única vez, sin necesidad de comprobar que no cuenta con los recursos suficientes para contratar un defensor especializado en la materia que atienda sus intereses, pero solo en los siguientes casos:

- a) Cuando el servicio se solicite por una sola vez, o
- b) Cuando de la información y documentación que presente el usuario se desprenda que no es necesario agotar instancias jurisdiccionales para el ejercicio de sus derechos.

Por lo que hace a la Orientación Jurídica, ésta puede desahogarse sin mayor formalidad, ya que el usuario o su representante pueden actuar de manera verbal, o bien por escrito, tomando en consideración la información y documentación proporcionada por éste y la que se desprenda de la información que proporcionen las autoridades e Instituciones Financieras.

## **F. ORIENTAR Y ASESORAR A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS**

La CONDUSEF tiene la facultad de orientar a las Instituciones Financieras sobre las necesidades de los usuarios, mismas que la Comisión Nacional conoce y registra a través del tipo de consultas más frecuentes que recibe y del servicio u operación contra los que más reclamaciones se presentan.

“Una buena relación financiera está basada en la seguridad y en la confianza. Garantizar la seguridad y la protección de los bienes que son confiados a las instituciones, debe constituir una de las preocupaciones más importantes de los organismos financieros. La seguridad de los servicios ofrecidos se basa igualmente en una utilización cuidadosa de los mismos por parte de los usuarios. Las instituciones deben esforzarse por administrar de manera segura los bienes que les son confiados. Los sistemas utilizados deben tener una gran calidad técnica y los procedimientos deberán ser modernizados. También se debe contar con los controles internos adecuados.

Gran parte de los bienes que son confiados a las instituciones sirven a su vez para instrumentar otras operaciones. Por consecuencia, las instituciones deben actuar con prudencia y estar atentas a la confiabilidad de todos aquellos a quienes tratan, ya sean clientes o intermediarios financieros. Las instituciones deberán someterse por sus intereses y los de los usuarios, a las reglas y controles de la

autoridad. El respeto a todas las normas en vigor garantiza la solidez y la estabilidad del sistema financiero.<sup>23</sup>

## **G. COADYUVAR CON OTRAS AUTORIDADES EN MATERIA FINANCIERA**

Es una prioridad desarrollar una estrecha relación tanto con las asociaciones de Instituciones Financieras como con las autoridades que regulan el sector, ya que su apoyo es fundamental para que la CONDUSEF pueda alcanzar sus objetivos y llevar a cabo plenamente su función.

Para lograr una relación equitativa entre las Instituciones Financieras y los usuarios, así como, un sano desarrollo del sistema financiero mexicano, es muy importante esa coordinación entre todas las autoridades financieras, ya que son las que regulan y supervisan al sector.

## **H. EMITIR RECOMENDACIONES**

Esta facultad consiste en dar opiniones, con sustentos jurídicos, a las autoridades federales y locales como a las Instituciones Financieras para coadyuvar al cumplimiento del objeto de la LPDUSF y al de la CONDUSEF, así como, para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.

Asimismo, emitir recomendaciones al Ejecutivo Federal que le hará llegar a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento al objeto de su Ley, así como, para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.

Para cumplir con esta misión, se forma un grupo interdisciplinario de especialistas en el ámbito financiero y legal, con amplia experiencia en la práctica de las Instituciones Financieras y que tienen capacidad de dialogar y concertar con los funcionarios de las Instituciones a todos los niveles.

La efectividad de la CONDUSEF deberá medirse por su labor correctiva y preventiva, más que por el número de casos atendidos y número de arbitrajes o litigios que procede.

## **I. CELEBRAR CONVENIOS**

Es bajo la coordinación de la Dirección General de Estudios de Mercado, que se promueve la suscripción de convenios de colaboración con Instituciones de los sectores público, social y privado, que coadyuven al cumplimiento de los compromisos que se contraigan.

Concertar y celebrar convenios con las Instituciones Financieras, así como, con las autoridades federales y locales con objeto de dar cumplimiento a la LPDUSF.

---

<sup>23</sup> REVISTA CONDUSEF, *Informe*, Núm. 1, Año 1, Vol. 1, México, D.F. Enero-agosto, 1999, P. 33.



También celebra convenios con otros organismos y participa en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las de la Comisión Nacional.

## J. ELABORAR ESTUDIOS Y PROGRAMAS DE DIFUSIÓN

Esta facultad se encamina a realizar investigaciones y darles la debida publicación sobre derecho comparado relacionadas con las materias de su competencia, y difundirlos para apoyar a los usuarios y a las Instituciones Financieras. En este orden de ideas, también proporciona información a los usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las Instituciones Financieras, y elabora programas de difusión con los diversos beneficios que se otorguen a los usuarios.

"Esto tiene como propósito, proporcionar orientación e información a los usuarios respecto de las características generales, montos mínimos para la contratación o utilización de los servicios y productos financieros, y en su caso, los porcentajes o importes de cobro de las comisiones aplicables. A través de esta información se proporciona al usuario una referencia para que esté en posibilidades de comparar los diferentes productos y servicios, y elegir aquél que mejor se adecue a sus necesidades. En este sentido las entidades financieras deben apoyar cualquier esfuerzo que contribuya al conocimiento y comprensión de las características de los servicios y productos financieros por parte del público, ya que en muchas ocasiones las controversias se originan por la falta de información o conocimiento de los mismos. La responsabilidad de entender las obligaciones y derechos que se asumen al adquirir un servicio o producto financiero debe ser compartida; las instituciones tienen que proveer de información clara y oportuna a los clientes y éstos deberán solicitar, estudiar y aclarar cualquier duda sobre la información correspondiente al servicio o producto que deseen adquirir."<sup>24</sup>

La idea también es promover que los usuarios del interior de la República conozcan las características de los productos y servicios financieros que ofrecen las Instituciones del sector financiero, así como, los de la CONDUSEF.

Con este objetivo, se distribuyen en todo el territorio revistas y trípticos referentes a las actividades de la CONDUSEF, sus funciones y servicios. Dentro de este rubro, también se encuentra la participación en foros y reuniones, actividad de suma importancia porque permite divulgar la imagen de la Comisión y los servicios que ofrece ante segmentos específicos de la sociedad.

## K. AUTORIZAR INFORMACIÓN

Se trata de analizar y si es necesario, autorizar la información dirigida a los usuarios sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las Instituciones Financieras, tales como: gastos de los contratos, comisiones, empleo de equipos y sistemas de empleos automatizados, es decir, situaciones derivadas de las operaciones activas, pasivas o de servicios que se realicen; cuidando

<sup>24</sup> DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL: SEGUROS, FIANZAS, ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO Y GRUPOS FINANCIEROS. Op. cit. P. 255.

en todo momento que la publicidad que éstas utilicen este dirigida en forma clara, para evitar que la misma pueda dar origen a error, inexactitud o malas interpretaciones y confusiones que puedan desembocar en inconformidades.

## L. INFORMACIÓN AL USUARIO

Procurando la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre los usuarios y las Instituciones Financieras, la CONDUSEF busca crear una adecuada cultura para el uso o contratación de las operaciones y servicios, difundiendo entre los usuarios información completa, veraz y objetiva sobre los distintos elementos que rigen la relación contractual usuario-Institución Financiera, así como, aquella relacionada con los beneficios y riesgos que éstos conllevan; riesgos incrementados en virtud de la inestabilidad económica mundial que repercute en el mercado nacional.

Sin lugar a dudas, esta actividad es relevante para el desarrollo y fortalecimiento de una auténtica cultura financiera, que permita a los usuarios optar objetivamente por el mejor producto o servicio financiero que se ofrece en el mercado nacional y que satisfaga sus necesidades. Las Delegaciones contribuyen decisivamente con sus opiniones y en las tareas de difusión para imprimirle un contenido de carácter regional a estas actividades.

Así pues, es de vital importancia para el sistema financiero mexicano el informar al público sobre las condiciones de los servicios que prestan las Instituciones Financieras y sus niveles de atención, así como, de aquellas Instituciones Financieras que presentan los niveles más altos de reclamaciones por parte de los usuarios, la información será global y sin identificar a los usuarios involucrados. Así como, aquella relacionada con los beneficios y riesgos que éstos conllevan.

Esto facilitará al público celebrar operaciones con las entidades que realmente lo hacen de forma muy profesional y provocar su corrección y mayor eficiencia en el servicio. Con este fin, la LPDUSF faculta al Ombudsman Financiero para solicitar a las Instituciones Financieras, cualquier tipo de información sobre los servicios que ofrecen a los usuarios y al público en general, para analizarla y en su caso, autorizar su difusión, cuidando en todo momento que la publicidad utilizada sea dirigida en forma clara.

De acuerdo a lo que establece la LPDUSF que dio nacimiento al Ombudsman Financiero, las Instituciones Financieras deberán contar con una Unidad Especializada que tiene por objeto ofrecer a los usuarios la mejor opción en servicios y productos financieros, comprometiendo a las Instituciones Financieras a ser empresas altamente productivas y plenamente humanas, orientadas a la satisfacción total de sus clientes. Así también, tiene a su cargo atender consultas y reclamaciones de los usuarios sobre los productos financieros, aplicando métodos y procedimientos que permitan responder adecuada y oportunamente a los planteamientos de sus usuarios, así mismo, la reducción permanente de las diferencias con ellos.

La Unidad Especializada de Atención a Usuarios es un órgano interno de conciliación, vigilancia y control de las consultas y reclamaciones de los clientes de las Instituciones Financieras. Estas Unidades deben adoptar una posición imparcial entre la Institución Financiera y los usuarios,

además de constituir una vía expedita para la canalización y resolución de dudas, aclaraciones o reclamaciones de dichos usuarios.

Dentro de las funciones y atribuciones que tiene encomendadas, se encuentran las siguientes:

- Informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las Instituciones Financieras y sus niveles de atención, así como, de aquellas Instituciones Financieras que presentan los niveles más altos de reclamaciones por parte de los usuarios.
- Recibir el informe trimestral de consultas y reclamaciones de la Unidad Especializada de cada Institución Financiera, diferenciando por producto o servicio, identificando las operaciones o áreas que registren el mayor número de consultas o reclamaciones, con el alcance que la CONDUSEF estime procedente. Dicho informe deberá realizarse en el formato que al efecto autorice, o en su caso, proponga la propia CONDUSEF.

En este sentido, dicha Unidad se sujetará a lo siguiente:

- a) El titular de la Unidad deberá tener facultades para representar y obligar a la Institución Financiera al cumplimiento de los acuerdos derivados de la atención que se dé a la reclamación;
- b) Contará con personal en cada entidad federativa en que la Institución Financiera tenga sucursales u oficinas;
- c) Los gastos derivados de su funcionamiento, operación y organización correrán a cargo de las Instituciones Financieras;
- d) Deberán responder por escrito al usuario dentro de un plazo que no exceda de 30 días hábiles, contado a partir de la fecha de recepción de las consultas o reclamaciones, y
- e) El titular de la Unidad Especializada deberá presentar un informe trimestral a la Comisión Nacional diferenciado por producto o servicio, identificando las operaciones o áreas que registren el mayor número de consultas o reclamaciones, con el alcance que la Comisión Nacional estime procedente. Dicho informe deberá realizarse en el formato que al efecto autorice, o en su caso, proponga la propia Comisión Nacional.

La presentación de reclamaciones ante la Unidad Especializada suspenderá la prescripción de las acciones a que pudieren dar lugar.

A efecto de que exista una relación equitativa entre la Comisión Nacional y las Instituciones Financieras, aquélla podrá proporcionarles información relacionada con las reclamaciones por parte de los usuarios, acerca de los servicios que éstas les ofrecen, así como, de las necesidades de nuevos productos que pudieran solicitar dichos usuarios.

“La consulta que se presenta ante la Unidad Especializada es la asistencia técnica que proporciona la institución financiera a su usuario de servicios financieros, ante dudas en materia de servicios o productos, por cualquiera de los medios de atención, sea escrito o electrónico, personal o telefónico, y no media ninguna acción legal para resolverlas.

La reclamación es el escrito que basado en las disposiciones de la LPDUSF, presenta el usuario de servicios financieros, ante alguna Unidad Especializada de las Instituciones Financieras,

manifestando sus diferencias con respecto a los productos o servicios que tienen contratados con dicha Institución Financiera.<sup>25</sup>

Bajo el contexto del marco jurídico, la CONDUSEF, a través de su Vicepresidencia Técnica y de la Dirección General de Atención a Usuarios y Orientación, podrá atender las solicitudes de información de los usuarios de servicios financieros y será la encargada de proponer a las Instituciones Financieras los mecanismos de control y seguimiento a las consultas y reclamaciones que les presenten sus usuarios, así como, el enlace operativo oficial con las Unidades Especializadas de Instituciones Financieras.

## **M. REVISAR DOCUMENTACIÓN**

Consiste en revisar y si es necesario, plantear a las Instituciones Financieras modificaciones a los contratos de adhesión utilizados en sus múltiples operaciones. En este sentido, se entiende por *contrato de adhesión* el documento elaborado unilateralmente por una Institución Financiera, cuyas estipulaciones sobre los términos y condiciones aplicables a la contratación de operaciones o servicios, sean uniformes para los usuarios.

De esta forma, se atiende que los contratos de adhesión sean justos y claros. Que la "letra chiquita" no sea una cortina para lesionar a desiguales. Por el contrario, que en la "letra grande" aparezcan claramente definidas las obligaciones pero también los derechos correlativos.

En virtud de las anteriores manifestaciones, se deriva la obligación que tiene la Comisión Nacional para revisar y proponer a las Instituciones Financieras modificaciones a los documentos que utilicen para informar a los usuarios, sobre el estado que guardan las operaciones relacionadas con el servicio que éste haya contratado con las mismas. Sobre esta atribución, si consideramos que sea obligatoria, atendiendo a que la Comisión Nacional representa el sector humano dentro del Sistema Financiero y su deber es la protección de los intereses de usuarios de servicios financieros, por lo que, no debe ser considerado como una facultad más, sino como la obligación a cargo del Ombudsman Financiero para revisar la documentación dirigida a informar al usuario, pues éste es uno de los grandes fines por los que se creó la CONDUSEF.

## **N. SOLICITAR INFORMACIÓN PARA LA SUSTANCIACIÓN DE PROCEDIMIENTOS**

Esta facultad permite que la CONDUSEF solicite información y los reportes de crédito necesarios para la sustanciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje; esto se realiza a través de la sola presentación de la reclamación por parte del usuario, y así, el Ombudsman podrá exigir la información que requiera. Lo anterior, no constituye una violación a la ley o derecho alguno, ya que se cuenta con el consentimiento del usuario.

<sup>25</sup> Representación Legal de Btaal. SEMINARIO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO. Op. cit.

"En este sentido, también se encuentra facultada para solicitar a las instituciones financieras cualquier tipo de información sobre los servicios que ofrecen a los usuarios y al público en general, para analizarla y en su caso, autorizar su difusión, cuidando en todo momento que la duplicidad que se utilice sea dirigida en forma clara, para evitar que la misma pueda dar origen a error o a inexactitud. Las instituciones financieras que se nieguen a proporcionar dicha información, se hacen acreedoras a sanciones pecuniarias establecidas en ley.

Incluso, la Comisión puede revisar, y en su caso, proponer a las instituciones financieras, modificaciones a los documentos que utilicen para informar a los usuarios sobre el estado que guardan las operaciones o servicios contratados."<sup>26</sup>

## O. IMPONER SANCIONES Y MEDIDAS DE APREMIO

Para el mejor entendimiento de este tema, se concibe por medidas de apremio "el conjunto de instrumentos jurídicos a través de los cuales el juez o el tribunal puede hacer cumplir coactivamente sus resoluciones."<sup>27</sup>

Según Escriche, "el verbo *apremiar*, que significa compeler u obligar a uno con mandamiento del juez a que haga alguna cosa, proviene del verbo latino *premere* que quiere decir oprimir, apretar."<sup>28</sup>

"En el antiguo procedimiento español, esta palabra designaba el procedimiento que empleaban tanto los tribunales como la Hacienda Pública, aquéllos para hacer efectivas sus sentencias y ésta, sus cuotas contributivas."<sup>29</sup>

"La naturaleza del vocablo apremio viene de apremiar, urgir, forzar a alguien a que haga algo. El *apremio* judicial es un apremio forzoso. Se está compeliendo a alguien a cumplir con algo a través del apremio. Es decir, consiste en la ejecución forzosa de algo y básicamente en la ejecución de las sentencias mediante el procedimiento de embargo y remate."<sup>30</sup>

En términos generales, las medidas de apremio que se contemplan en nuestra legislación positiva son:

- La multa,
- El arresto, y
- El auxilio de la fuerza pública.

En este orden de ideas, podemos concluir que las medidas impuestas por parte de la CONDUSEF son los instrumentos jurídicos a los que debe acudir a efecto de hacer cumplir sus determinaciones

<sup>26</sup> GÓMEZ Aguirre, Alfredo. *Op. cit.*

<sup>27</sup> *Voz: "MEDIDAS DE APREMIO"*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Op. cit.* P. 2095.

<sup>28</sup> ESCRICHE, Joaquín. *DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA*. Ensenada, Baja California, Norbajacalifornia. 1974. P. 197.

<sup>29</sup> BECERRA Bautista, José. *EL DERECHO PROCESAL CIVIL EN MÉXICO*. Ed. Porrúa. México, D.F. 1999. P. 244.

<sup>30</sup> GÓMEZ Lara, Cipriano. *DERECHO PROCESAL CIVIL*. 6ª ed. Ed. Oxford University Press. México, D.F. 2000. P. 231 y 232.

para el desempeño de todas y cada una de las facultades que tiene encomendadas, empleando las que enuncia el artículo 82° de la LPDUSF, son únicamente:

- a. Multas, y
- b. El auxilio de la fuerza pública.

Al respecto, nos cuestionamos sobre el porqué no es posible que la Comisión contemple de igual forma el aplicar las tres medidas de apremio que consagra nuestro derecho mexicano, ya que ello permitiría una mayor eficacia en el cumplimiento de sus resoluciones; lo anterior bajo el sustento que dice: "El arresto es la detención provisional del presunto reo. Corta privación de libertad, que puede ser impuesta por autoridad judicial o administrativa."<sup>31</sup>

Otra forma de dar cumplimiento a sus determinaciones y que contempla la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en el artículo 83° es el remate, cuando establece que tratándose de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, así como; de las Instituciones de Fianzas, en caso de no ejecución de laudo, se ordenará el remate de valores invertidos conforme a las leyes respectivas.

El incumplimiento o la contravención a las disposiciones previstas por la LPDUSF, será sancionado con multa que impondrá administrativamente la Comisión Nacional, tomando como base el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse la infracción de que se trate.

La imposición de sanciones no relevará al infractor de cumplir con las obligaciones o regularizar las situaciones que motivaron las multas.

Así pues, la Comisión Nacional estará facultada para imponer las siguientes sanciones:

- Multa de 200 a 1000 días de salario, a la Institución Financiera que no proporcione la información que le solicite la Comisión Nacional, conforme al artículo 47° de la LPDUSF.
- Multa de 200 a 1000 días de salario, a la Institución Financiera que no proporcione la información que le solicite la Comisión Nacional, para el cumplimiento de su objeto, de acuerdo con los artículos 12°, 53° y 58° de la LPDUSF.
- Multa de 500 a 2000 días de salario, a la Institución Financiera que no presente el informe o la información adicional a que se refieren las fracciones II y VI, respectivamente, del artículo 68° de la presente LPDUSF.
- Multa de 500 a 2000 días de salario, a la Institución Financiera que no comparezca a la audiencia de conciliación.
- Multa de 500 a 2000 días de salario, a la Institución Financiera que no cumpla con lo dispuesto por la fracción IX del artículo 68° de la LPDUSF.
- Multa de 500 a 3000 días de salario, a la Institución Financiera que no registre el pasivo contingente o no constituya la reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir a que se refieren los artículos 68° fracción X y 70° de la LPDUSF.
- Multa de 100 a 1000 días de salario, a la Institución Financiera que no cumpla el laudo arbitral en el plazo establecido en el artículo 81° de la LPDUSF.

<sup>31</sup> DE PINA, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Op, cit. P. 107.

- Multa de 500 a 2000 días de salario, a la Institución Financiera que no cumpla con lo previsto en el artículo 50° Bis de la LPDUSF.
- Multa equivalente al importe de lo condenado a la Institución Financiera si no cumple con el pago o restitución del servicio financiero demandado.

Para poder imponer la multa, la Comisión Nacional deberá oír previamente a la Institución Financiera presuntamente infractora, dentro del plazo que fije la propia Comisión y que no podrá ser inferior a cinco días hábiles y tener en cuenta las condiciones económicas de la misma, la gravedad de la falta cometida, así como, la necesidad de evitar reincidencias y prácticas tendientes a contravenir las disposiciones contenidas en la LPDUSF.

El pago de las multas correrá a cargo de la Institución Financiera sancionada, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. Cuando como resultado de la interposición de algún medio de defensa si la multa resulta confirmada total o parcialmente, su importe se actualizará en términos del Código Fiscal de la Federación y deberá ser cubierta dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que la autoridad competente le notifique al infractor la resolución definitiva. En caso de que las multas no sean cubiertas oportunamente por los infractores, se harán efectivas a través de la SHCP.

## **P. SOLICITAR INFORMACIÓN A DIVERSAS AUTORIDADES**

"Para el cumplimiento de las facultades que la LPDUSF le atribuye a este organismo, las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las Comisiones Nacionales de Supervisión, así como las Instituciones financieras, deberán proporcionarle la información y datos que les solicite."<sup>32</sup>

De esta manera, permite que la CONDUSEF tenga actualizadas todas y cada una de las herramientas con las que cuenta para poder prestar sus servicios, tal es el caso del Registro de Prestadores de Servicios Financieros; ya que la información que le hagan llegar las diversas autoridades del sector financiero contribuirá a tener una base de datos actual. Además, se tiene la certeza de que las Instituciones Financieras cuentan con la respectiva autorización para su funcionamiento y operación, así como, los cambios que dentro de su estructura se lleguen a presentar: fusión, escisión, transformación, liquidación, etc.

## **Q. LLEVAR EL REGISTRO DE PRESTADORES DE SERVICIOS FINANCIEROS**

**ANTECEDENTES.**- "Dado que en el país no existía un instrumento de este tipo, se acudió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quienes contaban con un Catálogo del Sistema Financiero dividido en 32 sectores de actividad financiera y con el Padrón de Entidades Supervisadas, en el que están contenidos 26 de esos sectores, con la ventaja de que éste último tenía direcciones, teléfonos y nombres de contactos financieros.

<sup>32</sup> DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. *Op. cit.* Pp. 257 y 258.

Se llevó a cabo un análisis exhaustivo de estos dos catálogos para determinar cuáles instituciones deberían incluirse en el Registro de la CONDUSEF, es decir, aquellas que cumplieran con la condición de realizar operaciones de intermediación financiera. Con la información de estos catálogos, más una intensa labor de colaboración, de documentación, de visitas a instituciones, a asociaciones y Comisiones Nacionales, en el mes de octubre de 1999 se conformó el Registro establecido por la Ley.<sup>33</sup>

"El objetivo del Registro de Prestadores de Servicios Financieros es que la CONDUSEF tenga identificado el universo de instituciones financieras autorizadas, con la finalidad de conocer su estructura organizacional, jurídica y operativa, de tal manera que esté en condiciones de asesorar a los usuarios respecto de aquellas con las que puede efectuar operaciones."<sup>34</sup>

Esta facultad se encuentra examinada en el cuerpo de la LPDUSF, ya que en el Título Cuarto denominado "Del Registro de Prestadores de Servicios Financieros y de la Información a los Usuarios", se establece que la Comisión Nacional tendrá a su cargo el citado Registro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a las disposiciones que para el efecto expida la propia CONDUSEF.

Con base en lo anterior, el 11 de febrero del 2002 se publicaron en el DOF las "Reglas para la organización y funcionamiento del Registro de Prestadores de Servicios Financieros", que de acuerdo con el artículo único transitorio, entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el 12 de febrero del año en curso. Estas disposiciones se integran de 38 Reglas, estructuradas de la siguiente forma:

- Capítulo I Disposiciones Generales.
- Capítulo II De las facultades del Registro y Atribuciones del Director del Registro.
- Capítulo III Del Sistema
- Capítulo IV Del modo de operar el Registro, las modificaciones y las rectificaciones.
- Capítulo V De las personas que pueden solicitar el registro, las modificaciones y las rectificaciones.
- Capítulo VI De los efectos de la inscripción en el Registro y la cancelación de inscripciones.
- Capítulo VII De la consulta del Registro y de las certificaciones.

Se trata de un sistema computacional automatizado, integrado con la información recabada por la propia CONDUSEF, sobre las diversas autoridades e instituciones financieras, cuyo objetivo es fomentar la cultura financiera entre el público usuario, a través del adecuado conocimiento y utilización de los diversos productos y servicios financieros existentes en el mercado. El sistema se encuentra dividido en cinco secciones, denominadas de la siguiente manera:

- Sección I.- De Controladoras de Grupos Financieros e Instituciones de Crédito.
- Sección II.- Del Mercado de Valores.
- Sección III.- De Seguros y Fianzas.

<sup>33</sup> "Entre Nosotros". REVISTA INTERNA DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. Núm. 4. Año 1. México, D.F. Marzo. 2000. P. 4.

<sup>34</sup> "Entre Nosotros". Op, cit. P. 3.



- Sección IV.- De Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.  
Sección V.- De Ahorro y Retiro.

Para lograr la finalidad del Registro de Prestadores de Servicios Financieros, las autoridades financieras que tengan a su cargo otorgar las autorizaciones para el funcionamiento y operación de las Instituciones Financieras, deberán dar aviso a la Comisión Nacional del otorgamiento de tales autorizaciones para el registro de éstas, dentro de los noventa días hábiles siguientes a la fecha de su publicación en el DOF. También deberán informar a la Comisión Nacional de la revocación de dichas autorizaciones, así como, de la fusión, escisión, transformación o liquidación de las Instituciones, para lo cual contarán con un plazo igual al anteriormente señalado.

Independientemente de lo anterior, las autoridades competentes, la SHCP, las Comisiones Nacionales y las Instituciones Financieras, deberán proporcionar a la Comisión Nacional, la información adicional que ésta les solicite y que sea necesaria para establecer y mantener actualizado el Registro de Prestadores de Servicios Financieros.

Estas acciones responden a lo establecido en el artículo 8º LPDUSF, en el que se estipula claramente que con la información que le proporcionen las autoridades competentes y, en su caso, las Instituciones Financieras, la CONDUSEF establecerá y mantendrá actualizado este Registro.

Mucho esfuerzo, gran capacidad de organización, dotes de conciliador y, sobre todo, un profundo compromiso institucional, son los integrantes que están dando como fruto la conformación de una herramienta innovadora dentro del sector, la cual favorece en gran medida a la formación y sustentación de la cultura financiera entre el sector usuario.

El Registro de Prestadores de Servicios Financieros es la herramienta que contiene todo un sistema de información sobre las Instituciones Financieras que operan en el país, consistente en autorizaciones, fusiones, escisiones, revocaciones, liquidaciones, transformaciones, aumento o disminución de capital, así como, otras inscripciones que se consideren convenientes, y estarán ordenadas por una clave de registro. Las anotaciones posteriores se incluirán en el registro individual que corresponda a la Institución Financiera, creando el archivo histórico correspondiente.

Las inscripciones que se hacen en el Registro, se realizan de la siguiente forma:

- Se inscriben los nombres o denominaciones de las Instituciones Financieras, incluyendo:
  - a) Registro Federal de Contribuyentes;
  - b) Los datos de la escritura constitutiva;
  - c) Un extracto de la escritura constitutiva de la Institución Financiera;
  - d) El domicilio en donde tengan establecida su administración;
  - e) Un extracto de las últimas reformas y modificaciones a la escritura constitutiva;
  - f) Fecha y número de oficio de la autorización para constituirse y operar como Institución Financiera;
  - g) El nombre de los integrantes de su Consejo de Administración y sus facultades;
  - h) El nombre de sus principales funcionarios y sus facultades, y
  - i) La clave o claves de registro.

ESTA TESIS NO SALI  
DE LA BIBLIOTECA

- Se inscribirán los datos correspondientes a autorizaciones, fusiones, escisiones, transformaciones, liquidaciones, revocaciones, aumento o disminución de capital y cambio de denominación social, así como, cualquier otro acto que pudiera afectar de manera sustancial la operación y funcionamiento de la Institución Financiera.

Además, en él se incluyen los nombres, cargos, teléfonos, domicilios y direcciones electrónicas de los funcionarios encargados de la atención a quejas, así como, los datos completos de la persona o personas designadas como enlaces oficiales con la CONDUSEF y de aquellos funcionarios con los que la Comisión puede efectuar consultas de cualquier índole.

La actualización del Registro consiste en dar de alta, cancelar, rectificar o modificar la información relativa a revocaciones, autorizaciones, fusiones, liquidaciones, cambios al capital social, al nombre de la Institución, a los miembros del Consejo y, en general, cualquier información referente a los aspectos corporativos de la sociedad.

En el Registro de Prestadores de Servicios Financieros no se incluyen instituciones o empresas de autofinanciamiento ni a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, ya que no cuentan con la autorización de las autoridades financieras competentes, que son la SHCP y las Comisiones correspondientes. Este tipo de compañías son reguladas por otras instituciones gubernamentales.

La consulta al Registro es gratuita y puede realizarla todo el público en general, particularmente cualquier persona o empresa que contrata o utiliza un producto o servicio ofrecido por una Institución Financiera, las autoridades administrativas y judiciales y las propias unidades administrativas de la Comisión Nacional.

## CAPÍTULO III

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ANTE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

Sumario: A.- Solución de Controversias. B.- Proceso y Procedimiento. C.- Diferencias entre Arbitraje y Proceso Jurisdiccional. D.- Evolución Legislativa del Procedimiento de Conciliación y Arbitraje para la Defensa de los Intereses de Usuarios en Materia Financiera. E.- Legislación Aplicable. F.- Procedimiento Conciliatorio. G.- Procedimiento Arbitral.

#### A. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

"En la historia de las relaciones humanas, la diferencia de opiniones, la lógica disparidad de las mentes y la tendencia del individuo a disentir han ocasionado –y siguen haciéndolo– que el hombre esté en constante conflicto con sus semejantes; desde el núcleo familiar, entre cónyuges, hijos y herederos; en el sector laboral, entre trabajadores y patrones; en el ámbito político, entre gobierno y partidos políticos; y en el sinnúmero de relaciones jurídicas que las personas efectúan diariamente, existe siempre la posibilidad de que surja un conflicto entre los individuos que establecen dichas relaciones, lo cual, como sabemos, es connatural al hombre.

Desde la antigüedad se han ideado diversas formas de solucionar tales conflictos; desde la primitiva *ley del talión* hasta la implantación de tribunales estatales, el hombre siempre estará en pugna con su vecino, con su arrendador, con su cónyuge, con su gobierno, con sus trabajadores, en suma, con los que debe relacionarse. De este modo, si bien es cierto que hacia fines del presente siglo los sistemas creados para resolver las diferencias han evolucionado al grado de que la jurisdicción estatal cada vez está más preparada y tiene mayores elementos materiales para llevar a un buen término su labor, también lo es que la complejidad de las relaciones humanas se hace más evidente, que, aún cuando los tribunales estatales están expeditos para impartir justicia, las diferencias y los conflictos rebasan la capacidad de dichos tribunales y que los particulares buscan con mayor frecuencia justicia más pronta y eficaz, con la intención de disponer de otros medios –alternativos a la jurisdicción estatal– que colmen sus necesidades y solucionen de manera más civilizada sus controversias, sin tener que suspender relaciones comerciales y jurídicas valiosas. Incluso las constantes reformas judiciales en que destacan las transmuciones de competencia entre tribunales (por ejemplo: de los Colegiados a la Suprema Corte) confunden a la opinión pública y crean desconcierto entre el foro, el cual se encuentra una vez más en la tarea de tener que descifrar y volver a estudiar la problemática de los nuevos juicios que en su caso deberá ventilar."<sup>1</sup>

<sup>1</sup> URIBARRI Carpintero, Gonzalo. EL ARBITRAJE EN MÉXICO. Ed. Oxford University Press. México, D.F. 1999. P. 1.

Con base en lo anterior y aunque en el presente análisis no se tratan cuestiones relativas al derecho procesal, es importante tener una idea general sobre algunos términos procesales y dar los lineamientos básicos que conforme a la teoría son aceptados.

### **Heterocomposición**

José Ovalle Favela afirma que "en la heterocomposición, la solución al conflicto es calificada como imparcial, porque no va a ser dada por las partes, sino por un tercero ajeno e imparcial al litigio, un tercero sin interés propio en la controversia."<sup>2</sup>

A lo largo de la historia, en un principio, las partes que se encuentran en conflicto recurrían a la opinión de un tercero, quien de forma amigable trataba de averniros; a ésta forma se le denomina amigable composición, que surge de un pacto por cuyo medio las partes admiten acudir a la opinión de un tercero, sin embargo, esta opinión no es aún vinculatoria ni obligada para los contendientes; es por ello, que el amigable componedor sólo podrá averniros. Lo que da fuerza a la opinión de este tercero es la propia voluntad de las partes para acatarla o no.

Dentro de las especies que comprenden la heterocomposición se encuentran: *mediación, conciliación, ombudsman, arbitraje y proceso jurisdiccional.*

Debido a que requerirá de una abundante investigación el estudio de cada una de ellas, y para no salir del ámbito de nuestro objeto de estudio, sólo haremos alusión a la conciliación y al arbitraje.

### **Conciliación**

En este caso el tercero ajeno a la controversia puede asumir un papel más activo, consistente en proponer alternativas concretas a las partes para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias. Aquí el tercero asume el papel de conciliador y su función se denomina *conciliación*. Sin embargo, la función del conciliador se limita a proponer posibles soluciones, cuya adopción queda sujeta, en todo caso, a la voluntad de las partes; la solución depende finalmente de ellas.

### **Arbitraje**

Es la figura jurídica que permite a las partes confiar la decisión de una controversia a uno o más particulares. Se trata de la solución del litigio mediante un procedimiento seguido no ante un juez profesional o estatal, sino ante un juez de carácter privado que es el árbitro. Este árbitro estudiará el asunto y dará su opinión, resolviendo el conflicto a través de un *laudo*.

"Respecto a los antecedentes constitucionales en México, en las Constituciones de Cádiz (1812), la federal de 1824 y la centralista de 1836, así como en el Estatuto Orgánico de 1856 se reconocía de manera expresa la posibilidad jurídica de que los conflictos litigiosos que sólo afectaran intereses privados fueran resueltos por jueces árbitros –por lo que no se podría decir que se consideraran tribunales arbitrales- dentro de la categoría de tribunales especiales."<sup>3</sup>

<sup>2</sup> OVALLE Favela, José. *TEORÍA GENERAL DEL PROCESO*. 9ª ed. Ed. Harla. México, D.F. 2000. P. 22.

<sup>3</sup> URIBARRI Carpintero, Gonzalo. *Op. cit.* P. 38.

Después de haber realizado una serie de estudios sobre estos temas en anteriores líneas, concluimos que el arbitraje es un proceso jurídico tramitado, desarrollado y resuelto por particulares.

Atendiendo a una clasificación meramente doctrinaria, podemos señalar que las clases de arbitraje que existen son:

A) *Arbitraje ad hoc*. - En el arbitraje *ad hoc* o también conocido como *casuístico*, las partes en conflicto someten la divergencia a la decisión de una tercera persona con base en un procedimiento elaborado por ellas para el caso concreto, quienes pueden expresar si su deseo es adoptar algún modelo de arbitraje institucional.

B) *Arbitraje institucional*. - En esta modalidad, las partes someten la controversia a la decisión de una institución especializada –nacional o internacional- que organiza y asiste en la conducción del procedimiento arbitral, el cual se realiza de acuerdo con sus propias reglas. Dicha figura cuenta también con una lista de árbitros o técnicos seleccionados previamente.

C) *Arbitraje voluntario*. - Emanada de la voluntad de las partes.

D) *Arbitraje forzoso*. - Es el que proviene de la ley, es decir, procede de un mandato legal, en el que se obliga al ciudadano a someter algunas controversias a tribunales arbitrales organizados por la ley. De lo anterior, se sigue que el proceso sería público; además, se crea una nueva clase de árbitro, a quien se le puede ubicar entre un árbitro y un juez especial.

E) *Arbitraje de derecho*. - Es el arbitraje en el cual las partes pueden concertar las normas que establezcan el criterio de valoración.

F) *Arbitraje de equidad*. - Se presenta cuando el árbitro sólo aporta soluciones o propuestas de acercamiento entre intereses contrapuestos, propiciando fórmulas equitativas cuya obligatoriedad es facultativa.

## B. PROCESO Y PROCEDIMIENTO

Consideramos importante apuntar este rubro, ya que ello nos permitirá tener un mejor punto de vista sobre el tema que nos ocupa.

Así pues, gramaticalmente la expresión *proceso* "es el vocablo que procede del latín *processus* y significa acción de ir adelante."<sup>4</sup>

Bajo esta tesitura, el Doctor Carlos Arellano García manifiesta que: "Las expresiones proceso y procedimiento no son sinónimos. En el *proceso* se contemplan las etapas diversas en abstracto. En cambio, en el *procedimiento* se enfocan los hechos acaecidos en la realidad como consecuencia del desenvolvimiento concreto del proceso. El *procedimiento* es la actualización concreta del *proceso*. El *proceso* es abstracto y el *procedimiento* es concreto. En el *proceso* se previene la secuela ordenada

<sup>4</sup> Real Academia Española. *DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA*. 19ª ed. Ed. Espasa-Calpe, España, Madrid, 1994. P.1076.

de los actos que tienden al desempeño de la función jurisdiccional o de la función administrativa. Entre tanto, en el *procedimiento*, la realidad se ha pretendido apegar a esa secuela de actos pero, con todos los matices e individualidades que supone el caso real.<sup>5</sup>

El proceso es el desarrollo regulado por la ley de todos los actos concatenados hacia el objetivo de aplicación de la ley. El procedimiento es el desarrollo real de un caso en el que se ha planteado una determinada controversia.

En otra acepción, el maestro Eduardo Pallares define al proceso jurídico como la serie de actos jurídicos que se suceden regularmente en el tiempo y se encuentran concatenados entre sí por el fin u objeto que se requiere realizar con ellos. Lo que da unidad al conjunto y vinculación de los actos, es precisamente la finalidad que se persigue, lo que configura la institución de que se trata, así pues, en su acepción jurídica más general, la palabra proceso, comprende a los procesos legislativos, administrativos, judiciales, civiles, penales, mercantiles, etc.

"La palabra procedimiento en sentido estricto, es para designar el conjunto de formalidades que revisten los actos o actuaciones del proceso. En sentido amplio se utiliza como sinónimo de proceso o juicio."<sup>6</sup>

"El que observe el modo en que se desarrolla un proceso jurídico verá, en efecto, que el mismo consiste en una serie de actividades realizadas por hombres, que colaboran para la consecución del objeto común que consiste en el pronunciamiento de una sentencia o en poner en práctica una medida ejecutiva; esta colaboración no es simultánea, sino sucesiva, de modo que las distintas actividades que deben ser realizadas por las diversas personas que toman parte en el proceso, se distribuyen en el tiempo y en el espacio siguiendo un cierto orden lógico, de tal manera que la frase sucesiva está justificada por la precedente, y a su vez, da ocasión a la que viene después. Dichas actividades que componen el proceso, y que acaso siendo materialmente distintas y estando cronológicamente separadas la una de la otra forman conceptualmente una serie continuada individualizada por la unidad del fin, constituyendo así, otros tantos actos jurídicos, en cuanto sus formas y sus efectos están regulados por la ley; y en este sentido se habla, de actos procesales que constituyen un *procedimiento* formal."<sup>7</sup>

Ahora bien, el proceso es el acopio de todos y cada uno de los actos jurídicos que se desarrollan y llevan a cabo dentro del mismo, por las partes legitimadas para ello, con el propósito de alcanzar un fin común -la aplicación del derecho objetivo- y con ello, conseguir la satisfacción del interés legalmente preservado, así entendido el proceso, lo asimilamos con el *juicio*.

Cabe mencionar, que los actos a que aludimos pueden presentarse en un solo momento, pero de una manera ordenada y sistematizada, lo que permite la existencia de estadios dentro del proceso, o bien, de fases procesales, entendidas como aquellas partes en que lógicamente y jurídicamente se desarrolla el proceso, desde que inicia hasta que llega a su fin. Sobre el particular, algunos autores distinguen las siguientes fases:

<sup>5</sup> ARELLANO García, Carlos. *DERECHO PROCESAL CIVIL*. 7ª ed. Ed. Porrúa. México, D. F. 2000. P. 63.

<sup>6</sup> VIZCARRA Dávalos, José. *TEORÍA GENERAL DEL PROCESO*. Ed. Porrúa. México, D. F. 1997. P. 151.

<sup>7</sup> CALAMANDREI, Piero. *DERECHO PROCESAL CIVIL*. Ed. Pedagógica Iberoamericana. México, D. F. 1996. P. 69.

- a) Fase expositiva. Comprende presentación, admisión, traslado y contestación de la demanda.
- b) Fase probatoria. Se integra por el ofrecimiento de pruebas y las reglas bajo las cuales habrán de valorarse las mismas.
- c) Fase de alegatos. Se presenta cuando las partes formulan al juzgador los razonamientos o argumentos bajo los cuales sustentan una resolución que favorezca sus intereses.
- d) Fase de sentencia y de ejecución. Es en la que se da fin a la controversia planteada, mediante el pronunciamiento del fallo respectivo, incluso la ejecución de la misma, ya sea voluntaria, forzosa o la ejecutiva; así también, comprende la legal impugnación.

Comprendido que ha quedado el punto que antecede, el *procedimiento* viene a ser el conjunto de formalidades, mediante las cuales han de celebrarse aquellos actos que se desarrollan en todas y cada una de las fases procesales que constituyen el proceso, así entendido, lo asimilamos con la palabra *enjuiciamiento*.

Expuesto y analizado como fue este tema, nos permitirá estar en posibilidad de argumentar determinados criterios o puntos vista sobre el objeto de nuestra proposición, es por ello, que se consideró el estudio de este tema para que, llegado el momento, se concluya sí el procedimiento de conciliación y arbitraje que se dilucida en la CONDUSEF es precisamente eso, un procedimiento, o se trata de un proceso, o bien, aludimos solamente a una etapa o fase procesal que sobreviene a la conciliación.

### **C. DIFERENCIAS ENTRE ARBITRAJE Y PROCESO JURISDICCIONAL**

Continuando con esta temática, conviene ahora ocuparse de este apartado porque el proceso jurisdiccional constituye una de las más socorridas formas de solucionar los conflictos que surgen entre las partes; destacando por ello, las siguientes diferencias entre el arbitraje y el proceso jurisdiccional, a saber:

1. **Obligatoriedad de la solución que imponen a las partes del conflicto y litigio.**- En el proceso jurisdiccional la obligatoriedad de la solución que se da al litigio tiene su fundamento en la Ley y en la autoridad misma del órgano estatal (órgano jurisdiccional) que la dicta, mientras que en el arbitraje la obligatoriedad de la solución del litigio tiene su fundamento en el acuerdo de las partes en conflicto de someter su litigio a la solución. A partir de esta diferencia esencial pueden establecerse todas las que existen entre el arbitraje y el proceso jurisdiccional.
2. **Bajo estas condiciones, encontramos que la resolución que pone fin al proceso y por la cual se dirime el litigio tiene fuerza ejecutiva por sí misma, ello obedece a la imperatividad de la Ley y porque se trata de un acto de Estado. En cambio, la resolución final o laudo que se pronuncia en arbitraje carece de fuerza ejecutiva por sí misma, porque el acuerdo de las partes no es imperativo y no constituye un acto de autoridad. Luego entonces, el laudo arbitral no puede ser ejecutado porque no tiene un valor imperativo y no lo emite una autoridad estatal.**

3. "Las sentencias jurisdiccionales, en virtud de que poseen fuerza ejecutiva por sí mismas, podrán ser ejecutadas por los propios juzgadores que las dicten, en tanto que los laudos arbitrales, que no poseen dicha fuerza ejecutiva por sí mismos, no pueden ser ejecutados por los mismos árbitros que los emiten, sino que precisan ser convalidados por juzgadores estatales quienes sí podrán ordenar su ejecución."<sup>8</sup>
4. Esta otra diferencia se refiere a los terceros que conocen y resuelven los litigios, mientras que los órganos de Estado tienen la función jurisdiccional atribuida por la Ley, de conocer y resolver de manera permanente todos los litigios que se les plantearan, los órganos arbitrales, que no son órganos de autoridad del Estado, sólo tienen las facultades de conocer y resolver de litigios cuando le son otorgadas por acuerdo expreso de las partes en conflicto, es decir, su función deriva de la voluntad de las partes.
5. En el proceso jurisdiccional también puede presentarse el supuesto de que las partes en conflicto traten de avenir sus diferencias mediante una conciliación, que si bien es cierto, no tiene reglas que permitan que la misma se pueda celebrar ante el juzgador, sí la pueden convenir las partes. Un ejemplo claro de ello, lo encontramos en los juicios ejecutivos mercantiles y en los especiales hipotecarios (por mencionar algunos), donde las partes tratan de liquidar sus prestaciones, bien sea antes de materializar su acción o incluso una vez que se ha presentado la demanda. En este último caso, lo que procede es la celebración de un convenio que tiene la fuerza ejecutoria de una sentencia, ya que el mismo es ratificado ante el órgano jurisdiccional.

"De estas diferencias específicas puede definirse con mayor precisión el tipo de figura heterocompositiva que es el arbitraje. El arbitraje es una figura de justicia privada por virtud de la cual los litigios son sustraídos del conocimiento y resolución de los órganos jurisdiccionales estatales para ser encomendados al conocimiento y resolución de personas particulares a quienes se confiere la función de juzgaros."<sup>9</sup>

Dentro de este apartado me permito hacer algunas acotaciones respecto a la naturaleza jurídica del arbitraje; con base en los temas que se estudiaron y analizaron, afirmo que cuando se habla de arbitraje, nos referimos a un procedimiento que se realiza con todas las formalidades que deben revistar los actos jurídicos que se celebran dentro de las fases o etapas procesales.

Así las cosas, descartamos la hipótesis relativa a que cuando hablamos de arbitraje sea refiriéndonos a una etapa o fase procesal que sobrevenga a la conciliación, sino que más bien, éstas son etapas que forman parte o componen al procedimiento de arbitraje, ya que como veremos en otro punto, dentro del arbitraje también encontramos partes en que lógicamente y jurídicamente se debe desarrollar este procedimiento. Sin embargo, dichos actos de ninguna forma se equiparan con los que se ventilan en el proceso, es por ello, que también aseguramos que el arbitraje no tiene el carácter de proceso, pues si bien, éste empieza con la presentación de una demanda, en el arbitraje se habla de un compromiso arbitral, o en su caso, de la cláusula compromisoria. No obstante, el hecho de que dentro de la teoría procesal existan dos vertientes principales en torno a esta cuestión: una que niega el carácter jurisdiccional del arbitraje y la otra que afirma tal carácter.

<sup>8</sup> ACOSTA Romero, Miguel. NUEVO DERECHO BANCARIO. Op. cit. P. 657.

<sup>9</sup> *Ibidem*, P. 658.



Ahora bien, entendido el hecho de que el arbitraje es un procedimiento, cabe preguntarse: ¿qué tipo de procedimiento es?

Bajo esta tesis, no se trata de un procedimiento jurisdiccional, por las razones que ya se esgrimieron, tampoco es un procedimiento mercantil, aún cuando en el Código de Comercio -de aplicación supletoria- se sientan las reglas generales del arbitraje comercial, y más porque para darle tal carácter se debe tratar de controversias derivadas de actos comerciales, situación que aquí no ocurre, sino más bien, de aquellas que tengan por objeto la protección de los intereses del usuario de productos o servicios financieros que ofrecen las Instituciones de este sector. Luego entonces, por tratarse de un procedimiento en el que se somete a consideración de una tercera persona particular la solución de una controversia -como materialmente sería el proceso administrativo, esto es, una jurisdicción voluntaria- hablamos entonces de un procedimiento administrativo.

Se considera al procedimiento administrativo como el conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto, existe cierta unidad. De tal forma, que puede haber procedimiento administrativo interno, externo, previo, de ejecución, de oficio y a petición de parte.

"Procedimiento interno se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en su ámbito de gestión meramente administrativa entre sus órganos. Respecto al procedimiento externo, se le denomina así al que influye en la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado. Existen determinados actos administrativos que requieren de un procedimiento previo, *verbigracia*, la expropiación, pero cuando el acto no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución. Será de oficio, o vinculado, aquel procedimiento que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones. A petición de parte, es el procedimiento que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto."<sup>10</sup>

Esto es, el procedimiento arbitral es externo, toda vez que afecta los intereses de particulares: el usuario y la Institución Financiera, sólo que aquí se busca la equidad entre ambas partes, y no si una es afectada en mayor o menor grado que la otra; es un procedimiento de ejecución, pues cuando no hay cumplimiento del laudo que se emite, se imponen medidas de apremio para que la Institución pague al usuario; es un procedimiento que inicia a petición de parte, ya que se requiere de la presentación de la respectiva reclamación por parte del usuario.

Concluyo así y propongo, que el Procedimiento de Conciliación y Arbitraje que se ventila ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, regulado en el Título Quinto de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, denominado "De los Procedimientos de Conciliación y Arbitraje" cambie su nombre, quedando: "Del Procedimiento Administrativo de Conciliación y Arbitraje".

En estos términos, procederemos al análisis de los antecedentes que dieron vida al procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje que ahora se sustancia ante la CONDUSEF.

<sup>10</sup> ACOSTA Romero, Miguel. *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PARTE GENERAL*. Op. cit. Pp. 466 y 467.

## **D. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN Y ABITRAJE PARA LA DEFENSA DE LOS INTERESES DE USUARIOS EN MATERIA FINANCIERA**

Los procedimientos creados para la protección del público tienen su antecedente directo en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros del 31 de agosto de 1935, la que dentro de su Capítulo II, establecía que la Comisión Nacional de Seguros (hoy Comisión Nacional de Seguros y Fianzas) sería competente para conocer de las reclamaciones que se presentaren en contra de una Institución o Sociedad Mutualista de Seguros e intervenir como conciliador o árbitro en amigable composición o en estricto derecho y en dictar el laudo correspondiente para disipar las controversias suscitadas.

Las disposiciones jurídicas en donde se contemplaba la protección y defensa para los usuarios de servicios financieros en materia de seguros y fianzas, hasta antes del 6 de enero del 2000, eran los artículos 135° y 136° de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y los artículos 93° y 93° bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Respecto al artículo 135° relativo a la instrucción del procedimiento administrativo en materia de seguros y fianzas, fue derogado con posterioridad a las reformas de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, esto fue el 5 de enero del 2000, mediante la publicación del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley que dio origen al Ombudsman Financiero, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, a diferencia del procedimiento conciliatorio sustanciado ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuyo marco jurídico fue derogado con la entrada en vigor de la LPDUSF.

Ahora bien, y con el fin de que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, se encontrará legitimada para llevar a cabo el procedimiento conciliatorio para los usuarios de seguros y fianzas, en los artículos segundo y tercero transitorios de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se estableció que dicho procedimiento se sustanciaría ante la referida Comisión:

*"Segundo.- Se derogan los artículos 119 y 120 de la Ley de Instituciones de Crédito; 102 y 103 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; 87 y 88 de la Ley del Mercado de Valores; 45 de la Ley de Sociedades de Inversión, la fracción XI del artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; la fracción XII del artículo 5°, 109 y 110 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y la fracción X del artículo 4° de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley."*

*"Tercero.- Para los efectos de los artículos 72 y 83 de esta Ley, las menciones a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en los artículos 135 y 136 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y 93 y 94 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, se deberán entender referidas a la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios y Financieros."*

A continuación, comentaremos los artículos de los ordenamientos jurídicos citados con anterioridad, en los que se motiva y fundamenta la realización del procedimiento conciliatorio en comento.

En la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en su Título Quinto, Capítulo Segundo denominado *"De los Procedimientos"*, se establecían diversas disposiciones a través de las cuales se iba a dar la atención a las orientaciones y reclamaciones que presentaban los usuarios de las entidades aseguradoras.

El citado artículo 135° del ordenamiento legal antes invocado, contemplaba en su primer párrafo la posibilidad de que los usuarios presentaran sus reclamaciones ante la CNSF, asimismo, en su fracción I del artículo 136° se establecía como requisito para acudir a los tribunales competentes haber agotado el procedimiento conciliatorio, entendiéndose con ello, que se obligaba a las empresas de seguros a someterse a dicho procedimiento.

Se transcriben a continuación los mencionados artículos:

*"Artículo 135. - En caso de reclamación contra una institución o sociedad mutualista de seguros, con motivo del contrato de seguro, deberá observarse lo siguiente:*

*I. Se deberá agotar el procedimiento conciliatorio, cumpliendo las reglas que a continuación se señalan:*

*a) El reclamante presentará un escrito ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas con el que se correrá traslado a la empresa de que se trate..."*

*"Artículo 136. - En materia jurisdiccional:*

*I. Los tribunales no darán entrada a demanda alguna contra una empresa de seguros si el actor en ella no afirma bajo protesta de decir verdad, que ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se agotó el procedimiento conciliatorio a que se refiere la fracción I del artículo anterior..."*

De los supuestos que anteceden, si los usuarios decidieran presentar su reclamación o consulta, derivada de la realización de operaciones y de la prestación de servicios de las empresas aseguradoras ante la CNSF, ésta tenía la facultad de conciliar para avenir los intereses de las partes y, en su caso, resolver las diferencias que se llegaran a suscitar entre dichas Instituciones y los usuarios.

Por lo que hace a las compañías afianzadoras, la facultad para que la multitudada CNSF conociera del procedimiento conciliatorio la encontráramos en el artículo 93° y 93° bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, que se transcriben como sigue:

*"Artículo 93. Los beneficiarios de fianzas deberán presentar sus reclamaciones por responsabilidades derivadas de los derechos y obligaciones que consten en la póliza respectiva, directamente ante la institución de fianzas. En caso que ésta no le dé contestación dentro del término legal o que exista inconformidad respecto de la resolución emitida por la misma, el reclamante podrá, a su elección, hacer valer sus derechos ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; o bien, ante los tribunales competentes en los términos previstos por el artículo 94 de esta Ley..."*

*"Artículo 93 bis. En caso de que el beneficiario presente reclamación ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en contra de una institución de fianzas, en los términos del artículo anterior, se deberá agotar el procedimiento conciliatorio conforme a las siguientes reglas..."*

Lo anterior, fue de gran utilidad para que dentro de la actual Ley Federal de Protección al Consumidor se regulara la protección a la población consumidora en operaciones en que se carezca de una protección específica.

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (31 de diciembre de 1982) en su Capítulo Tercero "De la Protección de los Intereses del Público", establece por vez primera que los usuarios del servicio público de banca y crédito podrán presentar sus reclamaciones ante la Comisión Nacional de Seguros o hacerlas valer ante los tribunales competentes.

Una vez realizado el estudio general de las disposiciones en materia de seguros y fianzas, iniciaremos el análisis del procedimiento administrativo de conciliación que se sustanciaba ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Como consecuencia de la creciente actividad aseguradora, el Estado se vio en la necesidad de intervenir a través de la creación de disposiciones legales, de organismos (como la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas) y procedimientos con el propósito de defender los intereses de los aseguradores, beneficiarios y terceros perjudicados, a fin de dar solución a los conflictos derivados de la interpretación y cumplimiento del contrato de seguro.

Etapa de inicio: Comprendía desde la recepción del escrito de reclamación hasta la cita a junta de conciliación. Previa a la conciliación se encontraba la aclaración, que se realizaba de manera personal o telefónicamente, requiriendo información a la institución aseguradora con el propósito de conocer la problemática que presentaba el usuario de este tipo de servicios financieros.

Una vez agotada la fase de orientación y atención de quejas, sin obtener una respuesta favorable a las pretensiones del usuario por parte de la aseguradora, se recomendaba que independientemente del apoyo y asesoría que el abogado orientador de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas proporcionaba, se consultara a un abogado a fin de presentar el escrito de reclamación para instruir el procedimiento administrativo de conciliación.

Reclamaciones: El escrito debería contener las formalidades que en la práctica forense se siguen, ya que el ordenamiento aplicable no establecía ninguna formalidad para presentar la reclamación, siendo éstas:

- Nombre y firma del reclamante.
- Domicilio para oír y recibir notificaciones.
- Personalidad del reclamante.
- Hacer referencia a su relación contractual.
- A quién se le reclama.
- El objeto que se reclama.
- El monto de lo reclamado, y
- Acompañar, en su caso, por lo menos copia simple de los documentos en que se funde la reclamación.

Una vez presentada la reclamación, la autoridad competente requería a la empresa de seguros para que presentaran "el informe detallado", el cual constituía la respuesta que debía dar por escrito la

compañía aseguradora a la reclamación, mismo que debía presentarse por conducto de un representante legal. En dicho informe, se respondería de manera razonada respecto a todos y cada uno de los hechos de la reclamación, se rendía con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la junta de avenencia.

La falta de presentación del informe no podía ser causa para suspenderla o diferirla. En caso de que las aseguradoras no rindieran el informe se hacían acreedoras a una sanción administrativa.

Por lo que se refiere al sector afianzador, las reformas del 14 de julio de 1993 a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas establecían un procedimiento muy similar al de las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y facultaban a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para su tramitación y resolución, sin embargo, consideramos conveniente realizar un breve análisis sobre el particular.

**A) Procedimiento ante la Institución Afianzadora.** En este tipo de arbitraje el beneficiario presentaba su reclamación por escrito ante dicha Entidad Financiera, solicitándole cumplir sus obligaciones como fiadora, anexando para tal efecto los documentos que acreditaban la existencia y exigibilidad de la obligación garantizada por la fianza.

Con posterioridad, la afianzadora procedía a verificar si no había ocurrido la cancelación de la fianza, o bien, que en realidad se incumpliera la obligación de garantizar.

La Institución podía solicitar al beneficiario todos aquellos elementos que fueran necesarios para determinar la integración de la reclamación, una vez realizado lo anterior, en un plazo de 30 días naturales, se otorgaba una respuesta al beneficiario exponiendo las razones, causas o motivos de su procedencia o improcedencia.

Podía presentarse el caso de la que reclamación procediera parcialmente, por lo que, la Institución podía hacer el pago dentro del plazo legal y el beneficiario se encontraba obligado a recibirla, sin perjuicio de hacer valer sus derechos por la diferencia.

**B) Procedimiento ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.** El beneficiario debía agotar el procedimiento conciliatorio, para lo cual presentaba su reclamación, y con posterioridad se le corría traslado a la Institución correspondiente, dentro de un plazo de 10 días naturales, contados a partir de la fecha en que fue presentada la reclamación.

En los mismos términos, la sola presentación de la reclamación generaba que se interrumpiera el plazo legalmente establecido para la prescripción de la acción correspondiente.

La Institución dentro del término de 10 días naturales, contados a partir de aquel en que recibe el traslado, debería rendir un informe por escrito a la CNSF en el que respondería en forma detallada respecto a todos y cada uno de los hechos a que se refería la reclamación, y podía solicitar que el organismo citara al fiado a la junta de avenencia.

En caso de omisión, en el sentido de que no se presentara el informe, la Institución Afianzadora se hacía acreedora a una sanción pecuniaria que iba de cien a doscientos días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

De lo antes expuesto, podemos concluir que aún cuando ambos procedimientos se referían a materias diferentes (seguros y fianzas) en la práctica la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas sustanciaba un sólo procedimiento, sin dejar de lado las particularidades que para cada caso la legislación correspondiente disponía.

#### Etapa Conciliatoria:

**EN MATERIA DE SEGUROS.** Se iniciaba una vez que se giraba el oficio para la celebración de la junta, a la que acudían las partes y en la que, en su caso, la Institución Financiera podía presentar el informe al que ya hicimos alusión.

La junta de avenencia se realizaba dentro de los 20 días hábiles contados a partir de la fecha en que se recibía la reclamación. Sobre este punto, queremos precisar que en nuestra opinión y considerando que el número de asuntos relacionados con esta materia se había incrementado, este plazo era muy reducido, sin embargo, podemos considerarlo como una intención del legislador el acortar dicho plazo, para que las reclamaciones presentadas ante este Organismo se resolvieran de manera expedita y con la mayor celeridad posible.

En la mencionada junta se exponían los puntos de controversia entre las partes y se exhortaba a las mismas para que conciliaran sus intereses y si esto no era posible la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas las invitaba a que voluntariamente o de común acuerdo la designarán árbitro, para lo cual se levantaba el acta circunstanciada correspondiente.

En la práctica, cuando las partes celebraban pláticas o acuerdos conciliatorios, fuera de la junta de conciliación, se levantaba un acta circunstanciada en la que se hacía constar dicha situación otorgándose un término perentorio a ambas partes para reanudar el procedimiento respectivo, dichos términos no podían exceder de 90 días.

Dicha audiencia se daba por concluida el día señalado para su celebración, a menos que por cualquier circunstancia que a juicio de la CNSF, impidiera la celebración de la misma en la fecha indicada, ésta debía llevarse a cabo dentro de los 10 días hábiles siguientes.

Asimismo, si el Organismo lo consideraba pertinente o fuera solicitado por el usuario, en la junta de avenencia correspondiente o dentro de un plazo similar al que ya hicimos referencia, requería información adicional a la empresa de seguros y, en su caso, difería la junta solicitando a la Institución Financiera que en la nueva fecha presentara el informe, si la aseguradora no presentaba la información adicional se aplicaba la sanción administrativa correspondiente.

**EN MATERIA DE FIANZAS.** La CNSF citaba a las partes, y en su caso al fiado, a una junta de avenencia, misma que tenía verificativo dentro de los 20 días naturales contados a partir de la fecha en que se presentaba la reclamación; si por cualquier circunstancia la junta no pudiera celebrarse en la fecha indicada, se llevaría a cabo dentro de los 8 días naturales.

En la junta, la Institución ejecutaba el pago de la reclamación si era procedente, o en su defecto, presentaba el informe a través de un representante legítimo.

### Fin del Procedimiento:

**EN MATERIA DE SEGUROS.** Como se pudo apreciar durante el desarrollo de este apartado, la forma de dar fin al mismo se desprende de los supuestos que se presentaban en la junta de avenencia, y que a continuación citamos:

- Incomparecencia del reclamante. Se presentaba en aquellos casos en que habiendo sido citado conforme a derecho, no comparecía a la junta la parte reclamante o su apoderado legal, debiéndose, en consecuencia, dejar a salvo los derechos de dicho usuario para que en su oportunidad se hicieran valer ante el Tribunal competente.
- Incomparecencia de la Institución. Operaba en aquellos supuestos en que habiendo sido citada conforme a derecho no acudía a la junta respectiva la Institución reclamada o quien se presentaba no contaba con las facultades para actuar en su representación, en este supuesto, se sancionaba a la Institución y se difería la junta respectiva realizándose los apercibimientos efectuados previo emplazamiento.
- Convenio. Era el resultado de la conciliación de las partes por lo que el acuerdo conciliatorio se plasmaba en el acta circunstanciada correspondiente.
- Juicio Arbitral. El compromiso se hacía constar en un acta, además también se establecían las bases del mismo.
- A salvo los derechos. Era el resultado de cuando una o ambas partes no aceptaban la invitación al sometimiento del juicio arbitral. En el supuesto de que se dejaran a salvo los derechos de la parte reclamante para hacerlos valer ante el órgano competente, éste podía acudir a los tribunales del fuero común en razón de la competencia por el domicilio de la aseguradora o a los del fuero federal en atención a la competencia de la materia mercantil.

A mayor abundamiento, no omitimos señalar lo que establecía el artículo 135° fracción I, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, en donde se mencionaba que la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas al concluir la junta de avenencia, ordenaba a la empresa aseguradora en contra de quien se había presentado la reclamación, que dentro del término de 10 días hábiles siguientes constituyera e invirtiera una reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir.

Dicha reserva era considerada como una garantía que debía otorgar la aseguradora cuando se presentaba una reclamación en su contra y ascendía al monto de la reclamación, generando intereses en los términos de las fluctuaciones del mercado.

Esta circunstancia es trascendente, toda vez que de no ordenarse la reserva, en caso de que se dictara una sentencia que condenara a la aseguradora, ésta se haría por la suerte principal más el interés legal; sin embargo, cuando ya se encuentra garantizada en una inversión el pago de la suerte principal, generaba más intereses que el legal.

Para finalizar este procedimiento, cabe mencionar que la fracción II del artículo 136° de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros contemplaba que los Tribunales no darían entrada a demanda alguna contra una compañía de seguros si el actor en ella no afirmaba bajo protesta de decir verdad, que ante la autoridad competente se agotó el procedimiento conciliatorio.

En cualquier momento en que se diera a conocer que dicho requisito no fue cumplido, se debía sobreseer la instancia e imponer al actor las costas originadas por el procedimiento.

Con lo anterior, podemos concluir que era de vital importancia agotar la etapa conciliatoria ante la mencionada CNSF.

**EN MATERIA DE FIANZAS.** En omisión de repeticiones innecesarias, realizaremos la transcripción de los supuestos que se actualizaban para dar fin al procedimiento conciliatorio en esta materia, de acuerdo con el artículo 93° bis- III de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, el cual preceptuaba lo siguiente:

*"...Si no comparece el reclamante, se entenderá que no desea la conciliación. Si la que no comparece es la institución, se sancionará con la multa administrativa que impondrá la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, por un monto de 200 a 300 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y bajo este supuesto se volverá a citar a las partes hasta que acuda la institución..."*

*En el supuesto de que sea el fiado el que no comparezca se desahogará la junta de avenencia.*

*En la junta de avenencia se invitará a las partes a conciliar sus intereses y si esto no fuera posible la Comisión las invitará a que voluntariamente y de común acuerdo la designen árbitro. El convenio correspondiente se hará constar en acta que al efecto levanta la citada Comisión."*

En este orden de ideas, señalaremos como se sustanciaba el procedimiento de arbitraje frente a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, desarrollándolo conforme lo disponía el ordenamiento legal aplicable a la materia.

**Arbitraje en amigable composición:** En el artículo 135° fracción II de la Ley en comento, se fundamentaba el juicio arbitral en amigable composición, facultando a la CNSF para resolver sobre el asunto planteado a conciencia, verdad sabida y buena fe guardada, así mismo, se fijaba de forma específica y de común acuerdo, los puntos de controversia, estableciéndose para ello las etapas, formalidades o términos a que se sujetaría el arbitraje.

**Arbitraje en estricto derecho:** A diferencia del anterior, en la legislación citada se establecía todas y cada una de las etapas de este juicio, y así, la Comisión resolvía la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones aplicables y en el convenio se determinaban las etapas, formalidades y términos a que se sujetaría el arbitraje, sin embargo, los mismos no podían exceder de los siguientes plazos:

- 9 días para la presentación de la demanda, contados a partir del día siguiente al de la celebración del compromiso; y en el mismo plazo para producir la contestación, contando a



partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación, debiendo acompañar a dichos escritos el documento (s) en que se funde la acción, las excepciones y defensas correspondientes, y aquellos que puedan servir como prueba a su favor en el juicio.

- Contestada la demanda o transcurrido el término para hacerlo se dictaba auto abriendo el juicio a prueba durante un plazo de cuarenta días, de los cuales los primeros diez eran para su ofrecimiento y los restantes para su desahogo. Se tenían como pruebas todas las constancias que integraban el expediente, aunque no hubiesen sido ofrecidas por las partes. Los exhortos y oficios se entregaban a la parte que las hubiere ofrecido para que los hiciera llegar a su destino; la oferente de la prueba tenía la obligación de gestionar su diligencia.
- Se otorgaba diez días comunes a las partes para formular alegatos.

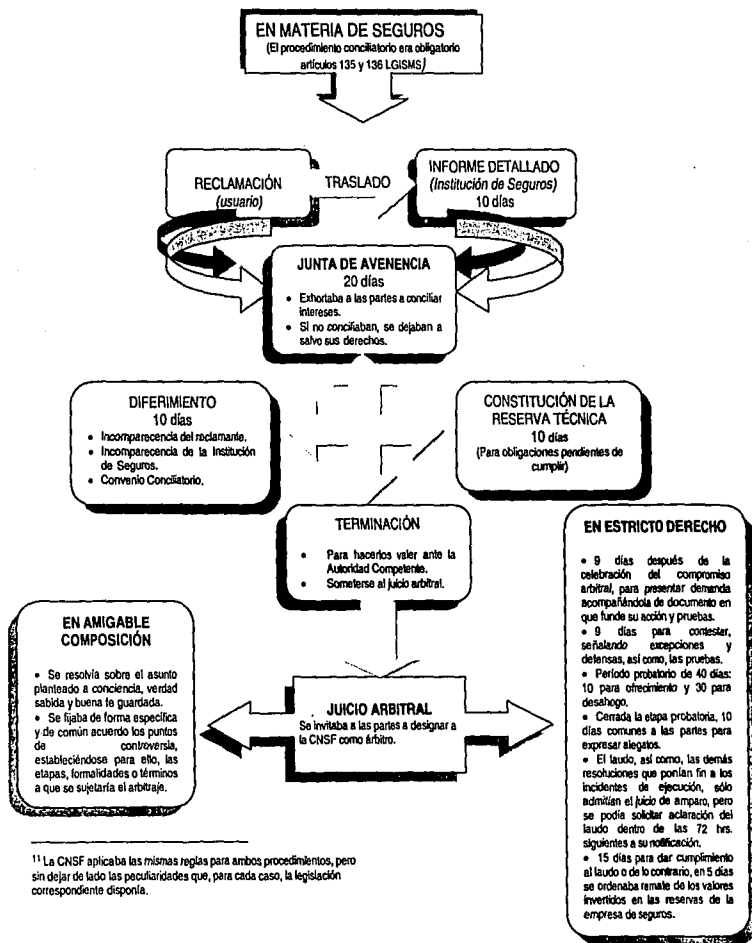
Se aplicaba supletoriamente el Código de Comercio y a falta de disposición en dicho Código, el de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

El laudo, así como, las demás resoluciones que ponían fin a los incidentes de ejecución, solo admitían como medio de defensa el juicio de amparo, sin embargo, se pedía la aclaración del laudo, el cual debía solicitarse dentro de las 72 horas siguientes a su notificación cuando a su juicio existía error de cálculo, de copia, tipográfico o similar.

El laudo que condenaba a la empresa de seguros otorgaba un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación para su cumplimiento, a la CNSF le correspondía la ejecución del laudo, para lo cual mandaba, en su caso, a que se pagara a la persona en cuyo favor se hubiere dictado la mencionada resolución, con cargo a la reserva constituida e invertida, en caso de negativa u omisión, se contaba con un plazo máximo de 5 días hábiles para ordenar el remate de los valores invertidos, si ellos estuvieren considerados en las reservas de la empresa de seguros.

A continuación, presentamos esquemáticamente el procedimiento de conciliación y arbitraje promovido ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

## PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ANTE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS<sup>11</sup>



<sup>11</sup> La CNSF aplicaba las mismas reglas para ambos procedimientos, pero sin dejar de lado las peculiaridades que, para cada caso, la legislación correspondiente disponía.

De igual manera, como se derogó la parte conducente a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, también se suprimió lo dispuesto para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en donde se le facultaba para conocer de las reclamaciones que se presentaban en contra de las Instituciones que forman parte de este sector. Es por ello, que sobre este particular, nos permitimos hacer una reseña más completa, en virtud de que nos consentirá seguir conociendo la evolución que a presentado el procedimiento que nos permite defender los intereses de los usuario del sector financiero.

La Ley de Instituciones de Crédito (14 de julio de 1990) recoge el anterior procedimiento y lo regulaba en sus artículos 119° y 120°, al derogarse la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. En este sentido, antes de promulgar la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, las reclamaciones en contra de las Instituciones Bancarias, del Mercado de Valores y de las Organizaciones Auxiliares del Crédito, se ventilaban ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien tenía la facultad de llevar a cabo el procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje en estricto derecho o amigable composición.

En el artículo 119° de la Ley de Instituciones de Crédito, se contemplaba en su primer párrafo la posibilidad de que los usuarios presentarán sus reclamaciones ante la CNBV, o bien, dejar a salvo sus derechos para hacerlos valer ante los tribunales competentes, así mismo, obligaba a las Instituciones de Crédito, a someterse al procedimiento administrativo de conciliación al que se refería el artículo 120° de la Ley de Instituciones de Crédito, según fuera el caso.

Este artículo indicaba:

*"Artículo 120.- Los usuarios del servicio de banca y crédito podrán, a su elección, presentar sus reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria, o hacer valer sus derechos ante los tribunales de la Federación o del orden común. Las instituciones de crédito estarán obligadas, en su caso, al procedimiento de conciliación a que se refiere el artículo siguiente..."*

Por lo que en este apartado, comentaremos el procedimiento de conciliación sustanciado ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que en su etapa inicial, comprendía desde la recepción del escrito de reclamación hasta la cita a la junta de conciliación.

**Reclamaciones:** El artículo 119° indicaba que las reclamaciones que se presentaban ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se referían a las diferencias que se suscitaban entre las Instituciones de Crédito y los usuarios de servicios de banca y crédito, derivadas de la realización de operaciones y de la prestación de servicios bancarios.

Tratándose de diferencias que se presentaran respecto del cumplimiento de fideicomisos, sólo conocía de las reclamaciones que presentaran los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios.

La sola presentación de la reclamación, interrumpiría la prescripción.

En este orden de ideas, dicho ordenamiento le otorgaba a la CNBV la facultad para suplir las deficiencias formales y jurídicas en las reclamaciones, en beneficio del usuario, por tratarse de un procedimiento en el que los principios fundamentales son la equidad, imparcialidad e igualdad entre las partes, existía la posibilidad de que las reclamaciones fueran desechadas al considerarse como

notoriamente improcedentes, así como, aquéllas de las que estaba conociendo la autoridad jurisdiccional, lo cual era notificado al usuario.

Los escritos de reclamaciones que eran presentados por los usuarios, se debían exhibir por escrito ante la citada CNBV, o en su Delegación Regional correspondiente, de las mismas se corría traslado a la Institución Financiera de que se tratara, requiriéndose un informe detallado, mismo que se debía presentar por conducto de un representante en la fecha señalada por la Comisión, posteriormente, se llevaba a cabo la junta de avenencia, se citaba a las partes y sólo se podía diferir por una sola vez.

Ahora bien, el procedimiento interno se llevaba a cabo y se instrúa en la Dirección de Quejas, dependiente de la Dirección General de Atención a Usuarios de dicho Organismo. Cabe destacar, que si bien es cierto, dicho diagrama de proceso no estaba especificado en ley, el personal que laboraba en dicha Dirección lo llevaba a cabo con cualquier escrito que presentaba el usuario ante esa autoridad.

a) Las quejas eran recibidas junto con las cartas de reclamación y la documentación soporte presentadas por los usuarios en contra de las entidades financieras supervisadas por el Organismo. Pero sólo se podían presentar las reclamaciones en contra de las Instituciones que se encontraran supervisadas en el padrón de entidades que tenía la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

b) Posteriormente, se verificaba en el sistema de control de quejas, si las reclamaciones contaban con algún antecedente. Si esto era correcto se verificaba el estado que guardaba el trámite de la reclamación, la procedencia y la incidencia de la misma. Si no se contaba con antecedentes, se le asignaba a la reclamación un número de expediente y la clave de procedencia.

c) Una vez realizado lo anterior, era turnado al Departamento de Conciliación y Arbitraje en donde se analizaba cada una de las reclamaciones y se determinaba la procedencia de las mismas. En caso de improcedencia, se informaba mediante oficio motivado y fundado, la causa; presentándose esa situación se daba por terminado el procedimiento. Si era procedente, se turnaba al conciliador que correspondiera para su análisis y atención.

d) Realizado el análisis de la reclamación presentada, se determinaba el trámite que correspondía a cada una, los cuales podían ser: comunicación mediante oficio de respuesta al reclamante sobre los motivos de improcedencia de su queja, no ser titular y/o beneficiario o por violación del secreto bancario. Si la reclamación resultaba procedente se solicitaba el informe y se corría traslado de los antecedentes a la Institución reclamada, o en su defecto, se giraba citatorio de presentación a la Junta de Avenencia. Lo anterior, en virtud de que los usuarios que se acercaban a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no sólo presentaban queja formal en contra de las entidades financieras, sino que también, se solicitaba información sobre algún producto o servicio financiero o simplemente una aclaración respecto a los servicios contratados.

e) La Comisión Nacional esperaba dentro del plazo establecido la respuesta del informe requerido a las Instituciones, sobre las reclamaciones presentadas en su contra. En caso de no recibir el informe, se giraba un nuevo oficio de emplazamiento en el que se indicaba una nueva fecha para la

entrega de la información requerida, si el informe se entregaba en tiempo se podían presentar los siguientes supuestos:

- Se daba respuesta al reclamante sobre la situación de su escrito.
- Respuesta o resolución de la queja o consulta por parte de la Institución reclamada.
- Informe complementario de la Institución demandada o solicitud de prórroga para presentar el informe, y
- Solicitud para presentar el informe en la audiencia.

f) Una vez reunida la información necesaria, si el escrito del usuario requería de una junta de conciliación, se elaboraba el citatorio para esta junta, señalándose fecha y hora de audiencia de cada una de las reclamaciones asignadas, enviándose el mismo por correo certificado con acuse de recibo.

Etapa de Conciliación: El fundamento legal para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores llevara a cabo la conciliación entre las partes y, así buscar un solución al conflicto, se encontraba en la fracción II del artículo 120° de la Ley de Instituciones de Crédito.

Después de presentar el escrito de reclamación ante dicho Organismo y de establecerse la fecha para la junta de avenencia, a la cual se citó a las partes, éstas se presentaban a la audiencia. Si la Institución Financiera no presentaba el informe requerido, dicha junta podía ser diferida, consecuentemente el conciliador le solicitaba a la Institución reclamada, las aclaraciones que se estimaban necesarias por su incumplimiento.

Por otro lado, si el reclamante no se presentaba a la multicitada junta y no justificaba los motivos de su ausencia en un plazo de 10 días hábiles, se presentaba una manifestación tácita de no desear la conciliación.

En la disposición enunciada, no se encontraba contemplado el lapso que debía de transcurrir para la celebración de la primera y segunda junta de conciliación, ni el tiempo total que debía durar dicho procedimiento, por lo que en muchas ocasiones, éste podía alargarse dependiendo del asunto a conciliar.

Asimismo, en dicho ordenamiento jurídico tampoco se contempló las consecuencias que se llegarían a presentar como resultado de que en definitiva la Institución no compareciera.

A) La junta se celebraba en la fecha y hora establecida, se realizaba la presentación de las partes en conflicto y el conciliador solicitaba los documentos para identificación de las mismas, o en su caso, para acreditar la personalidad de éstas, ya fuera mediante poder notarial o carta poder ratificada ante notario público.

B) Se solicitaba a la Institución reclamada, presentar el informe que previamente le había sido requerido, al que se le daba lectura para conocer la resolución que la Institución reclamada le daba a la controversia, así como, sus pretensiones respecto de la reclamación; una vez realizado esto, se preguntaba al reclamante sobre su conformidad con la resolución, para determinar si lograban la conciliación y dictar el acuerdo correspondiente. Este mecanismo se repetía tantas veces como fuera necesario a fin de que la autoridad lograra avenir los intereses de las partes. Si se lograba la

conciliación, se levantaba un acta de conciliación de intereses que se entregaba a las partes una vez recabadas las firmas de conformidad.

C) Si el reclamante no asistía a la junta, se levantaba un acta por "Inasistencia del Reclamante", señalando que el procedimiento se suspendía por un período de 10 días hábiles. Si el reclamante optaba por reiniciar el procedimiento, se enviaba un citatorio a las partes para la reanudación de la junta de conciliación, de lo contrario, se daba por concluido el asunto y el expediente era remitido para la realización del trámite correspondiente y se tenía por desistido al reclamante, a menos que éste solicitara la reanudación del procedimiento dentro del plazo legal establecido.

D) En caso de que la Institución reclamada no asistiera a la junta de avenencia, la Comisión daba cuenta de ello levantando un acta de "Inasistencia de la Institución Reclamada", señalando una nueva fecha para la audiencia, o bien, el reclamante podía solicitar dejar a salvo sus derechos, para hacerlos valer ante el Tribunal competente, así mismo, se enviaban los documentos debidamente requisitados a la Dirección de Sanciones, solicitando la imposición de la multa correspondiente por no haber asistido a la junta de conciliación.

E) Para el caso de que no asistieran ambas partes, se tenía por enterado levantando el acta respectiva, señalando la suspensión del procedimiento por el período antes señalado, realizando el trámite de solicitud de sanción a la Unidad Administrativa antes mencionada para que se multara a la Institución reclamada, con motivo de no haber comparecido a la audiencia.

Fin del Procedimiento: Concluía de las siguientes formas: con el acuerdo conciliatorio de las partes, materializando en un convenio suscrito ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en este caso, el incumplimiento de dicho convenio por parte de la Institución obligada, permitía al reclamante acudir a los tribunales competentes para solicitar la ejecución del convenio en comento, ya que la intervención de la Comisión terminaba cuando era suscrito el convenio. Ello era así, en razón de que el convenio podía ser considerado como un título ejecutivo, con el cual el reclamante iniciaba el juicio respectivo, o bien, en un supuesto de la vía de apremio, a través del cual el reclamante podía lograr la ejecución coactiva del convenio, sin necesidad de un proceso de conocimiento.

La otra forma de conclusión era con la falta de ese acuerdo conciliatorio, lo que generalmente ocasionaba la concertación de un juicio arbitral, en donde las partes designaban a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como el árbitro del conflicto; o que se acudiera al Tribunal competente si así lo decidían. Es por ello, que en el derogado artículo 120° de la Ley de Instituciones de Crédito se disponían las reglas a las cuales debían sujetarse:

*\*Artículo 120.- ...*

*I..*

*II..*

*...*

*...*

*Si en la Junta no se logra la conciliación de las partes, la Comisión invitará a que de común acuerdo designen árbitro, ya sea a la propia Comisión o a quien ésta les proponga, quedando a elección de las mismas que el juicio arbitral sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho. El compromiso correspondiente se hará constar en el acta que al efecto se levante.\**

De lo antes expuesto, se desprende que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores proporcionaba a los usuarios una solución a sus conflictos, ya que se invitaba a las partes a sustanciar el procedimiento arbitral en vez de acudir a los Tribunales competentes, con la finalidad de que sus controversias se resolvieran de una manera pronta y expedita.

**Arbitraje en Amigable Composición:** Cuando las partes acordaban esta modalidad del arbitraje, en el acta correspondiente se fijaban las cuestiones (controversias) que se considerarían materia del arbitraje, así como, las reglas bajo las cuales se desenvolvería el procedimiento. Consideramos que el establecer dichas normas no era necesario, toda vez que la Comisión debía ajustarse a las formalidades esenciales del procedimiento.

La fracción IV del mencionado precepto disponía:

*"IV. En la amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y la Comisión tendrá libertad de resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a las reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. No habrá términos ni incidentes y la resolución correspondiente sólo admitirá aclaración de la misma."*

Podemos señalar entonces, que este tipo de disposiciones son congruentes con la orientación básica en el arbitraje de equidad. En éste, el árbitro se aparta de las normas del derecho vigente tanto materiales, como de procedimiento, que el árbitro de estricto derecho no puede dejar de aplicar. La no sujeción del arbitraje de equidad a términos y la eliminación de las cuestiones incidentales permite al arbitrador o amigable componedor actuar con mayor flexibilidad y rapidez.

Ahora y como ya se mencionó, contra la resolución final solo procedía la aclaración de ésta, la cual no era un recurso, sino que implicaba el esclarecimiento o la ampliación de alguno de los considerandos o puntos resolutivos, pero no la modificación del sentido y contenido de la resolución.

**Arbitraje en Estricto Derecho:** En el supuesto en que las partes se sometieran al arbitraje en estricto derecho el compromiso arbitral se pactaba en la junta de avenencia y se hacía constar en el acta correspondiente.

La fracción VII del artículo 120° de la Ley de Instituciones de Crédito establecía:

*"VII. En el juicio arbitral de estricto derecho las partes formularán compromiso, en el que fijarán igualmente las reglas del procedimiento que convencionalmente se establezcan, aplicándose supletoriamente el Código de Comercio, con excepción de los artículos 1217, 1235 y 1296.*

*Las resoluciones en el juicio arbitral de estricto derecho, dictadas en el curso del procedimiento, admitirán como único recurso el de revocación y el laudo dictado solo podrá ser impugnado en juicio de amparo."*

Podemos observar que, a diferencia del arbitraje en amigable composición, en esta modalidad del arbitraje se admite la posibilidad de impugnar el laudo. Consideramos que esta posibilidad se debe al hecho de que el árbitro hace una aplicación de las normas de derecho vigente, la cual podía ser sometida a revisión y control.

No omitimos manifestar, que en las fracciones VIII y IX del artículo 120° de la Ley de Instituciones de Crédito, se establecían generalidades que podían aplicarse a los dos tipos de arbitraje y las cuales señalamos:

a) En caso de incumplimiento o desacato por parte de las Instituciones de Crédito a los requerimientos, solicitudes de informes, acuerdos o resoluciones dictadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se castigaba con multa administrativa que imponía dicha Comisión, por la cantidad equivalente de cien a un mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

b) El laudo que condenaba a una Institución, se otorgaba para su cumplimiento un plazo de 15 días hábiles a partir de la notificación; si no se efectuaba, sin perjuicio de lo que a derecho correspondiera, se imponía una multa de hasta tres veces el importe de lo condenado, si éste fuera cuantificable o hasta cinco mil veces en el Distrito Federal, si no lo fuere.

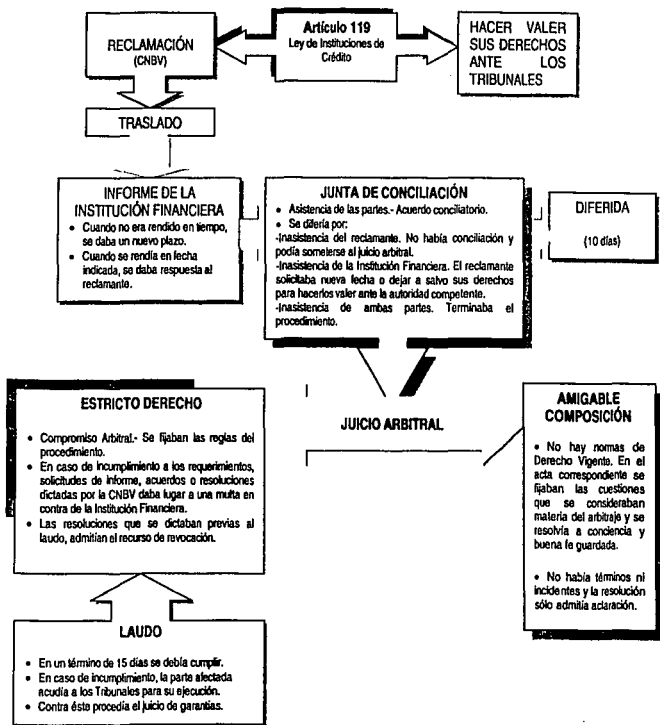
c) Cuando se faltaba al cumplimiento voluntario de lo convenido, la parte afectada debía acudir a los tribunales competentes para efectos de ejecución de la resolución.

d) Las notificaciones se hacían a las partes por cédula fijada en los estrados de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o de la Delegación correspondiente, excepción hecha del traslado de la reclamación, de la demanda, la citación a la junta de avenencia y del laudo, las cuales tenían que hacerse personalmente o por correo certificado. Así mismo, las notificaciones surtían efectos al día siguiente a aquél en que se efectuarán.

Para facilitar la comprensión de este procedimiento y, al mismo tiempo, establecer la diferencia que existía con el procedimiento que se substanciaba ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, presentamos el siguiente resumen esquemático:



## PROCEDIMIENTO DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ANTE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES



Otro ordenamiento legal aplicable en la materia que nos ocupa, era la Ley del Mercado de Valores, en la que se facultaba a la CNBV para que atendiera las reclamaciones que se presentaran en el sector bursátil, a través de los procedimientos de conciliación y arbitraje establecidos en sus artículos 87° y 88°.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito regulaba en su artículo 103° las bases del procedimiento de conciliación y arbitraje ante la CNVB; obligando a las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio a someterse al procedimiento de conciliación.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, paulatinamente acrecentó su competencia de vigilancia de bancos, hacia todos los sectores de la actividad financiera, de modo tal que la protección de los intereses del público, en esta materia, se extendió al establecer un procedimiento muy parecido al de la Ley de Instituciones de Crédito.

Por último, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros del 18 de enero de 1999, vino a proteger y defender los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las Instituciones del sector, así como, a regular la organización, procedimiento y funcionamiento del Ombudsman Financiero.

No omitiendo manifestar, que en nuestro orden jurídico se hace referencia al arbitraje, en otros ordenamientos, tales como:

Ley Federal de Protección al Consumidor promulgada en 1975, ordenamiento legal que, atento a su contenido y a la exposición de motivos, tenía y sigue teniendo por objeto regular las relaciones entre consumidores y proveedores. Así, en su artículo 2° define qué se entiende por consumidor y proveedor, además, señala una serie de procedimientos y mecanismos para resolver las controversias que surjan en la relación comercial preponderante entre dichos sujetos.

"Desde que se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, la ley ha establecido, de acuerdo con su reglamentación, que aquélla es una institución que arbitra <sup>12</sup> las controversias. Desde entonces se caracteriza por ser una Procuraduría con carácter excesivamente proteccionista de la parte consumidora. No podría ser de otra manera debido al nombre que ostenta dicha dependencia, así como la finalidad para la cual se creó; sin embargo, el exceso de protección puede llegar a originar situaciones de injusticia para la otra parte, que en el caso sería el proveedor. Otra característica muy criticable de la Procuraduría Federal del Consumidor al aplicar la Ley Federal de Protección al Consumidor es que aclúa como autoridad y simultáneamente como si fuese árbitro, el cual es designado por las partes si así lo desean para resolver su controversia. Decimos que es criticable porque mientras por un lado puede estar facultada para aplicar medidas de apremio, cobrar multas y hacer efectivas dichas medidas, por otra, puede actuar como si fuese árbitro con todas las facultades que las partes deseen incluir en la cláusula compromisoria."<sup>13</sup>

Sin embargo, también podemos decir que se encuentra justificada la existencia de una Ley proteccionista porque un proveedor a título oneroso como sujeto de comercio puede -y de hecho lo

---

<sup>12</sup> Entiéndase "resolver".

<sup>13</sup> URIBARRI Carpintero, Gonzalo. *Op. cit.* P. 97.

hace- abusar de los derechos mínimos de los consumidores, pero en estas relaciones comerciales, el consumidor puede incumplir o ir más allá de lo pactado en un contrato con un proveedor.

También consideramos importante resaltar la aplicación supletoria de los Códigos de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (artículos 609° a 636°) y de Comercio (artículos 1050° a 1052°), que establecen el procedimiento convencional; pero es necesario mencionar que en dichos ordenamientos se encuentran importantes diferencias: por lo que hace al arbitraje en materia mercantil respecto al arbitraje del Código Procesal, la principal radica en que el primero es en materia federal y el segundo tiene su ámbito de aplicación en el Distrito Federal.

Otra diferencia podría radicar en que el arbitraje del Código de Comercio es para materia mercantil y el segundo para materia civil.

Además, la regulación del árbitro en el Código de Comercio, a diferencia del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, establece las cualidades para ser árbitro, las causas de recusación, el número de árbitros, la designación o nombramiento de éste y su responsabilidad. Por último, en relación con la responsabilidad de los árbitros, el Código de Comercio no aplica alguna norma alusiva a este tema; sin embargo, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal ordena que los deben compeler a los árbitros a que cumplan con sus obligaciones. Asimismo, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal dispone que cuando los árbitros no realizan su laudo en el tiempo convenido, no tendrán derecho a recibir sus honorarios (artículo 143°).

"Es por ello, que el arbitraje comercial es, sin dudarlo, el más perfeccionado; toda vez que gran parte de su contenido se tomó de la Ley modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional (*United Nations Commission on International Trade Law*)."<sup>14</sup>

Así pues, también contamos con el procedimiento que se maneja en la Ley Federal del Trabajo, pero estamos conscientes que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no han sido los tribunales que hubieran querido tener el capital y el trabajo. Por experiencia sabemos que las Juntas no son precisamente un lugar en el que se realice una tarea judicial, donde los que "juzgan" no son profesionales del derecho (salvo el Presidente de la Junta).

Además, resulta un poco criticable la denominación que se da a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, porque la labor material realizada por los componentes de dicha junta es de auténtica jurisdicción estatal, al grado de que los laudos que dictan son verdaderas sentencias. Por otra parte, el darles el tratamiento de "tribunales del trabajo", adscritos a la Administración Pública y no al Poder Judicial Federal o Local, desnaturaliza su carácter para convertirse en moduladores de la justicia laboral a cargo del gobierno y no del Poder Judicial.

La Ley Federal del Derecho de Autor, incluye dos formas de composición de controversias: la llamada *avenencia* -equivale a lo que se conoce como *amigable composición*- por lo que hace al *arbitraje* en conflictos de derechos de autor, que pueden versar sobre obras literarias, científicas, musicales, pictóricas, de dibujo, de arquitectura, técnicas, cinematografía, audiovisuales, de radio y televisión y de programas de computación, podrán ventilarse mediante el procedimiento arbitral

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, P. 74.

previsto en el Título XI, Capítulo II, denominado "Del arbitraje", en el que de manera supletoria se aplicarán las normas relativas al arbitraje comercial contempladas en el Código de Comercio.

Habiendo sentado las bases bajo las cuales nos apoyamos para el estudio de nuestro tema central, procedemos entonces al debido desarrollo del Procedimiento Administrativo de Conciliación y Arbitraje que lleva a cabo la CONDUSEF.

## E. LEGISLACIÓN APLICABLE

El marco jurídico que actualmente regula el Procedimiento Administrativo de Conciliación y Arbitraje a sustanciarse ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, se encuentra consagrado en un cuerpo legal denominado *Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*, ordenamiento -que como ya mencionamos en nuestro primer capítulo- dio origen al Ombudsman Financiero.

Por lo anterior, consideramos a la citada legislación como el marco primario para la sustanciación del procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje y con ella, toda la normatividad aplicable para la misma, como son: Estatuto Orgánico (publicado en el DOF el 22 de febrero del 2002), el Acuerdo por el que el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros delega facultades en los Vicepresidentes, Directores Generales y Otros Funcionarios (publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1999)

A mayor abundamiento, el día 6 de julio del 2000 fueron publicadas en el DOF las "*Reglas de Procedimiento a que se refiere el artículo 72° Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros*", con la finalidad de establecer los lineamientos y parámetros para la sustanciación del procedimiento.

La aludida reglamentación se encuentra dividida en ocho apartados que regulan entre otras cosas: normatividad genérica, el compromiso arbitral, las funciones y cualidades que deberán reunir los árbitros, el derecho aplicable, el procedimiento en sí, las características y forma del laudo o resolución, honorarios de los árbitros, y finalmente los peritajes.

Sin embargo, una cuestión con la que no se esta de acuerdo, deriva del hecho de que el citado artículo 72° Bis resulta meramente facultativo al establecer que "*...las partes de común acuerdo, podrán adherirse a las reglas de procedimiento establecidas por la Comisión Nacional, total o parcialmente...*" Consideramos que ello no puede ser así, toda vez que las citadas Reglas fueron expedidas con el propósito de regular el procedimiento a que se refieren, es decir, forman parte de la normatividad que permite tener una mayor control jurídico y certeza de que quien acuda ante la CONDUSEF para dirimir sus controversias, encontrará una mejor regulación sobre el procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje. Queremos pensar que el criterio del legislador fue su preocupación por la protección al usuario, pero precisamente las disposiciones en comento fueron creadas para ello, proteger al usuario, luego entonces, porqué dejar a su consideración la aplicación de la normatividad, ya que si acude a un Organismo especializado en la materia, es por su desconocimiento sobre el asunto; entonces este Ombudsman es el que mejor puede aconsejarle sobre la defensa de sus intereses.

## F. PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

### Concepto

En virtud de que este concepto ya fue objeto de disertación, podemos decir que consiste en la actividad de un servicio público designado por la Comisión Nacional para exhortar a las partes que sostienen un conflicto, para que expongan sus argumentos en forma clara y traten de resolver su controversia haciéndose mutuas concesiones y solucionar en definitiva su conflicto o prevenir que se suscite uno mayor.

"La conciliación desde un punto de vista legal puede definirse, como el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante una controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, con el objeto de evitar un juicio, o bien, poner fin al mismo.

La conciliación ante la CONDUSEF, (tomada de la legislación financiera), es un mecanismo a través del cual, las partes entre quienes existe una diferencia susceptible de transacción, originada en una relación derivada de una operación de las calificadas por la LPDUSF como de servicios financieros, ponen fin a sus diferencias."<sup>15</sup>

### Objeto

El procedimiento conciliatorio ante CONDUSEF, tiene como objeto resolver un conflicto presente o prevenir uno futuro en beneficio del tráfico jurídico y en este caso circunscrito al ámbito financiero.

### Partes

"Se le denomina reclamante al usuario de servicios financieros que solicita la intervención de CONDUSEF dentro del procedimiento conciliatorio, entendiéndose por éste, aquella persona que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tenga algún derecho frente a la Institución Financiera como resultado de la operación o servicio prestado, y a la Institución Financiera de la que solicitan algunas prestaciones, Institución Financiera reclamada."<sup>16</sup>

A fin de comprender ampliamente el concepto de usuario, se plasmaron algunas definiciones en cuanto a los diversos instrumentos de que dispone una Institución Financiera, los cuales deben ser autorizados por la autoridad competente, para llevar a cabo la actividad financiera.

"La operación financiera se presenta cuando el usuario contrata un servicio o producto financiero; se distinguen de las operaciones mercantiles porque no necesariamente implican la compra o venta directa de un bien tangible, sino que facilitan el acceso a recursos monetarios para efectuar diversas operaciones."<sup>17</sup>

<sup>15</sup> DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL: SEGUROS, FIANZAS, ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO Y GRUPOS FINANCIEROS. Op. cit. P. 944.

<sup>16</sup> MEADE Kuribreña, Juan Pedro. SEMINARIO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO. Op. cit.

<sup>17</sup> <http://www.condusef.gob>

"El servicio financiero se refiere a cuando la Institución Financiera le proporciona facilidades para que se pueda realizar la operación requerida por el usuario, aquí generalmente la Institución sólo participa como intermediario."<sup>18</sup>

"Producto financiero es cuando la persona física o moral y la Institución Financiera firman un contrato para que realicen cierto tipo de operaciones de forma conjunta, responsabilizándose ambas partes por cumplir con las condiciones señaladas en el contrato."<sup>19</sup>

Concluimos, que usuario es la persona (física o moral) que contrata o utiliza los instrumentos proporcionados por las Entidades Financieras, mismos que deben estar autorizados para realizar la actividad financiera.

### Reclamación del Usuario

El procedimiento de conciliación inicia con la presentación de la reclamación, en atención a lo dispuesto por el artículo 63° de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se entenderá como reclamación todo aquel escrito presentado por un usuario de servicios financieros, en el que señale en forma sucinta el hecho que da origen a su inconformidad en contra de la Institución Financiera reclamada y en el que deberá expresar:

- A) Ser presentada por escrito;
- B) Nombre y domicilio del reclamante;
- C) Nombre y domicilio del representante o persona que promueve en su nombre, así como, el documento en que conste dicha atribución;
- D) Descripción del servicio que se reclama, y relación sucinta de los hechos que motivan la reclamación;
- E) Nombre de la institución financiera contra la que se formula la reclamación. La Comisión Nacional podrá solicitar a la SHCP y a las Comisiones Nacionales los datos necesarios para proceder a la identificación de la Institución Financiera, cuando la información proporcionada por el usuario sea insuficiente; y
- F) Documentación que ampare la contratación del servicio que origina la reclamación. La Comisión Nacional estará facultada para suplir la deficiencia de las reclamaciones en beneficio del usuario.

Es importante destacar que de acuerdo con la LPDUSF, la CONDUSEF podrá admitir la presentación de las reclamaciones de manera conjunta siempre y cuando se designen uno o varios representantes comunes.

El área de conciliación comprueba mediante un estudio del asunto en particular, que la reclamación sea procedente, según las siguientes características:

---

<sup>18</sup> <http://www.condusef.gob>

<sup>19</sup> <http://www.condusef.gob>

- Debe tratarse de una reclamación en contra de una Institución Financiera debidamente autorizada, registrada y supervisada por las autoridades, de acuerdo con el artículo 2° de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- Que la presentación de la reclamación se realice antes de haber transcurrido el tiempo que marca la Ley (un año).

Los datos se introducen en un registro informático y el asunto se canaliza a uno de los abogados conciliadores, según el área a la que pertenezca: Bancos, Seguros y Fianzas, y Sistemas de Ahorro para el Retiro.

Por otra parte, la CONDUSEF se encuentra facultada para suplir la deficiencia de las reclamaciones en beneficio del usuario. Esta figura jurídica consiste en la obligación legal de esta autoridad de subsanar las omisiones o errores de la parte más débil (el usuario), durante la sustanciación del procedimiento de conciliación, logrando así una igualdad jurídica, frente a la notoria desigualdad económica y especializada que existe entre los usuarios y las Instituciones Financieras.

Asimismo, este beneficio no solo comprende las correcciones de los defectos que se pudieran apreciar en la descripción del servicio que se reclama o que debiera reclamarse, también abarca la aportación de oficio de las pruebas que para mejor proveer, la CONDUSEF estime necesarias, así como, la asistencia y asesoría en la comparecencia y alegatos en la audiencia de conciliación, a fin de que el usuario no deje de manifestar lo que en derecho le asiste.

#### **Término de presentación**

En atención a lo ordenado por el artículo 65° de la LPDUSF, el término para reclamar tiene una caducidad de un año contando a partir del momento en que se haya suscitado el hecho que da origen a la reclamación.

#### **Emplazamiento y traslado**

La Comisión Nacional correrá traslado a la Institución Financiera acerca de la reclamación presentada en su contra, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la misma, anexando todos los elementos que el usuario hubiere aportado, y señalando en el mismo acto la fecha para la celebración de la audiencia de conciliación, con apercibimiento de sanción pecuniaria en caso de no asistir.

Tratándose de la Instituciones de Fianzas, deberá citarse al fiado en el domicilio que la Institución tuviere de éste o de su representante legal.

#### **Reglas del Procedimiento**

Atento a lo ordenado por la LPDUSF, el procedimiento conciliatorio tramitado ante la CONDUSEF debe seguir diversas reglas procedimentales, a saber:

## ETAPA DE INICIO:

- El abogado conciliador estudia y analiza el caso para posteriormente citar a ambas partes a una junta o audiencia de conciliación que se realizará dentro de los veinte días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación.
- Una vez reunidas ambas partes, se inicia la audiencia de conciliación, y tanto el reclamante como el apoderado de la Institución Financiera deben identificarse plenamente con credenciales oficiales; igualmente deben acreditar personalidad –calidad con la que se presentan- con documentos fehacientes (poder notarial, carta poder notariada o carta poder ratificada ante la presencia de los funcionarios de la CONDUSEF). Estos documentos comprueban que tienen facultades para presentarse ante la Comisión Nacional en nombre de una de las partes.
- El abogado explica al reclamante que la Comisión es una autoridad administrativa que depende del Poder Ejecutivo, que sirve para proteger sus intereses, pero de ninguna manera puede obligar a la Institución Financiera a firmar convenios, contratos o llegar a acuerdos satisfactorios porque ésa es solo facultad de los jueces, previo juicio, y que la CONDUSEF es una instancia de buena fe, en la que se procura esclarecer la problemática del caso específico, proponiendo vías de solución a las partes para que éstas concilien sus intereses, sin llegar a la Instancia judicial, respetando los lineamientos del procedimiento administrativo de conciliación.
- Discusión del tema. Una vez expuestas las vías de solución al problema en particular de cada asunto, en todos los casos se levanta el acta donde se asienta lo ocurrido en la junta, lo que se dijo y los términos y plazos de los convenios, independientemente de que haya habido o no un acuerdo.

El espíritu de los creadores de la Ley consistió en que originalmente se llevara a cabo una sola audiencia, pero si durante la junta se desprende que falta información valiosa, la legislación contempla diferirla para que se continúe en la nueva fecha y hora designadas por la CONDUSEF.

- La Institución Financiera deberá, por conducto de un representante, rendir un informe por escrito que se presentará con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la audiencia de conciliación.
- En el informe señalado se responderá detalladamente y de manera razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación, en caso contrario, dicho informe se tendrá por no presentado para todos los efectos legales a que haya lugar, deberá cumplir ciertos requisitos mínimos:
  - a) Rendirse por escrito.
  - b) Rendirse a más tardar en la fecha y hora fijadas para la audiencia de conciliación.
  - c) Contestar a cada uno de los hechos citados por la reclamación.



- La falta de presentación del informe, no podrá ser causa para suspender o diferir la audiencia referida y ésta deberá darse por concluida el día señalado para su celebración, salvo que por cualquier circunstancia, a juicio de la Comisión Nacional no pueda celebrarse en la fecha indicada, caso en el cual se deberá verificar dentro de los cinco días hábiles siguientes.
- La omisión por parte de la Institución Financiera tendrá como consecuencia el que para efectos del procedimiento conciliatorio se tengan por ciertas las declaraciones del reclamante y la imposición, previo análisis de la situación que se realice, de una sanción de entre 500 y 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a la Institución Financiera involucrada.
- En caso de que el reclamante no asista a las audiencias y no presente una justificación en los siguientes diez días hábiles, la Comisión considerará que ha desistido de su reclamación. Se levanta el acta correspondiente y el usuario no podrá presentar otra reclamación por los mismos hechos. No hay multa económica.
- Hay dos supuestos en los que la audiencia de conciliación podrá ser diferida, ya sea a petición de la parte reclamante, o bien, cuando así lo considere conveniente la propia CONDUSEF, para ello existirá una limitante temporal que comprenderá desde 10 días hábiles anteriores a la celebración de la audiencia y hasta este último momento. En estos casos, se solicitará a la Institución Financiera la presentación, en la nueva fecha de la audiencia, de información adicional que permitirá atender el asunto con mayor eficacia.

Por ello, el abogado conciliador tiene la facultad de diferir la audiencia cuantas veces crea necesario, con el objetivo de que se presente toda la documentación valiosa que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros le permita, para tratar de que las partes lleguen a un acuerdo satisfactorio.

#### ETAPA CONCILIATORIA:

- En la audiencia respectiva se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, y si esto no fuere posible, la Comisión Nacional las invitará a que, de común acuerdo, designen como árbitro para resolver su controversia a la propia Comisión Nacional o a alguno o algunos de los árbitros que ésta les proponga, quedando a elección de las mismas que el juicio arbitral sea en amigable composición o en estricto derecho. El compromiso correspondiente se hará constar en el acta que al efecto se firme ante la Comisión Nacional. En caso de no someterse al arbitraje, se dejarán a salvo sus derechos para que los hagan valer ante los tribunales competentes o en la vía que proceda.
- En el evento de que la Institución Financiera rechace el arbitraje o no asista a la junta de conciliación y siempre que del escrito de reclamación o del informe presentado por la Institución Financiera, se desprendan elementos que a juicio de la Comisión Nacional permitan suponer la procedencia de lo reclamado, la propia Comisión Nacional podrá emitir, previa solicitud por escrito del usuario, un dictamen técnico que contenga la opinión

técnico-jurídica del Organismo. Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.

Bajo esta tesitura y tal como lo señalamos en párrafos anteriores, si la Institución Financiera rechaza la invitación de someterse al arbitraje o no acude a la audiencia de conciliación, se dejarán a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer ante los tribunales competentes, de igual forma el usuario tendrá derecho a solicitar a la CONDUSEF, le emisión de un dictamen técnico sobre el asunto planteado, el cual podrá ser puesto a la consideración del juez competente como un elemento mas de convicción.

En consecuencia, dicho dictamen constituirá la opinión jurídica de la Comisión Nacional sobre el asunto que se haya planteado a su consideración y para la elaboración del referido documento, se allegará de la mayor cantidad de elementos que le permitan obtener un adecuado nivel de convicción sobre el tópic sometido a su criterio.

A pesar de que dicho dictamen tiene un carácter netamente administrativo, al no afectar la esfera de los derechos de las partes, su elaboración es sometida a una serie de criterios diseñados por la propia autoridad emisora, a fin de garantizar su seriedad y profundidad de análisis, atendiendo elementos tales como:

- a) Una consideración sobre los antecedentes del asunto;
- b) Una relación de los preceptos jurídicos aplicables;
- c) La formulación de los silogismos jurídicos pertinentes;
- d) Una valoración de los elementos de prueba existentes en el expediente, y
- e) La emisión de la opinión respectiva.

Cabe señalar que este último elemento, al provenir de una autoridad cuya esencial preocupación es la de propiciar la equidad en las relaciones entre Entidades Financieras y los usuarios, deberá gozar de una validez intrínseca y podrá ser ofrecido por el reclamante como un medio probatorio en el juicio, que en su caso, haya entablado en contra de la Institución Financiera de que se trate ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Es importante hacer hincapié en que la opinión vertida en el dictamen técnico cuenta con el visto bueno de un Comité de Dictámenes formado por diversos profesionales especializados en la materia que corresponda, los cuales proceden de diversos organismos supervisores del sistema financiero y de las propias áreas jurídicas de la CONDUSEF, lo cual concede un respaldo moral y académico.

En atención a las características descritas, se considera que para la elaboración del dictamen técnico, la CONDUSEF toma en cuenta todos los vértices que pudiesen encontrarse a cada uno de los asuntos planteados y por ende, este tipo de opiniones deberá ir ganando paulatinamente el reconocimiento y confianza del sistema financiero y de la sociedad general.

La Comisión Nacional entregará al reclamante contra pago de su costo, copia certificada del dictamen técnico, a efecto de que lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes, quienes deberán tomarlo en cuenta en el procedimiento respectivo.

## FIN DEL PROCEDIMIENTO:

Cuando la labor del conciliador es fructífera y finalmente las partes pueden arribar a consensos que les permita resolver un conflicto o prevenir la creación de uno mayor, la finalidad de la CONDUSEF se satisface.

De esta forma la CONDUSEF llega a ser un importante filtro para la función jurisdiccional, que facilita la satisfacción de los intereses de las partes, la armonización de las relaciones entre ellas y la consecución del bien común.

- En caso de que las partes lleguen a un acuerdo para la resolución de la reclamación, el mismo se hará constar en el acta circunstanciada que al efecto se levante. En todo momento la Comisión Nacional deberá explicar al usuario los efectos y alcances de dicho acuerdo; si después de escuchar la explicación el usuario decide aceptar el acuerdo, éste se firmará por ambas partes y por la Comisión Nacional fijándose un término para acreditar su cumplimiento.
- La carga de la prueba respecto del cumplimiento del convenio corresponde a la Institución Financiera y, en caso de omisión, se hará acreedora a la sanción que proceda conforme a la legislación aplicable, y
- Concluidas las audiencias de conciliación y en caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, la Comisión Nacional ordenará a la Institución Financiera correspondiente que registre el pasivo contingente que derive de la reclamación, dando aviso de ello, en su caso, a las Comisiones Nacionales a las que corresponda su supervisión. Ese registro contable podrá ser cancelado por la Institución Financiera, bajo su estricta responsabilidad, si transcurridos ciento ochenta días naturales después de su anotación, el reclamante no hace valer sus derechos ante la autoridad judicial competente o no ha dado inicio al procedimiento arbitral.

En caso de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la orden mencionada se referirá a la constitución e inversión conforme a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros de una reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir –como ya lo mencionamos en el procedimiento respectivo ante este Organismo-, cuyo monto no deberá exceder de la suma asegurada. Dicha reserva se registrará en una partida contable determinada.

Las figuras relativas al pasivo contingente y reserva técnica tienen diversas implicaciones en nuestra legislación, dentro de las que cabe destacar:

El aspecto contable, al asimilarlos de forma genérica con los registros que las sociedades suelen mantener, a fin de tomar en consideración en todo momento aquellos rubros que, si bien es cierto aún no se han constituido como pasivos de la empresa, si constituyen eventos que por su naturaleza específica, podían actualizarse como obligaciones en cualquier momento y que implican un elemento de gran valía para realizar la evaluación del estado general de la sociedad en cuestión.

Aunado a lo anterior, dichos conceptos conllevan a una obligación de hacer para aquellas Instituciones Financieras que no hayan coadyuvado a la satisfacción de los intereses de sus clientes en los procedimientos de conciliación ventilados en la CONDUSEF, con lo que de forma genérica se intenta dar seguridad jurídica a los reclamantes respecto de que, llegado el momento procesal, la Institución Financiera contará con recursos suficientes para cubrir en su favor las prestaciones que se le hayan concedido.

Asimismo, es de recordar que estos registros pueden perseguir un objetivo diverso, consistente en incentivar a las Instituciones Financieras con mayores incidencias de reclamos en su contra, a coadyuvar con la CONDUSEF en la satisfacción de los intereses de los usuarios de servicios financieros, dado que en caso contrario, sus estados financieros reflejarían esta situación, afectando su credibilidad y la confianza que la sociedad deposita en ellas.

Por ello es de considerar al pasivo contingente y reserva técnica como elementos importantes en nuestra legislación, en la que se liga una sanción pública a la actitud de las Instituciones Financieras que no muestren interés en solucionar sus controversias con los usuarios de sus servicios.

También es importante resaltar que esta medida no es adoptada de forma arbitraria sino que, previo a su determinación, la Comisión Nacional realiza un nuevo análisis sobre la procedencia de la reclamación y en caso de determinarse la existencia de elementos para suponer la procedencia de las pretensiones hechas valer por el reclamante, se ordena a la Institución Financiera registrar la reclamación como un pasivo contingente o reserva técnica, según sea el caso.

Estas medidas asumen un carácter reversible en virtud de que la LPDUSF prevé la posibilidad de cancelarlas cuando se acredite alguna de las circunstancias que analizaremos en uno de los siguientes puntos.

### **Desistimiento de la Reclamación**

"Se entiende por desistimiento la renuncia a la pretensión litigiosa deducida por la parte atacante y, en caso de haber promovido ya el proceso, la renuncia a la pretensión formulada por el actor en su demanda o por el demandado en su reconvencción."<sup>20</sup>

Así pues, el desistimiento por parte del usuario tiene como consecuencia jurídica el que su autor pierda el derecho a solicitar la intervención de la CONDUSEF sobre el asunto en particular, a través de un procedimiento conciliatorio.

Para la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, resulta equiparable al desistimiento el no acudir para la celebración de la audiencia de conciliación en la fecha y hora fijados y no presentar justificación de la inasistencia dentro de los diez días siguientes a dicha fecha, y no podrá presentar otra ante la Comisión Nacional por los mismos hechos, debiendo levantarse acta en donde se haga constar la inasistencia del usuario.

La falta de comparecencia del fiado o de su representante, no impedirá que se lleve a cabo la audiencia de conciliación.

---

<sup>20</sup> ALCALÁ-ZAMORA y Castillo, Niceto. PROCESO, AUTOCOMPOSICIÓN Y AUTODEFENSA. UNAM, México, D.F. 1999. P. 18.

## **Incumplimiento del Convenio de Conciliación**

Otro elemento de seguridad otorgado por nuestra legislación al reclamante, es aquel que se relaciona con la facultad de la CONDUSEF para ordenar a la Institución Financiera de que se trate, el registro como pasivo contingente o reserva técnica específica para obligaciones pendientes de cumplir, cuando ésta haya incumplido alguna o algunas de las obligaciones derivadas de dicho convenio.

Asimismo, la LPDUSF faculta a la Comisión Nacional para imponer sanciones por dicho incumplimiento.

*"Artículo 70. - En caso de que la Institución Financiera incumpla con cualesquiera de las obligaciones derivadas del convenio de conciliación, la Comisión Nacional ordenará a la Institución Financiera correspondiente que registre el pasivo contingente que derive de la reclamación, o en su caso, como reserva técnica específica."*

## **Intervención de las Delegaciones**

En congruencia con la tendencia descentralizadora de la administración pública, se consideró conveniente facultar a la Comisión Nacional para establecer Delegaciones Regionales o Estatales o incluso Metropolitanas a fin de acercar la función de protección y defensa a los usuarios de servicios financieros a todos los mexicanos. Por lo anterior, dichas Delegaciones se encuentran facultadas para tramitar los procedimientos conciliatorios, así como, desahogar los juicios arbitrales en los que haya sido propuesto como tal, hasta la emisión del proyecto de laudo.

## **Cancelación del Pasivo Contingente**

"Cuando el asunto se lleva ante los tribunales después de haber concluido el procedimiento de conciliación, la CONDUSEF tiene la facultad de ordenar a la Institución Financiera que forme una reserva contable hasta por el monto reclamado por el usuario. El objeto de ésta es garantizar que la institución tendrá recursos para pagar al reclamante en el caso de que la resolución le sea favorable."<sup>21</sup>

Una vez que las prestaciones del reclamante no pueden ser ya satisfechas mediante una resolución judicial, ya sea debido a la procedencia de una defensa o de una excepción en el juicio que se haya iniciado o incluso fuera de él, no existe razón jurídica para mantener el registro del pasivo contingente, por lo anterior, la LPDUSF refiere una serie de causales de la cancelación de dicho registro a saber:

- a. Cuando haya sido decretada la caducidad de la instancia;
- b. La preclusión haya sido procedente;
- c. La excepción superveniente de prescripción que proceda;
- d. Exista sentencia que haya causado ejecutoria en la que se absuelva a la Institución Financiera; y

---

<sup>21</sup> "Ente Nosotros". REVISTA INTERNA DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS. Núm. 6. Año 1. México, D.F. Mayo, 2000. P. 6.

- e. Cuando haya efectuado pago con la anuencia del usuario.

## G. PROCEDIMIENTO ARBITRAL

"Inicialmente cabe expresar que el arbitraje es un proceso jurídico tramitado, desarrollado y resuelto por particulares. Ciertamente es un procedimiento privado por lo convencional, y es desde luego producto de la experiencia y la cultura de los pueblos acumulada por siglos.

Estructuralmente el arbitraje es una relación jurídica triangular, en cuyo vértice superior se encuentra el árbitro, que es el sujeto ajeno a los intereses en disputa, y llamado por las mismas partes podrá componer las diferencias que les separan.

En contraste con el proceso judicial, el arbitraje es más dúctil y maleable. Abarca la mera intermediación y aún el dictamen de un experto, hasta la conciliación, la amigable composición, el laudo en conciencia y el procedimiento en derecho.<sup>22</sup>

El arbitraje –como fue visto en el apartado que antecede- se define como el acuerdo de dos o más voluntades para resolver las controversias, diferencias, disputas o conflictos que puedan surgir en una relación ya sea de carácter privado o comercial, mediante la resolución de un tercero denominado árbitro.

Luego entonces, y si una o ambas partes desean llevar el caso al tribunal competente, la CONDUSEF tiene un área jurídica -objeto de estudio en el anterior capítulo- a través de la cual se brinda asesoría gratuita a las personas de escasos recursos económicos, bajo ciertos lineamientos, con la finalidad de garantizar la equidad entre los dos en disputa durante el proceso jurídico.

Si después de haber agotado todos los recursos de conciliación las partes en conflicto desean llevar el caso ante otra autoridad, el abogado conciliador a menudo sugiere dos alternativas más:

- B) El arbitraje en estricto derecho, o
- C) El arbitraje en amigable composición. (los cuales procederemos a describir en apartados posteriores)

### Características

- Es un proceso jurídico de carácter privado
- Se encuentra libre de formalismos jurídicos innecesarios.
- El juzgador es elegido por las partes.
- El sometimiento a la decisión del árbitro es libre para ambas partes.
- Culmina con la emisión de una resolución que adopta el nombre de laudo.

<sup>22</sup> BRISEÑO Sierra, Humberto. SOBRE ARBITRAJE. ESTUDIOS. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, D.F. 1997. P. 57.

## **Ventajas**

Existen diversos elementos que tradicionalmente han favorecido el desarrollo del arbitraje, como medio efectivo de solución de controversias, de las cuales se enuncian las más representativas:

**FLEXIBILIDAD.**- Dada la naturaleza del diseño de los juicios arbitrales éste se ajusta a las necesidades de cada asunto en lo particular por lo que responde a necesidades particulares y, por ende, es único en su aptitud para resolver, de conformidad con las partes, una controversia.

**COSTOS.**- Dada la naturaleza especial del arbitraje y si así lo requieren las partes, puede ser muy expedito y económico, toda vez que los principales gastos consistirían en pagar los emolumentos de los árbitros y los peritos.

**ESPECIALIZACIÓN.**- La normatividad que nos rige es clara al señalar que los árbitros deben tener la preparación para conocer de los asuntos en razón de las materias que abordan, ello debido a que el espectro del conocimiento jurídico es cada vez más amplio y por ende resulta más difícil conocerlo con profundidad.

Con base en lo anterior, representa una notable ventaja el que las partes puedan elegir a una persona que por sus conocimientos y grado de especialización se considere un experto en la materia de que se trate el juicio arbitral.

**FRONTITUD.**- Dada la ya descrita naturaleza particular de los juicios arbitrales, es posible desahogar la mayoría de los procedimientos en plazos más cortos con relación a los que e llevan en los tribunales judiciales.

## **Desventajas**

Sin embargo, pese a lo antes manifestado podemos señalar algunas desventajas de esta notable figura jurídica:

- En ocasiones la parte que ha sido perjudicada por el fallo del árbitro, se niega a cumplimentar las obligaciones declaradas en el laudo, por lo que es necesario acudir ante el juez competente a fin de solicitarle la homologación del laudo, con lo que se estaría regresando a la jurisdicción estatal que en un principio trato de evitarse.
- La falta de experiencia de algunos árbitros, puede ocasionar que los mismos incurran en errores en el seguimiento del procedimiento, lo que dificultara, en su caso, su observación por parte de un profesional de la justicia.

## 1. ARBITRAJE EN AMIGABLE COMPOSICIÓN

### Concepto

"El arbitraje en equidad, en el que se suele denominar al árbitro como amigable componedor, es aquel en el que se resuelve la controversia bajo el principio de lo equitativo, de lo bueno, es decir, conforme a la conciencia, buena fe guardada y verdad sabida del tercero que conoce del asunto."<sup>23</sup>

La conciencia y buena fe se definen como "la obligación de conducirse honrada y concienzudamente en la formación y ejecución del negocio jurídico sin atenerse necesariamente a la letra del mismo."<sup>24</sup>

En estos casos el amigable componedor es un árbitro y a su decisión se le denomina "*fallo en conciencia*".

### Partes

Aunque ya quedaron marcadas en líneas anteriores las diferencias entre el arbitraje y el proceso jurisdiccional, cabe mencionar que como en toda relación procesal existe una parte actora y otra demandada.

La primera de ellas debe presentar el escrito de demanda, en el que precise sus pretensiones y las razones de derecho que a su juicio le asisten, mientras que la demandada tiene el deber jurídico de esgrimir sus excepciones y defensas en el documento denominado contestación a la demanda, lo anterior, con el fin de desvirtuar las pretensiones del demandante y obtener en su caso, una sentencia absolutoria.

De conformidad con el Capítulo II del Título Séptimo de la LPDUSF, la CONDUSEF se encuentra facultada para actuar como árbitro imparcial en las controversias que se susciten entre las Instituciones Financieras y los usuarios de sus servicios, siempre y cuando las partes la hayan designado como tal, en el compromiso arbitral celebrado con anticipación.

### Reglas del Procedimiento Arbitral

#### CONVENIO DE ARBITRAJE:

- El compromiso arbitral o convenio de árbitros como se le denomina doctrinalmente, es un contrato que cuenta con toda la extensión de previsiones, debe fijarse de común acuerdo y previa opinión de la Comisión Nacional, debe contener los siguientes puntos:
  - b) Nombre o denominación del usuario reclamante.
  - c) Denominación de la Institución Financiera.
  - d) Determinación del domicilio de la Institución Financiera, para efectos del emplazamiento.
  - e) Una relación sucinta de los hechos que motivan el arbitraje.

<sup>23</sup> MEADE Kuribreña, Juan Pedro. Op, cit.

<sup>24</sup> Voz: "CONCIENCIA Y BUENA FE". Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. Op, cit. P. 362.



- f) Materia objeto del arbitraje.
- g) La referencia a que el arbitraje será en amigable composición.
- h) La determinación de si la resolución de la controversia se dejará a la decisión de la Comisión Nacional, de un árbitro único, o bien, de un tribunal arbitral. Si las partes no convienen el número de árbitros, la controversia será sometida a un árbitro único.
- i) La designación del árbitro o árbitros que, en su caso, integrarán el tribunal arbitral.
- j) Domicilio en que se llevará a cabo el arbitraje.
- k) Compromiso de las partes de acatar total o parcialmente las Reglas del procedimiento señalando, en su caso, aquellas que no serán aplicables, y
- l) Fecha de celebración del compromiso arbitral.

La materia objeto del arbitraje comprenderá, salvo pacto en contrario, cualquier cuestión accesoria, derivada o conexas a la reclamación.

Para que el compromiso arbitral sea válido deberá firmarse por las partes y él o los árbitros en presencia de la Comisión Nacional. Al efecto, la propia Comisión Nacional deberá citar a las partes a una audiencia que se llevará a cabo en las oficinas de ésta.

- m) Las situaciones y puntos de controversia.
  - n) Las partes que intervienen.
  - o) El sujeto nombrado árbitro.
  - p) La facultad que se le otorga al árbitro, así como, las leyes aplicables.
  - q) Reglas del procedimiento.
  - r) Se deberá hacer mención específica de que el árbitro tendrá facultades para decidir, sin necesidad de justificar sus puntos resolutive, es decir, en equidad y como amigable componedor.
- Tratándose de un arbitraje tramitado en equidad, las reglas a que deberá sujetarse el procedimiento serán aquellas que las partes hayan decidido, o bien, aquellas que se hayan elaborado expresamente para tales efectos.

#### DESIGNACIÓN DEL ÁRBITRO:

Como lo establece el artículo 72º Ter de la LPDUSF, para poder ser propuesto como árbitro por la Comisión Nacional, deberán reunirse los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;
- II. Tener título y cédula profesional de Licenciado en Derecho o su equivalente;
- III. Contar con por lo menos tres años de práctica legal en asuntos financieros;
- IV. Haber residido en el país durante el año inmediato anterior a su designación;
- V. Gozar de reconocida competencia y honorabilidad, y
- VI. No ser accionista, consejero, comisario o ejercer cualquier tipo de empleo en alguna Institución Financiera.

Para que la Comisión Nacional pueda proponer al árbitro que conocerá de la controversia, será requisito indispensable que la práctica legal a que se refiere el punto III, sea en el área a la que corresponda la materia objeto de la reclamación presentada.

Las personas que acepten ser designados como árbitros se obligan a acatar el compromiso arbitral hasta el cabal cumplimiento de sus funciones; lo cual resulta bastante lógico, porque de esta forma se asegura a las partes que el procedimiento se regirá bajo los principios de igualdad y seguridad jurídica.

Es por lo anterior, que la Comisión Nacional lleva un Registro de Árbitros diferenciado según las distintas especialidades de la materia financiera, de tal manera, que solo podrán fungir como árbitros las personas que se encuentren inscritas en tal Registro.

Los preceptos legales que regulan la actividad y el papel que tiene el árbitro en este procedimiento, se contemplan en las *"Reglas de procedimiento a que se refiere el artículo 72° bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros"*.

De acuerdo con tales disposiciones, el árbitro deberá ser independiente de las partes y habrá de firmar y dirigir a la Comisión Nacional una declaración de aceptación del cargo, en la que establezca que no se encuentra impedido para conocer del asunto sometido a su consideración; y en caso de que se actualice alguno de los impedimentos que contempla la LPDUSF, deberá comunicar inmediatamente por escrito a la Comisión Nacional y a las partes, en que consiste el impedimento, o bien, avisar si durante el procedimiento arbitral ha surgido tal situación que lo hace susceptible de poner en duda su independencia ante las partes.

El árbitro que deba excusarse del conocimiento de la controversia que se le hubiere planteado, deberá presentar dentro de los dos días siguientes a que tenga conocimiento del hecho, un informe a la Comisión Nacional en el que exprese concretamente en qué consiste el impedimento. La CONDUSEF notificará dicha información a las partes, otorgándoles un plazo de cinco días para que manifiesten lo que a su derecho convenga y resolverá dentro de los dos días siguientes.

En el supuesto de que el árbitro no se excuse, la parte afectada podrá recusarlo presentando un escrito a la Comisión Nacional, haciendo del conocimiento de ésta los hechos y circunstancias que motivan la recusación. Una vez que se reciba el escrito de recusación, se otorgará un plazo de dos días a las partes para que aleguen y prueben lo que a su derecho convenga, concluido el plazo, la Comisión Nacional deberá resolver dentro de los dos días siguientes, ya sea ratificando al árbitro o proponiendo uno nuevo. Mientras es resuelta la excusa o recusación, quedará en suspenso el procedimiento arbitral. Cabe citar que la resolución que decida una excusa no es recurrible.

Sobre este punto, es preciso señalar que procede la sustitución de un árbitro cuando se presenten algunas de las hipótesis que enseguida enlistamos, pero cuando esto ocurra las partes podrán optar en designar a la Comisión Nacional o a un nuevo árbitro único o tribunal arbitral:

- Porque hubiere fallecido;
- En el entendido que la Comisión Nacional acepte su renuncia;
- Porque la Comisión Nacional estime fundada alguna causa de impedimento;
- Por haberlo solicitado de común acuerdo las partes, o
- Cuando la Comisión Nacional determine que por cualquier causa no cumple o no puede cumplir con sus funciones de acuerdo con el Compromiso Arbitral.

Cuando las partes hayan convenido que la controversia se someta a un tribunal arbitral cada una deberá designar a un árbitro en el Compromiso Arbitral correspondiente de entre los inscritos en el Registro de Árbitros. Salvo pacto en contrario, el tercer árbitro será nombrado por la Comisión Nacional, de entre los inscritos, fungirá como presidente del tribunal arbitral.

No obstante, de que el punto siguiente será motivo de estudio en el siguiente apartado, acotaremos algunas consideraciones.

#### LAUDO:

Como ya se ha mencionado con anterioridad, la resolución con que el árbitro pone fin al conflicto planteado por las partes, podrá ser dictado sin necesidad de justificar sus considerandos y el árbitro solo deberá cuidar que su resolución sea apegada a los principios de justicia matizada o equidad, por lo que resolverá en conciencia, verdad sabida y buena fe guardada.

#### RECURSOS:

De así considerarlo las partes, se podrá señalar que en el juicio arbitral se establezcan recursos en contra de las resoluciones dictadas para la tramitación del procedimiento por el árbitro. Dicho recurso tendrá en su caso los términos y características que las propias partes determinen.

#### EJECUCIÓN:

En caso de que la Institución Financiera se negare a acatar el laudo dictado, la parte afectada podrá remitir a la CONDUSEF el laudo, a fin de que ésta solicite a un juez competente la ejecución forzosa de la resolución haciendo uso de las medidas de apremio contempladas en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, e incluso de la fuerza pública si fuere necesario.

## **2. ARBITRAJE EN ESTRICTO DERECHO**

Como lo mencionamos con anterioridad, de conformidad con la Ley que rige a este Organismo, las partes pueden a su elección, designar a la CONDUSEF como árbitro, en estricto derecho o en amigable composición, por lo cual ahora entraremos a un análisis del arbitraje en estricto derecho, el cual se conforma o estructura de la siguiente manera:

- > El acuerdo;
- > El procedimiento;
- > El laudo, y
- > La ejecución.

Tradicionalmente se han conocido la cláusula arbitral y el compromiso. Sin embargo, cabe precisar que la cláusula es anterior a toda discrepancia, el convenio y compromiso suponen que ha nacido el conflicto y se han designado los árbitros. Por ello, se dice que la cláusula es un contrato preparatorio, lo que no impide que en ellas se estipulen los nombres de los árbitros y eventualmente los posibles litigios.

"La cláusula compromisoria expresa la voluntad de las partes de someter a arbitraje controversias futuras que puedan suscitarse por el contrato en el que la cláusula está inserta, sin más especificaciones que sobre el organismo arbitral, a veces las reglas del procedimiento, y otras la misma sede del arbitraje, y aún el idioma que se empleará."<sup>25</sup>

"El compromiso, por su parte, es un contrato con toda la extensión de previsiones, en el que se comienza por indicar el conflicto ya suscitado, las partes intervinientes, el sujeto nombrado árbitro, la facultad que se le otorga, etc., y también de una manera más o menos coincidente, los otros puntos que pueden aparecer en la cláusula, como son las leyes aplicables, las reglas del procedimiento, las facultades para decidir conforme a derecho o sin justificar los puntos resolutive, es decir en equidad, como amigable composición..."<sup>26</sup>

## Concepto

Así pues, se conoce al arbitraje en estricto derecho "...como estricto iure y es el que se da cuando los árbitros se ven constreñidos a resolver la controversia atendiendo a las reglas del derecho positivo ya sean sustantivas o adjetivas. Este tipo de arbitraje es el más recurrido en la actualidad porque trae mayor seguridad jurídica a las partes y favorece el tráfico jurídico."<sup>27</sup>

## Objeto

El objeto de este tipo de arbitraje es resolver la controversia planteada, pero siempre respetando la legalidad y los principios que animan al derecho positivo, por lo que, con ello se aseguraría el respeto de las garantías individuales y el apego al debido proceso legal.

## Partes

Las partes al igual que en el juicio tramitado en amigable composición, serán la actora y la demandada, quienes tratarán de hacer valer ante el Organismo, sus pretensiones y derechos, o bien, sus excepciones y defensas buscando acreditar esta situación con los medios de prueba que consideren apropiados.

## Procedimiento Arbitral

### ACUERDO:

Ahora bien, cabe señalar que las reglas generales del compromiso arbitral las encontramos en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en virtud de que dicho ordenamiento y el Código de Comercio son de aplicación supletoria a este procedimiento que se ventila ante la CONDUSEF; de donde se desprende que se trata del acuerdo de voluntades de las partes, puede manifestarse de dos formas, como un compromiso arbitral, o bien, como una cláusula compromisoria, la diferencia entre estos dos tipos de acuerdos se da conforme al tiempo de su

<sup>25</sup> BRISEÑO Sierra, Humberto. *Op. cit.* P. 57.

<sup>26</sup> *Idem.*

<sup>27</sup> MEADE Kurbreña, Juan Pedro. *Op. cit.*

celebración y en cuanto a su forma. El compromiso arbitral se da cuando una vez surgido el conflicto entre las partes, se celebra el acuerdo para someter el litigio al conocimiento y resolución de un árbitro.

Este compromiso puede celebrarse antes del procedimiento, durante el transcurso del mismo o después de haberse pronunciado la resolución. Respecto a la forma, es de precisar que este compromiso arbitral es un verdadero contrato y la cláusula compromisoria, es sólo una parte o como su nombre lo indica, una cláusula contenida en el contrato principal.

Tratándose del arbitraje en estricto derecho ante la CONDUSEF, el acuerdo de las partes se hace constar en lo que la LPDUSF denomina "convenio".

En él se levanta el convenio que fundamenta el juicio arbitral de estricto derecho y en el cual se faculta al Ombudsman Financiero para resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables: que las partes optan por el arbitraje en estricto derecho y se establecen las etapas, formalidades y términos a que se sujetará el arbitraje.

"El citado convenio es necesario e imprescindible para la actuación de la CONDUSEF, ya que fija y delimita el objeto de la actuación. Hay un sometimiento a las reglas que fija la LPDUSF, a diferencia del que manejaba la Comisión Nacional Bancaria y de Valores esencialmente convencional siguiendo lo dispuesto por el Código de Comercio."<sup>28</sup>

#### PROCEDIMIENTO:

- Cuando la Comisión Nacional funja como árbitro en una controversia, la demanda deberá presentarse en la Oficina de Partes de las instalaciones de la Comisión Nacional que se hubiere acordado en el Compromiso Arbitral, en el término que las partes de común acuerdo determinen, pero sin exceder lo nueve días hábiles siguientes a la celebración del citado compromiso, y en caso de no haberlo pactado en su momento, dentro de los seis días hábiles siguientes a la celebración del Compromiso Arbitral.
- Cuando la resolución de la controversia se hubiere encomendado a un árbitro distinto a la Comisión Nacional, la demanda deberá presentarse en el domicilio señalado en el Compromiso Arbitral, dentro del plazo a que se refiere el punto anterior. La fecha de recepción de la demanda será la fecha de inicio del procedimiento arbitral.
- La demanda de arbitraje deberá contener los siguientes puntos:
  - a) Nombre o denominación y domicilio del actor y, en su caso, de su representante o persona que promueva en su nombre;
  - b) Denominación de la Institución Financiera contra la que se presenta la demanda;
  - c) Las pretensiones del actor incluyendo, en su caso y en la medida de lo posible, la indicación de la suma reclamada, y

<sup>28</sup> DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL: SEGUROS, FIANZAS, ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO Y GRUPOS FINANCIEROS. Op. cit. P. 954.

- d) Exposición de los hechos en que el actor funde su petición, narrándolos sucintamente con claridad y precisión de tal manera que el demandado pueda producir su contestación y defensa.
- Al escrito de demanda el actor deberá acompañar copia de la siguiente documentación en la que considera se funda su acción:
    - a) Copia del acta firmada ante la Comisión Nacional en la que conste el Compromiso Arbitral;
    - b) Documentación en que funde su acción, y
    - c) Las pruebas documentales que puedan servir a su favor en el procedimiento o, en su caso, ofrecerlas cuando se trate de pruebas distintas a las mencionadas.
  - Admitida la demanda, la Comisión Nacional, el árbitro que conozca del asunto o el presidente del tribunal arbitral emplazará con copia de ella a la Institución Financiera, otorgándole un plazo de nueve días para contestarla, es decir, iguales plazos serán aplicables a la contestación.
  - En el escrito de contestación se deberá insertar los siguientes puntos:
    - a) Denominación y domicilio de la Institución Financiera;
    - b) Nombre y domicilio del representante o persona que promueve en nombre de la Institución Financiera;
    - c) Las observaciones respecto de los hechos y actos que constituyan los antecedentes de las pretensiones del actor, y
    - d) Las excepciones y defensas que correspondan a cada una de las pretensiones que el actor hubiere expresado en su demanda.
  - Con el escrito de contestación, la Institución Financiera deberá acompañar las pruebas documentales que puedan servir a su favor en el procedimiento o, en su caso, ofrecerlas cuando se trate de pruebas distintas a las señaladas.
  - Una vez contestada la demanda, se ordenará abrir un periodo probatorio que constará de quince días hábiles, de los cuales los cinco primeros serán para que el actor ofrezca las pruebas que desvirtuarán las excepciones expuestas y los diez restantes se destinarán al desahogo de todas las pruebas que hayan sido llevadas al proceso.

"La CONDUSEF tendrá la facultad de allegarse de todos los elementos de juicio que estime necesarios para resolver las cuestiones que se le hayan sometido en arbitraje. Para tal efecto, podrá valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier objeto o documento, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, sin más limitaciones que la referente a que las pruebas no estén prohibidas por la Ley ni sean contrarias a la moral. Las autoridades administrativas, así como, los tribunales deberán auxiliarle en la esfera de su competencia."<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> *Ibidem.*, P. 955.

- Si la Institución Financiera no contesta la demanda dentro del término que marca la LPDUSF, la Comisión Nacional o quien funja como árbitro acordará que el procedimiento arbitral se continúe en rebeldía.
- Recibidos los escritos de demanda y, en su caso, de contestación y solo cuando fuere necesario el desahogo de pruebas distintas a la documental, el árbitro citará a las partes a una audiencia. Tratándose del desahogo de las pruebas confesional y testimonial, el árbitro gira oficio a las partes por correo certificado con acuse de recibo, a efecto de emplazarlas en los términos legales, con el objeto de realizar el citado desahogo probatorio; después se celebra la audiencia correspondiente en la fecha y hora fijada, calificando las posiciones conforme a las cuales deberán ser examinados los comparecientes, exhortándolos a declarar, para después levantar el acta de *"Desahogo de prueba confesional"*, o bien, de *"Desahogo de prueba testimonial"*, las cuales deben estar debidamente firmadas, supervisando su publicación en los estrados de la Comisión Nacional. Respecto a la prueba pericial, el árbitro solicita a las partes nombren al perito, en caso de que no lo designen, propondrá que elijan a alguno de los peritos oficiales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; después se prepara el acuerdo de *"Preparación desahogo de prueba pericial"*, supervisando su publicación en los estrados respectivos.

Cita al perito designado a efecto de comparecer para que decida si acepta el cargo o no y una vez que lo ha aceptado, le solicita la cédula profesional y sus datos generales para elaborar la respectiva acta de aceptación y protesta de su cargo, informándole el tipo de dictamen que debe realizar y fijando el término para presentarlo, ya efectuado lo anterior, levanta el acta de *"Comparecencia de perito para aceptar el cargo"*.

Después, una vez que presenta a las partes en litigio el dictamen pericial, elabora el acta de *"Ratificación del dictamen pericial"*. Cuando los dictámenes no coincidan, el árbitro nombrará a un perito tercero en discordia.

- En casos excepcionales, el árbitro podrá diferir o suspender la audiencia si existe causa justificada para ello, por una sola vez y por todo el tiempo que sea necesario. El árbitro presidirá el desarrollo de la audiencia, a la cual no podrán acudir personas ajenas al procedimiento sin el consentimiento de las partes y del árbitro.
- El periodo probatorio podrá ser ampliado, atendiendo al criterio del juzgador, por una sola ocasión, por lo que una vez concluido el mismo, solo se aceptarán en el proceso aquellas pruebas denominadas por el Código de Comercio como supervenientes.

El árbitro tiene la obligación de tener por presentadas, aceptadas, desahogadas y valoradas las pruebas supervenientes que le fueran presentadas y no deberán pasar por desapercibidas al momento de emitir la resolución correspondiente.

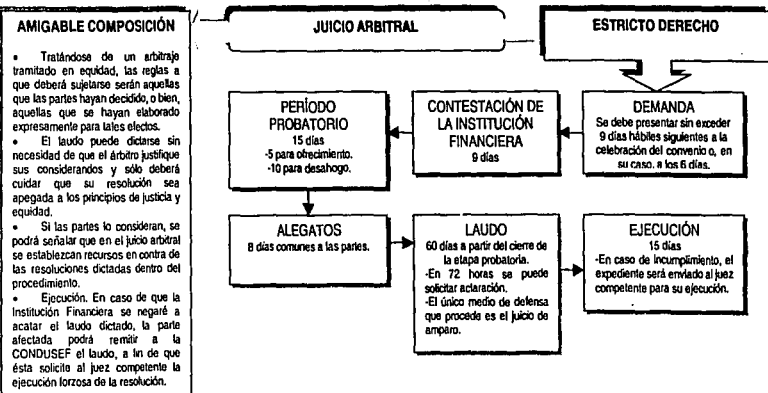
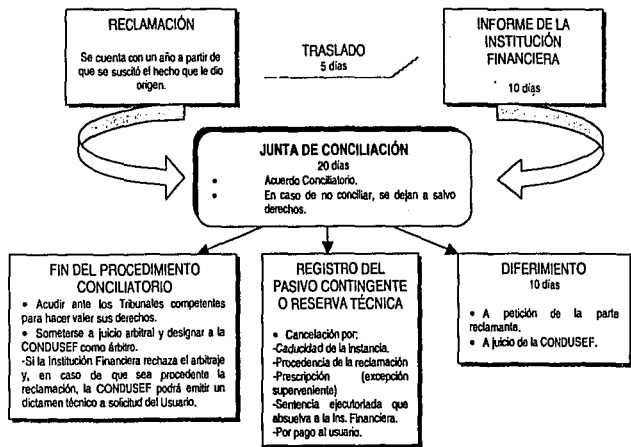
- Las comunicaciones procesales correrán a cargo de la parte oferente de la prueba y por ende éstas serán responsables de su prontitud. En caso de que las pruebas sean presentadas fuera del término, se deben aceptar conforme a derecho, pero no se desahogarán en el momento, sino que se efectúa su valoración al dictar la resolución.

- El período de alegatos ha sido fijado en solo ocho días comunes a las partes, a partir del momento en que se ha corrido traslado a las partes, quienes han quedado legalmente notificadas de que el período probatorio ha concluido; constituye una importante etapa del juicio arbitral, toda vez que en ella se podrá exponer los argumentos en las que los contendientes hacen destacar sus pretensiones. El árbitro procederá al análisis detallado de los antecedentes y pruebas aportadas por las partes, para valorarlas adecuadamente, y así estar en posibilidad de emitir el laudo que conforme a derecho sea procedente, levantando el acta de "Acuerdo donde se cierra la instrucción y se cita para oír resolución", supervisando la debida publicación en los estrados de la CONDUSEF.
- Los términos que describimos con anterioridad serán improrrogables y deberán computarse en días hábiles a partir de que surtan efectos las notificaciones correspondientes.
- Operará la caducidad de la instancia una vez transcurridos sesenta días a partir de la notificación de la última actuación sin que exista actividad procesal por alguna de las partes.
- Para fines de supletoriedad se señalan el Código de Comercio y el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal en este orden, como en los anteriores procedimientos.

Como ya se mencionó, lo concerniente al estudio del laudo y su ejecución serán temas abordados en el siguiente capítulo. No obstante, aquí se presenta el esquema que permite apreciar el desarrollo del procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje sustanciado ante la CONDUSEF.



## EL ACTUAL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE ANTE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS



## CAPÍTULO IV

### EJECUCIÓN DEL LAUDO EMITIDO DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Sumario: A.- Formas de Terminar los Conflictos. B.- Diferencias entre Resoluciones Judiciales, Laudo y Sentencia. C.- Elementos de Fondo y Forma del Laudo. D.- Clases de Laudo. E.- Corrección e Interpretación del Laudo. F.- Emisión del Laudo. G.- Ejecución del Laudo. H.- Recursos procedentes contra el Laudo. I.- Juicio de Garantías.

#### A. FORMAS DE TERMINAR LOS CONFLICTOS

##### 1. Resolución

Debe considerarse a la resolución como el "modo de dejar sin efecto una relación jurídica contractual, bien en virtud del mutuo disenso de las partes (resolución voluntaria), bien a causa del no cumplimiento de una de ellas, por imposibilidad del cumplimiento de la prestación o por la excesiva onerosidad de ésta (resolución legal)"<sup>1</sup>

##### 2. Resolución Judicial

Se entiende al "acto procesal de un juez o tribunal destinado a atender a las necesidades del desarrollo del proceso o a su decisión."<sup>2</sup>

El artículo 79° del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal distingue las siguientes clases de resoluciones judiciales:

- **Decretos** o simples determinaciones de trámite.
- **Autos provisionales:** son las determinaciones que se ejecutan provisionalmente.
- **Autos definitivos:** son las decisiones que tienen fuerza de definitivas y que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio.
- **Autos preparatorios:** resoluciones que preparan el conocimiento y decisión del juicio, ordenando, admitiendo o desechando pruebas.
- **Sentencias interlocutorias:** decisiones que resuelven un incidente promovido antes o después de dictada la sentencia -definitiva-
- **Sentencias definitivas:** constituyen verdaderas sentencias, ya que resuelven el fondo del asunto.

<sup>1</sup> DE PINA, Rafael. *DICCIONARIO DE DERECHO*. Op, cit. P. 442.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

No obstante lo anterior, la doctrina procesal prefiere hablar de la clasificación tripartita a que se refiere el artículo 220° del Código Federal de Procedimientos Civiles:

*"Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias; decretos, si se refieren a simples determinaciones de trámite; autos, cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio."*

### 3. Sentencia

En términos generales, debe entenderse a toda "resolución judicial que pone fin a un proceso o juicio en una instancia o en un recurso extraordinario.

En el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal (artículo 79°) se hace referencia a dos clases de sentencias: las interlocutorias (que resuelven un incidente promovido antes o después de la resolución del juicio) y las definitivas (que contienen esta resolución)."<sup>3</sup>

Al lado de la sentencia existen otras figuras jurídicas que pueden dar lugar también a la vía de apremio.

De acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Civiles, los supuestos que también dan lugar a la vía de apremio son:

- Las **sentencias firmes**, es decir, aquellas que tengan la autoridad de cosa juzgada.
- Las **sentencias definitivas** que hayan sido objeto de apelación, la cual se haya admitido en un solo efecto o efecto devolutivo.
- Las **sentencias interlocutorias**.
- Los **convenios y transacciones** celebradas por las partes en el juicio y aprobados por el juzgador.
- Los **laudos arbitrales**, que son las resoluciones definitivas que sobre el fondo del litigio sometido a arbitraje, pronuncian los árbitros.

Por ser el tema central de este capítulo, procederemos al estudio del laudo.

### 4. Laudo

"El laudo es la resolución que pronuncian los árbitros en los términos del compromiso o de la cláusula compromisoria. Por tanto, debe resolver el negocio o negocios sujetos al arbitraje y aún cuando la Ley no lo dice en forma expresa, debe contener todos los requisitos formales que a las sentencias atribuyen la Ley y la doctrina.

Finalmente, y como el laudo para ser ejecutado, ante la renuencia del condenado, necesita que la jurisdicción ordinaria le preste su auxilio, el juez ante quien acude el que obtuvo el laudo arbitral favorable para pedir su ejecución, debe dictar una resolución en tal sentido y esa resolución, teóricamente, ha recibido el nombre de homologación."<sup>4</sup>

<sup>3</sup> *Ibidem*, P. 452.

<sup>4</sup> BECERRA Bautista, José. EL DERECHO PROCESAL CIVIL EN MÉXICO. Op, cit. P. 407.

En otra acepción, "las leyes procesales asignan el específico nombre de laudo a la decisión definitiva que pronuncian los árbitros o amigables componedores sobre las cuestiones litigiosas incluidas en el compromiso.

Aunque no se trata de un acto emanado de un órgano del Estado en sentido jurídico material, el laudo arbitral es sustancialmente equiparable a las sentencias dictadas por los jueces públicos, pues participa de su mismo carácter imperativo y tiene aptitud para adquirir eficacia de cosa juzgada. Esta última calidad no se halla supeditada, en nuestro derecho, y a diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones, a la homologación judicial del laudo.<sup>5</sup>

En definitiva, el laudo es la resolución emitida por los árbitros y que pone fin a la controversia planteada por las partes dentro del procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje sustanciado ante la CONDUSEF; el cual deberá contener los antecedentes del asunto, así como, los considerandos en los que se funde su decisión, es decir, los requisitos exigidos para las sentencias.

La CONDUSEF después de analizar y valorar las pruebas y alegatos aportados por las partes, emitirá un laudo que resolverá la controversia planteada por los usuarios y, en su caso, establecerá las medidas necesarias para ejecutar el laudo correspondiente.

## B. DIFERENCIAS ENTRE RESOLUCIONES JUDICIALES, LAUDO Y SENTENCIA

Se considera conveniente apuntar este rubro, toda vez que de acuerdo con la doctrina, se han levantado serios obstáculos para afirmar que, cuando se habla de laudo, en verdad se trata de un equivalente a la sentencia de un juez. De ahí deriva el escepticismo en cuanto al arbitraje, además de lo asentado respecto a su fuerza ejecutoria, aún cuando la inaplicabilidad de la coacción no resta validez y obligatoriedad al laudo y la parte vencedora puede hacerlo cumplir a través del procedimiento de homologación. Así pues, dentro de la doctrina destacan los siguientes conceptos sobre estas figuras jurídicas, a saber:

El concepto de "sentencia tiene su origen en el vocablo latino *sententia* que significa decisión del juez o del árbitro, en su acepción forense.

La sentencia definitiva de primera instancia es el acto jurídico del órgano jurisdiccional en el que se resuelve la controversia principal y las cuestiones incidentales que se han reservado para ese momento, con apego al Derecho Vigente.<sup>6</sup>

"La denominación de sentencia debiera reservarse para designar únicamente, a la resolución judicial en virtud de la cual el órgano jurisdiccional competente, aplicando la norma al caso concreto, decide la cuestión planteada por las partes."<sup>7</sup>

<sup>5</sup> PALACIO Lino, Enrique. *DERECHO PROCESAL CIVIL. Procesos Arbitrales y Universales*. T. IX. Ed. Abeledo-Perrot. Argentina, Buenos Aires. 1992. Pp. 133 y 134.

<sup>6</sup> *Ibidem*, P. 443.

<sup>7</sup> VIZCARRA Dávalos, José. *Op. cit.* Pp. 255 y 256.

Ahora bien, y con base en los conceptos que se han mencionado sobre la resolución judicial, el laudo y la sentencia, partimos para señalar las siguientes diferencias:

A) Como se desprende del concepto de resoluciones judiciales, éstas se refieren a la manera en como se deben dar por terminados los procesos, es decir, dentro de ellas se encuentra la sentencia, como la resolución judicial principal que pone fin al litigio sometido al conocimiento del juzgador; mientras que el laudo es la decisión definitiva dictada por el árbitro para resolver el conflicto sometido a arbitraje, pero que no constituye una resolución judicial.

De lo anterior, se deriva que las resoluciones judiciales son el género, mientras que la sentencia y los decretos, autos provisionales, definitivos y preparatorios son la especie.

B) La sentencia es un acto jurídico que emana de un órgano jurisdiccional, es decir, aquél que tiene el *imperium* para hacer cumplir sus decisiones, aún de forma coactiva; mientras que el laudo es dictado por un tercero ajeno al conflicto, o bien, una institución –como ocurre en el procedimiento desarrollado ante la CONDUSEF- esto es, emerge de un órgano meramente administrativo.

C) El laudo todo el tiempo de deberá sujetar a las reglas que para su sustanciación se hayan establecido por las partes dentro del compromiso arbitral o en la cláusula compromisoria; en tanto que la sentencia se sujeta al Derecho Vigente, es decir, las partes no intervienen.

D) Tanto la sentencia como el laudo son resoluciones dictadas al finalizar las controversias que fueron motivo del litigio, sin embargo, el laudo se dicta dentro de un procedimiento arbitral; mientras que la sentencia recae a las controversias suscitadas en los procesos jurisdiccionales.

E) Otra diferencia y si no es que la más importante, se refiere al carácter ejecutivo de la sentencia, ya que para la ejecución de laudos arbitrales se priva la competencia que deriva de la voluntad de las partes, siendo el juez competente quien realice esta tarea.

De las anteriores manifestaciones, en forma particular, consideramos que el laudo, así como, la sentencia son figuras semejantes, ya que ambas figuras jurídicas participan del mismo contenido, esto es, se integran de un razonamiento (elemento lógico), y un mandato (acto de autoridad). El elemento lógico constituye la justificación de la sentencia y del laudo, mientras que el elemento o acto de autoridad, como manifestación de la autoridad del Estado, expresada por medio del órgano jurisdiccional competente, constituye la esencia de la sentencia y por lo que respecta al laudo, al provenir –en este caso de una autoridad administrativa- no participa de este elemento. Por lo anterior, es que en cuanto a la sentencia y laudo, como los actos jurídicos que ponen fin a una controversia planteada, significan lo mismo, ya que la diferencia no parte de estos elementos, sino en todo caso, de las autoridades encargadas de dictar tales resoluciones, es decir, la diferencia radica en la autoridad que emite el acto: una jurisdiccional y otra administrativa, de ahí, que para la ejecución del laudo sea necesario recurrir al juez competente para su ejecución porque la autoridad que lo emite carece de este *imperium*.

Robustece el anterior razonamiento, el pronunciamiento que al efecto ha emitido la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, negando el carácter jurisdiccional del arbitraje:

*"Se sustituye el proceso con algo afín a él, en su figura lógica, supuesto que en uno y otros casos se define una contienda mediante un juicio ajeno; sin embargo, el árbitro no es funcionario del Estado, ni jurisdicción propia ni delegada; las facultades que usa se derivan de la voluntad de las partes, expresada de acuerdo con la ley, y aún cuando la sentencia o laudo arbitral no puede revocarse por la voluntad de uno de los interesados, no es por sí misma ejecutiva. El laudo sólo puede convertirse en ejecutivo por la mediación de un acto realizado por la intervención de un órgano jurisdiccional que, sin quitarle su naturaleza privada, asume su contenido; de suerte que, entonces, el laudo se equipara al acto jurisdiccional. El laudo sólo puede reputarse como una obra de lógica jurídica que es acogida por el Estado, si se realizó en las materias y formas previstas por la ley..."<sup>6</sup>*

En realidad, el hecho de que las partes litigantes, los abogados y el común de la gente no acudan a resolver sus controversias mediante el arbitraje se debe a que existe un desconocimiento de este procedimiento y de sus ventajas. Por cuanto al tema que nos ocupa, los árbitros carecen de potestad para compeler a terceros y testigos, a fin de ejecutar por sí los laudos, pero la Ley en estos casos dispone que los jueces ordinarios están obligados a impartir el auxilio de su jurisdicción a los árbitros, como lo establece el artículo 634° del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; a su vez, el artículo 632° prevé que, una vez notificado el laudo, se pasarán los autos al juez ordinario para su ejecución.

*"Artículo 632.- Notificado el laudo se pasarán los autos al juez ordinario para su ejecución, a no ser que las partes pidieren aclaración de sentencia.*

*Para la ejecución de autos y decretos se acudirá también al juez de primera instancia.*

*Si hubiere lugar a algún recurso que fuere admisible, lo admitirá el juez que recibió los autos y remitirá éstos al Tribunal Superior, sujetándose en todos sus procedimientos a lo dispuesto para los juicios comunes."*

*"Artículo 634.- Los jueces ordinarios están obligados a impartir el auxilio de su jurisdicción a los árbitros."*

<sup>6</sup> Seminario Judicial de la Federación. Quinta Época. Suplemento de 1933. P. 852.

## RESOLUCIONES JUDICIALES

El artículo 79° del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal distingue las siguientes clases de resoluciones judiciales:

- **Decretos** o simples determinaciones de trámite.
- **Autos provisionales:** son las determinaciones que se ejecutan provisionalmente.
- **Autos definitivos:** son las decisiones que tienen fuerza de definitivas y que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio.
- **Autos preparatorios:** resoluciones que preparan el conocimiento y decisión del juicio, ordenando, admitiendo o desechando pruebas.
- **Sentencias interlocutorias:** decisiones que resuelven un incidente promovido antes o después de dictada la sentencia -definitiva-
- **Sentencias definitivas:** constituyen verdaderas sentencias, ya que resuelven el fondo del asunto.

### DIFERENCIA CON SENTENCIA Y LAUDO

Las resoluciones judiciales se refieren a la manera en como se deben dar por terminados los procesos, es decir, dentro de ellas se encuentra la sentencia, como la resolución judicial principal que pone fin al litigio sometido al conocimiento del juzgador; mientras que el laudo es la decisión definitiva dictada por el árbitro para resolver el conflicto sometido a arbitraje, pero que no constituye una resolución judicial. De lo anterior, se deriva que las resoluciones judiciales son el género, mientras que la sentencia y los decretos, autos provisionales, definitivos y preparatorios son la especie.

#### SENTENCIA

- Acto jurídico que emana de un órgano jurisdiccional, es decir, aquél que tiene el *imperium* para hacer cumplir sus decisiones.
- La sentencia recae sobre las controversias suscitadas en los procesos jurisdiccionales.
- La sentencia posee el carácter ejecutivo.
- La sentencia definitiva se convierte en firma cuando ya no puede ser impugnada por ningún medio; entonces adquiere la autoridad de cosa juzgada.

#### LAUDO

- El laudo es la resolución que pronuncian los árbitros en los términos del compromiso o de la cláusula compromisoria.
- El laudo es dictado por un tercero ajeno al conflicto, esto es, emerge de un órgano meramente administrativo.
- El laudo se dicta dentro de un procedimiento arbitral.
- El árbitro al no ser autoridad, carece de *coertio* para imponer las determinaciones que dicte durante el arbitraje y de *executio* para imponer coactivamente el laudo.
- El laudo no posee la fuerza ejecutiva propia de la sentencia.
- En la resolución judicial que ordena la ejecución del laudo, el juzgador otorga un *exequatur*, es decir, un reconocimiento a la decisión del árbitro.

### C. ELEMENTOS DE FONDO Y FORMA DEL LAUDO

Los requisitos de fondo o internos son los siguientes:

- a) **Congruencia.** Se refiere a la claridad y precisión que debe guardar con el acuerdo y con las demás pretensiones deducidas oportunamente, así como, con las pruebas recibidas en el conflicto. La congruencia es un requisito impuesto, a la vez, por el derecho y la lógica. Significa la conformidad en cuanto a la extensión, concepto y alcance entre lo resuelto por el árbitro y las pretensiones que las partes han formulado durante el procedimiento.
- b) **Fundamentación y motivación.** Se refiere a la garantía real y eficaz de legalidad para las partes y una necesidad para el pueblo, es uno de los medios para evitar la arbitrariedad. El objeto de estos requisitos es el de mantener la confianza de los usuarios en la justicia y al mismo tiempo que facilita la fiscalización por el Tribunal Superior de la vía, de las instancias y de los recursos ordinarios.

En el Derecho Mexicano, es innegable la necesidad legal de la fundamentación y motivación en las resoluciones, que en la práctica se cuida con celo verdaderamente ejemplar por los funcionarios judiciales; exigencia que tiene su fundamento en el mandato constitucional (artículo 14° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La posibilidad de que se dicte un laudo en conciencia, "*ex quo et bono*", de amigable composición o en equidad, existe tanto en el arbitraje *ad hoc* como en el institucional. Por lo que respecta al arbitraje oficial, las leyes son omisas y, tratándose de resoluciones asimiladas a actos de autoridad la conclusión es que deben ser laudos debidamente fundados y motivados.

"La diferencia que en México resulta de un laudo sin motivación ni fundamentación y otro apegado a derecho, es que en el primer caso resulta imposible alegar violaciones a las llamadas garantías individuales, de manera que, salvo infracción a las reglas de procedimiento, en el control de amparo no podrían analizarse los puntos resolutiveos que fueron dictados a verdad sabida, sin sujetarse a las reglas sobre estimación de los medios de confirmación, sino apreciando los hechos según lo creyeren debido los juzgadores en conciencia."<sup>9</sup>

- c) **Exhaustividad.** Dispone que el laudo debe condenar o absolver a la Institución Financiera y decidir todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate, debe agotarse el análisis y definir todas las cuestiones llevadas dentro del procedimiento.
- d) **El laudo, deberá ser firmado por el funcionario de la CONDUSEF autorizado para hacerlo de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias y acuerdos delegatorios respectivos.**

---

<sup>9</sup> BRISEÑO Sierra, Humberto. *SOBRE ARBITRAJE. ESTUDIOS*. Op, cit. P. 209.



Respecto a los requisitos de forma, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros no hace mención a estos elementos, pero por obvias razones, enumeramos los siguientes:

- a) El laudo debe ser emitido por escrito, ya que una vez notificado deberá pasar al juez ordinario para su ejecución. A contrario sensu, si el laudo no fuera escrito, se incurriría en una situación de inseguridad jurídica y se requeriría de todas maneras el elemento acreditativo de la existencia del mismo, así como, la prueba del sentido de ese laudo y la prueba también de su motivación.
- b) "La certidumbre en la redacción del laudo, puesto que se trata de un acto de gran envergadura, ya que en él se dice el derecho frente a posiciones antagónicas, en las que se produce la pugna de intereses de sujetos gobernados, ha de finiquitar la situación desequilibrada de contradicción y no lograría esa meta de restauración de armonía social si no resolviera con certidumbre sobre los puntos controvertidos. Por ello, la lógica impone ese requisito de certidumbre en la redacción del laudo. El legislador congruente con esas exigencias lógicas, ha establecido en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, normas que tienen como objetivo que el contenido de las resoluciones no se preste a varias interpretaciones por razones de forma."<sup>10</sup>
- c) La fecha del laudo, ya que a través de ella se establece la ubicación temporal de tal resolución, lo que permite que fácilmente pueda observarse si se ha cumplido o no el término en que debió haber sido dictado.
- d) El lugar donde debe pronunciarse el laudo será aquél que ostente el mismo. Este es un requisito legal importante que permite determinar su ejecución y reconocimiento. Conforme a la doctrina el juez del lugar en que se dicta el laudo podrá llevarlo a su realización práctica, en las formas de ejecución y reconocimiento, si el laudo fue dictado dentro de su jurisdicción.
- e) Nombres de las partes contendientes y el carácter con el que se ostentan.
- f) Número del expediente y el que le corresponda al laudo.

#### D. CLASES DE LAUDO

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 630° del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal -de aplicación supletoria a esta materia-, los árbitros están facultados para dictar fallos sobre cuestiones incidentales y sobre cuestiones previas que sea necesario resolver a fin de analizar sobre el fondo de la disputa.

<sup>10</sup> ARELLANO, García Carlos. *Op. cit.* Pp. 454 y 455.

Ahora bien, si las partes durante el desarrollo del procedimiento arbitral y hasta antes de la expedición del laudo llegan a un acuerdo, éste podrá elevarse a la categoría de laudo arbitral si las partes así lo solicitan al árbitro. Cabe apuntar, que aquí encontramos una semejanza con lo que ocurre en el proceso jurisdiccional, en el que inclusive antes de entrar al estudio de la litis, las partes en conflicto pueden llegar a un acuerdo, mismo que tiene el carácter y efecto de una sentencia (juicios ejecutivos mercantiles, especiales hipotecarios, etc.)

Bajo esta perspectiva, atendido a las formas que toma el procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje ventilado ante la CONDUSEF, encontramos:

- **LAUDO EN ESTRICTO DERECHO.** Es el que se pronuncia dentro del juicio arbitral, sujetándose a las normas de derecho, es decir, hay un sometimiento a las reglas impuestas por el régimen o sistema jurídico.
- **LAUDO EN AMIGABLE COMPOSICIÓN.** De igual forma, proviene del procedimiento arbitral, sólo que aquí el árbitro tiene el libre albedrío para dirimir el conflicto -como ya ha sido comentado-, atendiendo nociones de conciencia, buena fe y justicia. Se confía en el buen criterio del árbitro que lo conozca.

## **E. CORRECCIÓN E INTERPRETACIÓN DEL LAUDO**

El laudo, después de firmado no puede ser modificado, pero sí aclarado, lo que implica corrección de error, específicamente el numérico, la adición de los puntos faltantes y la regulación de la forma.

Conforme a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la aclaración deberá hacerse dentro de las setenta y dos horas siguientes a su notificación, cuando a su juicio exista error de cálculo, de copia, tipográfico o de naturaleza similar, sin que la misma sea considerada como un recurso de carácter procesal o administrativo.

La interpretación del laudo es necesaria cuando se sostienen puntos de vista contradictorios sobre el alcance de la norma y, por ende, se requiere la sustanciación de un proceso impugnativo de apelación ordinaria por incongruencia negativa del laudo. Si el recurso se renunció, cabrá oposición a la ejecución por el mismo motivo, situación que ocurre al momento en que el juez competente revisa la legalidad del laudo.

## **F. EMISIÓN DEL LAUDO**

Cuando el laudo es dictado dentro del procedimiento administrativo de arbitraje en estricto derecho, deberá ajustarse a las normas jurídicas que correspondan, esto es, y de acuerdo con el Capítulo Sexto titulado "Del laudo arbitral", a las Reglas de Procedimiento a que se refiere el artículo 72° Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; y deberá rendirse a más tardar dentro de un plazo de 60 días, contados a partir de que el árbitro hubiere declarado cerrada la etapa probatoria.

Con ello, se interpreta que dicha resolución puede emitirse antes del cierre de ese período; lo que traería consigo que el cumplimiento del laudo por parte de la Institución Financiera a favor del usuario se realice lo más pronto posible, sin embargo, y atendiendo que una de las ventajas -asunto ya estudiado en el Capítulo II- del procedimiento arbitral es la brevedad para la resolución del conflicto, este término resulta aún excesivo, ya que esperar casi dos meses para el pronunciamiento del laudo provoca que cada vez se pierda una de las finalidades del arbitraje, que es precisamente, hacer más rápida la solución de las controversias, puesto que esos dos meses representan casi el mismo tiempo que debe transcurrir para dictar una sentencia dentro del proceso jurisdiccional, sino es que hasta menos, claro que otro factor que también influye es la dimensión del asunto y de las constancias que lo integren, ya que de su exhaustivo análisis dependerán los términos en que se resuelva, pero no debe pasar desapercibido que en el caso que nos ocupa, el árbitro debe conocer perfectamente el asunto asignado. Concluimos entonces, que debería cambiar esta situación estableciendo un término más corto.

## G. EJECUCIÓN DEL LAUDO

Seguiremos la misma línea que se ha utilizado a lo largo del desarrollo de esta investigación, respecto a todos y cada uno de los conceptos que han sido invocados, en el sentido de proporcionar algunas definiciones para después exponer nuestro punto de vista.

En un primer concepto, "se entiende por ejecución a la actuación práctica, por parte de los órganos jurisdiccionales, de una voluntad concreta de ley que garantiza a alguno un bien de la vida y que resulta de una declaración, y llámese proceso de ejecución forzosa el conjunto de actos coordinados a este fin."<sup>11</sup>

Eduardo J. Couture expresa que "la ejecución es el conjunto de actos dirigidos a asegurar la eficacia práctica de la sentencia."<sup>12</sup>

En otra acepción, "ejecución de sentencia es la realización de contenido de la sentencia civil por el procedimiento de apremio, en los casos en que no sea cumplida voluntariamente. La ejecución de la sentencia, por consiguiente, no es necesaria en aquellos casos en que el condenado da satisfacción a su contenido de manera voluntaria."<sup>13</sup>

Vistos los puntos que anteceden, se entiende por ejecución el acto procesal final mediante el cual se logra la materialización de la sentencia, pero la ejecución de la sentencia no aplica en aquellos casos en que de forma voluntaria y espontánea, es decir, sin requerimiento, el condenado da cumplimiento a las obligaciones que se le condenan. Sin embargo, de este breve razonamiento podemos desprender que esta figura procesal es exclusiva de las sentencias, puesto que es una actuación de los órganos jurisdiccionales, tal como ya lo enunciamos en líneas anteriores.

<sup>11</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. *INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL*. Vol. I. Ed. Revista de Derecho Privado. España, Madrid. 1994. P. 330.

<sup>12</sup> *FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL*. Editor Aniceto López. Argentina, Buenos Aires. 1992. P. 273

<sup>13</sup> DE PINA, Rafael. *DICCIONARIO DE DERECHO*. Op. cit. Pp. 259 y 260.

Es por ello, que uno de los temas más controvertidos en derecho procesal, sin duda, es la naturaleza del laudo arbitral y su ejecución. Quizá porque el laudo arbitral no puede ser ejecutado por el árbitro o árbitros que lo dictaron pues carecen de *imperium* para hacerlo cumplir coactivamente en caso de incumplimiento voluntario, es por lo que el común de la gente no acude -desde luego estamos refiriéndonos al marco legal nacional- al arbitraje.

"A raíz, entonces, de que los árbitros y amigables componedores, si bien ejercen funciones jurisdiccionales, carecen de la potestad de imponer coactivamente el cumplimiento de sus decisiones, la ejecución del laudo debe ser requerida por la parte interesada, al juez competente, que es aquél que intervino en el proceso en el cual se otorgó el compromiso o que debió haber conocido el asunto de no haber mediado dicho acto."<sup>14</sup>

Con relación a la ejecución del laudo dictado por árbitros, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto en ejecutoria lo siguiente:

*"ARBITRAJE. Los jueces, al presentárseles un laudo arbitral para su ejecución, tienen la obligación ineludible de aceptar el elemento lógico que, con autorización de la Ley Procesal, les proporciona el árbitro constituido por la voluntad de las partes, pudiendo rechazar ese elemento lógico sólo cuando se haya en juego, y resulten violados, preceptos que irrefragablemente deben observarse. La función de exequátur es completar la sentencia, sin que el juez tenga que juzgar sobre el material lógico que se le presenta; es entonces cuando surge la posibilidad de impugnaciones; pues la seguridad en el procedimiento arbitral requiere que el juez ejecutor carezca de facultades para nulificar el laudo, negándole el exequátur, a menos que la negativa se imponga por razón de un interés superior, a la voluntad de los contendientes. Desaparecida la causación, los interesados pueden ocurrir al amparo; de modo que el remedio contra el laudo debe intentarse por las vías y ante los tribunales establecidos por la ley, porque de lo contrario, equivaldría a desconocer la más elemental noción del orden en el procedimiento."<sup>15</sup>*

La decisión arbitral, aunque no es irrevocable por voluntad de las partes, o bien, es de carácter obligatorio, no es ejecutiva por sí misma. Es el Estado el que hace ejecutivo el laudo mediante un acto del órgano jurisdiccional, por el cual expresa o tácitamente, se convalida u homologa el laudo.

El acto jurisdiccional de convalidación u homologación respeta la obligatoriedad del laudo originada en un acuerdo privado entre las partes, y al mismo tiempo asume el contenido normativo del laudo para integrarlo al orden jurídico positivo. Con ello, el laudo adquiere ejecutabilidad y sólo entonces es equiparable al acto jurisdiccional.

Con base en estas apreciaciones, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros no puede ejecutar el laudo dictado dentro del procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje, ya que no es una autoridad jurisdiccional, y por ende, carece de la facultad que le permita el cumplimiento forzoso de la resolución correspondiente.

<sup>14</sup> PALACIO Lino, Enrique. *Op. cit.* P. 146.

<sup>15</sup> *Semanario Judicial de la Federación*. Quinta Época. Suplemento de 1933. P. 856.

Entonces haremos algunas anotaciones al respecto, pero es imperiosa la necesidad de invocar la normatividad supletoria; de acuerdo al artículo 632° de la ley procesal -de aplicación supletoria a la materia-, una vez que se ha notificado el laudo, el expediente pasará al juez ordinario para su ejecución. En México la homologación no existía, pero el exequátur sí procede, lo mismo tratándose de una sentencia o laudo nacional, que para un extranjero.

De acuerdo con el contenido del artículo 81° de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Institución Financiera está obligada a:

*"Artículo 81.- En caso de el laudo emitido por la Comisión Nacional o por el árbitro propuesto por ésta, condene a la Institución Financiera a resarcir al Usuario, la Institución Financiera tendrá un plazo de quince días hábiles contando a partir de la notificación para hacerlo.*

*Si la Institución Financiera no cumple en el sentido señalado, la Comisión Nacional enviará el expediente al juez competente para su ejecución.*

*Las autoridades administrativas y los tribunales estarán obligados a auxiliar a la Comisión Nacional, en la esfera de su respectiva competencia. Cuando la Comisión Nacional, solicite el auxilio de la fuerza pública, las autoridades competentes estarán obligadas, bajo su más estricta responsabilidad, a prestar el auxilio necesario con la amplitud y por todo el tiempo que se requiera."*

De lo anterior, se desprende una serie de cuestiones que serán materia de una disertación y, por consiguiente, su debida conclusión en el siguiente capítulo.

Conforme al primer artículo, existe la libertad de que para el debido cumplimiento del laudo se requiera del uso de la fuerza pública, pero consideramos no ser suficiente y tal como lo contempla el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, se pueden emplear otras medidas de apremio, que aunque no se contemplan en la LPDUSF, si pueden resultar procedentes, tales como: la condena en gastos, daños y perjuicios a la Institución Financiera, considerando también las multas que resultaren aplicables. Entonces para ejecutar el laudo, así como, las medidas de apremio que se dicten con motivo del arbitraje, debe recurrirse a la autoridad del juez competente para que lo convalide u homologue y con ello alcance el carácter de acto equiparable a la sentencia jurisdiccional y tenga el perfil de acto imperativo y posea fuerza ejecutiva.

Esto en razón de que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros aún sigue resultando muy flexible, y para muestra basta analizar el artículo 84°, el cual señala:

*"Artículo 84.- Para verificar el cumplimiento de los laudos, la Comisión Nacional requerirá al director general o al funcionario que realice las actividades de éste, para que compruebe dentro de las setenta y dos horas siguientes, haber pagado o restituido el servicio financiero demandado, en los términos del artículo 81, las prestaciones a que hubiere sido condenada la Institución Financiera; en caso de omitir tal comprobación, la Comisión Nacional impondrá a la propia Institución Financiera una multa que podrá ser hasta por el importe de lo condenado o bien la establecida en el artículo 94, fracción VII y requerirá nuevamente a dicho funcionario para que compruebe el cumplimiento puntual dentro de los quince días hábiles siguientes. Si no lo hiciera, se procederá en términos del artículo 81 y, en su caso, resultarán aplicables las disposiciones relativas a desacato de una orden judicial.*

*Sin perjuicio de lo anterior, la parte afectada podrá solicitar a la Comisión Nacional el envío del expediente al juez competente para su ejecución, la cual realizará conforme a lo previsto en su propia ley.\**

Es decir, sigue dando demasiadas oportunidades a las Instituciones Financieras para que cumplan con sus obligaciones, al conceder más de dos plazos -el posterior a la notificación y el que se concede como prórroga- para verificar el cumplimiento del laudo, por lo que, consideramos que lo más adecuado sea un requerimiento y, en caso de omisión, la multa correspondiente, procediendo en términos del artículo 81°; visto que es posible la aplicación de otras medidas de apremio.

Así pues, el laudo sólo puede ser ejecutado por la mediación de un acto realizado por la intervención de un órgano jurisdiccional que, sin quitarle su naturaleza privada, asume su contenido, y es entonces, cuando el laudo se equipara al acto jurisdiccional.

Pero en la práctica, la ejecución es una excepción en el cumplimiento de los laudos, toda vez que se espera que la parte que haya sido condenada por el árbitro cumpla espontáneamente con las obligaciones que le impone la resolución, para lo cual, la Institución Financiera condenada a resarcir al usuario, gozará del plazo a que se refiere el artículo 81°, para dar cumplimiento a sus obligaciones.

No obstante lo anterior, el legislador ha reconocido que, en ocasiones la parte afectada se niega a acatar espontáneamente el laudo, por lo que previó ante dicho evento que la Comisión Nacional remita el expediente en cuestión al juez competente. Sin embargo, otra de las desventajas aparece cuando el juez se rehúsa a ejecutar el laudo porque advierte que el árbitro no cumplió con las formalidades procesales pactadas por los interesados, incluso, sobre el particular, la H. Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado en la siguiente tesis:

***"LAUDO. LOS JUECES PUEDEN REHUSAR LA EJECUCIÓN DEL, CUANDO ADVIERTAN QUE EL ARBITRO NO CUMPLIÓ LAS FORMALIDADES PROCESALES PACTADAS POR LOS INTERESADOS, PUES TAL CUESTIÓN ES DE ORDEN PÚBLICO. Aunque los jueces del orden común carecen de facultades para revisar la legalidad del laudo arbitral, en cuanto al fondo, lo que es propio de la apelación en el supuesto de que tal recurso no haya sido renunciado por las partes, sí pueden, en cambio, rehusar la ejecución del laudo, cuando adviertan que el árbitro se ha apartado ostensiblemente de los requisitos procesales estipulados en el respectivo compromiso o cláusula compromisoria, con evidente violación a las normas esenciales de todo juicio, que son de orden público. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO."***

## **H. RECURSOS PROCEDENTES CONTRA EL LAUDO**

Técnicamente los recursos son los medios de impugnación a los cuales pueden recurrir las partes o un tercero con el objetivo de obtener la revocación o modificación de la resolución jurisdiccional.

Nuestra legislación procesal contempla como recursos los siguientes:

- **Recurso de Revocación.** Es el que tiene por objeto que el Tribunal que dictó la resolución impugnada, la revise, y en su caso, la revoque o modifique total o parcialmente. Por lo que, este recurso es propio de la primera instancia.
- **Recurso de Apelación.** Es el más importante de los recursos judiciales ordinarios, mediante el cual la parte que ha resultado vencida en la primera instancia obtiene un nuevo examen y fallo de la cuestión que se ha debatido por un órgano jurisdiccional distinto, que es jerárquicamente superior al que dictó la resolución que se recurre. A través de este recurso, el litigio pasa de la primera a la segunda instancia, sin que después de ésta exista otra más, ya que la resolución recaída en la apelación puede ser combatida vía amparo. Así pues, la apelación puede ser clasificada en ordinaria y extraordinaria.
- **Recurso de Queja.** Es el medio de impugnación que tiene a su alcance el afectado por los actos u omisiones del juez, ejecutor o del secretario, ante el superior jerárquico, en los casos y conforme al procedimiento que establece la ley.
- **Recurso de Responsabilidad.** Pero no se trata de un recurso, sino más bien, de un juicio ordinario civil para exigir a la persona, que ocupa el cargo de juez o magistrado, una responsabilidad civil.

Dentro de la legislación mercantil, aunado a los anteriores recursos, también se contempla el:

- **Recurso de Aclaración de la Sentencia.** Para el Doctor Carlos Arellano García, "la aclaración de la sentencia si es un recurso, entendiéndolo como el medio de impugnación que tiende a obtener la modificación o revocación de la resolución para aclarar algún concepto o suplir cualquier omisión que contengan sobre punto distinguido en el litigio."<sup>16</sup>

Pero a criterio propio, se considera que no se trata de un recurso, ya que sólo tiene como finalidad la modificación o revocación de algún error u omisión que pueden ser mecanográficos, o bien, que se refieran a los requisitos formales de las resoluciones, y no así, que pretendan cambiar cuestiones de fondo que puedan desembocar en el sentido del fallo. Máxime que de acuerdo con el artículo 84° del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal: "*Tampoco podrán los jueces y tribunales variar ni modificar sus sentencias o autos después de firmados...*", lo cual se corrobora con el propio artículo 1332° del Código de Comercio al poner de manifiesto que el juez al aclarar las cláusulas o palabras contradictorias, ambiguas u oscuras de la sentencia, no puede variar la sustancia de ésta.

Expuesto el punto que antecede, ahora discerniremos sobre los razonamientos que fueron citados respecto al escrito de aclaración de sentencia, los cuales se tienen por reproducidos en este apartado en obvio de repeticiones, pero ahora se maneja el término de **aclaración del laudo**, toda vez que la propia Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en su artículo 78° segundo párrafo, pone de manifiesto que las partes pueden solicitar la aclaración del tal resolución en un término de 72 horas siguientes a su notificación, pero siempre que esa aclaración verse sobre algún error de cálculo, de copia, tipográfico o de naturaleza similar, y sin que tal promoción sea considerada como un recurso de carácter procesal o administrativo. Esto es, la Ley

<sup>16</sup> DERECHO PROCESAL CIVIL. Op. cit. P. 529.

viene a corroborar nuestro criterio en el sentido de que la aclaración debe ser considerada como un medio de impugnación.

- Recurso de Reposición. Equivale a la revocación en la primera instancia, ya que se tramita en iguales términos sólo que es un recurso de segunda instancia.

Conforme a lo antes esbozado, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros contempla los siguientes medios de defensa:

- Recurso de Revisión.
- Juicio de Amparo.

Resulta procedente el recurso de revisión contra todas aquellas resoluciones, que de conformidad con el Código de Comercio, admitan apelación o revocación y que sean dictadas en el procedimiento, sin embargo, el precepto es omiso al establecer sobre cuál procedimiento se promueven tales recursos, bien sea, el de Amigable Composición o en Estricto Derecho, por lo que se deduce, la procedencia contra las resoluciones que se dicten en ambos arbitrajes. Situación que no queda muy clara, porque si bien, el procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje en amigable composición queda sujeto a los principios de equidad, buena fe y conciencia guardada bajo los cuales deba conducirse el árbitro, no es acorde que se contemple un recurso contra resoluciones que se dictaron siguiendo estos parámetros, pues ello pone en entredicho la capacidad del árbitro, ya que pareciera que existe cierta ilegalidad al emitir su resolución, lo cual no es así.

Por lo que hace al medio de defensa que puede presentarse o interponerse contra la resolución que ponga fin al recurso de revisión, cabe mencionar que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en su artículo 106° dispone: *"Contra la resolución emitida para resolver el recurso de revisión no procederá otro."*

## I. JUICIO DE GARANTÍAS

De acuerdo con la concepción que nos proporciona la doctrina, el amparo se entiende como la protección y tutela del derecho; es decir, la forma en como se concede la justicia por parte de los órganos de la jurisdicción. El amparo se materializa, a través de un juicio destinado a impugnar los actos de autoridad violatorios de las garantías individuales consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a mantener el respeto a la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho.

Conforme lo señala el artículo 1° de la Ley Orgánica de los artículos 103° y 107° de la Constitución Política (Ley de Amparo), el juicio de amparo tienen por objeto resolver toda controversia que se suscite por las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

Ahora bien, de lo expuesto y en el entendido del carácter de autoridad administrativa atribuido a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, es de entenderse, que las resoluciones emitidas por este Organismo que no se encuentren debidamente



fundadas y motivadas, pueden ser objetadas vía Juicio de Garantías, siempre que, conforme a la Ley de Amparo sea procedente.

Por ello, se pone de manifiesto que contra la resolución emitida dentro del recurso de revisión interpuesto ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros procederá el amparo indirecto, de conformidad con el artículo 114° fracción II de la Ley de Amparo, el cual a la letra establece:

*"El amparo se pedirá ante el Juez de Distrito:*

*I...*

*II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.*

*En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la Ley de la materia conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia."*

Asimismo, no se omite señalar que la autoridad competente para conocer del citado juicio será el Juez de Distrito en materia Administrativa en turno, atento a lo dispuesto por la fracción IV del artículo 52° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mismo que señala:

*"Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:*

*I...*

*II...*

*III...*

*IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente..."*

Aunado a lo antes expuesto, cabe citar la siguiente tesis que se ha emitido al respecto:

**"LAUDO ARBITRAL, ACUERDOS DE HOMOLOGACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, EN TERMINOS DEL ARTICULO 114, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO, Y NO EL DIRECTO A QUE ALUDE EL 158 DEL MISMO ORDENAMIENTO:** Cuando se reclama en juicio de garantías un laudo arbitral homologado a los acuerdos tendientes a declararlo, así como, los actos de ejecución con relación al mismo, es procedente el juicio de amparo indirecto ante los jueces federales, atento lo que al respecto dispone el artículo 114, fracción III, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, ya que por la complejidad de los mismos actos que se impugnan no se está en el caso de la sola sentencia definitiva que constituye el laudo arbitral homologado, para reclamarlo en amparo directo, conforme al señalamiento del artículo 158 del mismo cuerpo legal."

Siguiendo este orden, y visto que el laudo es la resolución final, obligatoria y ejecutable que pone fin a la controversia planteada ante el árbitro y puesto que el principio de definitividad ha quedado agotado, es claro que no admitirá otro medio de impugnación más que el juicio de garantías, mismo que también procederá contra las resoluciones que pongan fin a los incidentes de ejecución.

Juicio constitucional que deberá desahogarse conforme a las disposiciones establecidas para la sustanciación del Amparo Directo, siendo autoridad competente para conocer, el Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa, según lo dispone el artículo 158° de la Ley de Amparo, precepto que indica:

*"El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 Constitucional, y proceda contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.*

...

Por todas las desventajas que representa la ejecución del laudo -mismas que se han venido observando durante este trabajo de investigación y, que en su momento fueron apuntadas-, así como, por la ausencia de elementos que nos permitan dar una mejor tramitación durante el procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje del que conoce la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, es que en el siguiente capítulo, se plantean alternativas sobre la naturaleza jurídica de este Organismo, a efecto de que puede ser competente para seguir conociendo del citado procedimiento que ante ella se ventila, pero que al mismo tiempo, exista la certeza de que sus resoluciones serán ejecutadas.

## CAPÍTULO V

### **PROPUESTA: CREACIÓN DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FINANCIERA Y DE LA PROCURADURÍA PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS**

Sumario: A.- Conceptos Básicos. B.- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. C.- Contexto Social. D.- Primera Propuesta: La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros como una Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. E.- Segunda Propuesta: Creación de un Órgano Especializado, como máxima autoridad jurisdiccional en materia financiera, denominado Tribunal Federal de Justicia Financiera. F.- Justificaciones y Razones por las cuales se debe crear el Tribunal Federal de Justicia Financiera. G.- Tribunal Federal de Justicia Financiera. H. Esquema de la Estructura Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Financiera.

Continuando con la exposición del tema de nuestra investigación, y visto que el presente capítulo tiene como objeto la exposición y fundamentación de las propuestas a las que se ha llegado después del estudio realizado en todas y cada una de las acotaciones que se fueron desarrollando a lo largo de los anteriores capítulos, iniciaremos definiendo algunos conceptos que nos permitirán tener un mejor entendimiento de los temas que más adelante abordaremos.

#### **A. CONCEPTOS BÁSICOS**

**ÁREAS ESTRATÉGICAS.** "Es el conjunto de actividades económicas –producción y distribución de bienes y servicios- que exclusivamente realiza el gobierno federal a través de organismos públicos descentralizados, y unidades de la administración pública, por imperativos de seguridad nacional, interés general o beneficio social básico para el desarrollo nacional.

Para entender el concepto de áreas estratégicas es necesario insistir en que la economía mixta, ahora explícitamente reconocida por el párrafo tercero del artículo 25 constitucional supone, por una parte, la conservación del régimen de economía de mercado en cuanto que como lo dispone el artículo 28 constitucional, la ley castigará severamente "todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes, o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí...". Por otra parte, el sector público incide directamente en el renglón económico mediante la realización de actividades concretas que contrarrestan las contradicciones cíclicas del capitalismo y brindan una mayor estabilidad social, económica y política.

De esta suerte se hace indispensable conocer cuáles son las actividades económicas en las que el Estado debe incidir directamente y cuáles en las que puede participar en forma concurrente con los sectores social y privado de la economía.

Así, el actual párrafo tercero del artículo 25 constitucional establece que: *"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menos cabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación"*.

El párrafo anterior es el fundamento sobre el que descansa el establecimiento de las llamadas áreas estratégicas, así como el de las áreas prioritarias.

El cuarto párrafo del artículo 25 constitucional, dispone: *"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan"*.

Las áreas estratégicas que el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional establece, son las siguientes: acuñación de moneda, correos, telégrafos; radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes por un solo banco; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Debe tenerse en cuenta que en el anuncio anterior no se incluyó ninguna actividad económica que el Estado no tuviera ya como sector exclusivo, bien bajo la consideración de una función pública o como un servicio público nacionalizado.

Por otra parte, cabe advertir que el anterior listado de áreas estratégicas no es limitativo, es decir, que en un futuro otras actividades o giros económicos, como podrían ser el farmacéutico, el alimentario, los autotransportes, etc, podrán ser considerados como áreas estratégicas, para lo cual será necesario que expresamente lo señalara el Congreso de la Unión en una ley.

Mención aparte y por demás de interés, merece el servicio de banca y crédito que fue nacionalizado en 1982. A este respecto el párrafo quinto del artículo 28 constitucional establece: *"se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado por el Estado a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria (...). El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesiones a particulares"*.

La no inclusión del servicio público de banca y crédito dentro de las áreas estratégicas ha permitido que la ley reglamentaria ponga a disposición de los particulares la inversión de hasta un 34% del capital de la banca múltiple nacionalizada, mediante certificados de aportación patrimonial serie "B".

Esta situación nos obliga a reconocer al servicio de banca y crédito como un área intermedia entre las áreas estratégicas y las áreas prioritarias ya que, por una parte, ese servicio sólo puede ser prestado por el sector público, toda vez que no está sujeto a concesión de particulares, pero por la otra, no existe por parte del Gobierno Federal la propiedad y control absoluto.

Debe tenerse presente que en los términos del párrafo cuarto del artículo 25 constitucional el Gobierno Federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que desarrollen

las áreas estratégicas. Con esta declaración se garantiza que el proceso decisorio sobre las referidas actividades nunca podrá estar fuera de la esfera pública."<sup>1</sup>

**ÁREAS PRIORITARIAS.** "Es el conjunto de actividades económicas -producción y distribución de bienes y servicios- que el gobierno federal, mediante las empresas públicas, realiza por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, a fin de impulsarlas y organizarlas con antelación a otras, por razones circunstanciales e imperativas de interés general, proveyendo de esta forma al desarrollo nacional.

La expresión *áreas prioritarias* aparece por primera vez en nuestro texto constitucional con las reformas del 3 de febrero de 1983.

El tercer párrafo del artículo 25 constitucional estatuye el régimen de economía mixta al establecer que: "*Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.*"

Los sectores de los que habla este párrafo, deben entenderse como ámbitos de actividad económica definidos por el tipo de propiedad de los medios de producción. El sector público está integrado por las empresas de propiedad pública, ya sea en forma total o mayoritaria. El sector social está constituido por actividades económicas fundadas en una forma de apropiación colectiva de los medios de la producción, tales como ejidos, comunidades agrarias, cooperativas, sindicatos, etc. El sector privado es el conformado por los medios de producción propiedad de individuos en lo particular o personas colectivas de derecho privado, ya sea de manera directa o mediante la participación en sociedades.

Así pues, las áreas prioritarias son aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulte más conveniente impulsar en razón de las necesidades del desarrollo nacional. Toda vez que las necesidades cambian de acuerdo al estadio del desarrollo nacional, las áreas prioritarias no establecidas de antemano, como sucede con las áreas estratégicas aunque, si bien es cierto, estas últimas pueden ser ampliadas.

De acuerdo con el texto constitucional, las áreas prioritarias pueden ser desarrolladas por el sector público únicamente, asociado con unidades del sector social o del sector privado."<sup>2</sup>

**AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA.** De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, autonomía es: "La potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. Autonomía administrativa significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley."<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *DICCIONARIO DE DERECHO*. Op. cit. P. 209 y 210.

<sup>2</sup> *Ibidem*, P. 210 y 211.

<sup>3</sup> *Ibidem*, P. 275.

**COMPETENCIA.** "...la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos."<sup>4</sup>

**INTERÉS PÚBLICO.** "Es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.

Las numerosas y diversas pretensiones y aspiraciones que son tuteladas por el derecho se pueden clasificar en dos grandes grupos. En el primero se incluyen las pretensiones que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y grupos sociales; dichas pretensiones constituyen el "interés privado", y tienen la característica que al ser satisfechas se producen beneficios solamente para determinadas personas. Por el contrario, en el segundo grupo se encuentran las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad. Estas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión "interés público."<sup>5</sup>

**ORDEN PÚBLICO.** "En sentido general designa el estado de coexistencia pacífica entre los miembros de una comunidad. (...) En un sentido técnico, la dogmática jurídica con orden público se refiere al conjunto de instituciones que identifican o distinguen el derecho de una comunidad; principios, normas e instituciones que no pueden ser alteradas ni por la voluntad de los individuos (no está bajo el imperio de la "autonomía de la voluntad") ni por la aplicación de derecho extranjero.

El orden público se refiere, por decirlo así, a la "cultura" jurídica de una comunidad determinada, incluyendo sus tradiciones, ideales e, incluso, dogmas y mitos sobre su derecho y su historia institucional."<sup>6</sup>

**ORGANISMO.** "Conjunto de leyes, usos y costumbres por los que se rige un cuerpo o institución social. Conjunto de oficinas, dependencias o empleos que forman un cuerpo o institución."<sup>7</sup>

**ÓRGANO.** "Proviene del griego *organon*. (...) El concepto de órgano es un concepto metafórico: la palabra órgano está tomada del orden biológico que supone en el Estado una realidad orgánica viva; en sentido social, el órgano es una institución que sirve para alumbrar y mantener perenne la voluntad del Estado; el Estado es una persona jurídica que no puede concebirse ni existir sin órganos que lo hagan funcionar. Un órgano es una esfera de competencia, una posibilidad jurídica.

Los órganos se clasifican en: inmediatos y mediatos. Los primeros son una consecuencia inmediata de la asociación misma, sólo mediante ellos puede la asociación ser activa. Los mediatos son los que descansan directamente en leyes secundarias de una comisión individual.

Los mediatos pueden subclasificarse en: 1) órganos de creación y órganos creados; 2) órganos primarios y secundarios; 3) órganos simples y potenciados; 4) órganos sustantivos o independientes y órganos dependientes, y 5) órganos normales y órganos extraordinarios.

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, P. 167.

<sup>5</sup> *Ibidem*, P. 1779.

<sup>6</sup> *Ibidem*, P. 2279.

<sup>7</sup> [www.rae.es/](http://www.rae.es/)

Los inmediatos pueden clasificarse en: 1) dependientes e independientes; 2) simples y de competencia múltiple, y 3) facultativos y necesarios.<sup>8</sup>

**ÓRGANO DE AUTORIDAD.** "El concepto de órgano de autoridad tanto en el Derecho Administrativo Mexicano como en la doctrina universal, se debe en lo esencial, a la manifestación de la voluntad del poder administrador del Estado frente a los particulares. Por ello, el órgano de autoridad es vital en el desenvolvimiento de la función administrativa y en el ejercicio de las atribuciones que la ley confiere a la unidades, entes o estructuras que integran a la administración pública cuando se trata de hacer prevalecer el orden y la paz públicos y velar porque las actividades de los gobernados se apaguen a la legalidad administrativa.

El órgano de autoridad es el órgano de la administración, cuya competencia implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten a la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, lo cual significa que el órgano de autoridad se distingue porque está investido de facultades de decisión y ejecución.

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para efectos de la admisión del recurso de amparo, contra actos de dichos órganos ha negado el carácter de actos de autoridad a los actos que emiten los organismos descentralizados en términos generales, con la salvedad de aquellos organismos descentralizados como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto Nacional del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) que por tener facultades para determinar el monto de la aportaciones obrero-patronales que deben cubrirse para atender los servicios que prestan, actúan por lo tanto como organismos fiscales autónomos y por ende tienen el carácter de autoridad. Por otra parte, para el mismo tribunal supremo el carácter de autoridad con que se califica a los órganos de la administración pública federal, se deriva de la capacidad que para decidir, resolver y ejecutar sobre los acuerdos o mandamientos de los titulares de la secretarías tengan aquéllos.<sup>9</sup>

**PROCURADURÍA.** "En su significación más amplia, es el oficio o cargo de procurador, que realiza funciones de procuración; es decir, llevar a cabo diligencias de cuidado y manejo adecuado de los negocios de otro. La procuraduría es también la oficina en donde despacha el procurador."<sup>10</sup>

**TRIBUNAL.** "Del lat. *tribunal*. Lugar destinado a los jueces para administrar justicia y dictar sentencia. (...) El *colegiado*. El que se forma con tres o más individuos, por contraposición al tribunal personal. El *de casación*. Der. El que solo conoce de los quebrantamientos o infracciones de ley alegados contra los fallos de instancias y, por modo excepcional, de errores sobre hecho y prueba..."<sup>11</sup>

<sup>8</sup> *Ibidem*, P. 2292 y 2293.

<sup>9</sup> *Ibidem*, P. 2293 y 2294.

<sup>10</sup> *Ibidem*, P. 2576.

<sup>11</sup> [www.rae.es/](http://www.rae.es/)

## **B. COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS**

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999, a través de ella se creó la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), organismo que entró en funciones el 19 de abril de 1999.

Fue así, que este marco jurídico llevó a la creación de un Organismo que proporciona a los usuarios de servicios financieros una protección y, al mismo tiempo, la confianza de realizar diversas operaciones dentro del sistema financiero mexicano, ya que cuentan con la certeza de que, efectivamente, existe una legislación que tiene como principal objetivo la regulación de las relaciones que se susciten entre el público y las diversas Instituciones Financieras.

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros unificó los procedimientos de conciliación y arbitraje que se contemplaban en los artículos 119° y 120° de la Ley de Instituciones de Crédito; 102° y 103° respecto a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; 87° y 88° Ley del Mercado de Valores; 45° de la Ley de Sociedades de Inversión; la fracción XI del artículo 108° en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; la fracción XII del artículo 5°, 109° y 110° de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y la fracción X del artículo 4° Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

De igual forma, las menciones a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en los artículos 135° y 136° de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y, 93° y 94° de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas se deben entender referidas a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Continuando con el marco legal que rige a este Organismo, se encuentran:

- Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Acuerdo por el que el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros delega facultades en los Vicepresidentes, Directores Generales y otros funcionarios.
- Reglas de Procedimiento a que se refiere el artículo 72° BIS de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- Bases y criterios a los que se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para brindar la defensoría legal gratuita.
- Reglas para la organización y funcionamiento del Registro de Prestadores de Servicios Financieros.

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros se creó como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; cuya finalidad es otorgar a los usuarios de servicios financieros elementos para fortalecer la confianza en las operaciones que realicen y en las relaciones que entablen con las Instituciones Financieras.



El objeto de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros consiste en promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las partes que utilizan o contratan un producto o servicio financiero ofrecido por las Instituciones Financieras que operan dentro del territorio nacional, así como, crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros.

La estructura orgánica de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, se establece en el artículo 3° del Estatuto Orgánico, mismo que dispone lo siguiente:

*\*Artículo 3. - Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Comisión Nacional contará con las siguientes unidades administrativas:*

**I. JUNTA DE GOBIERNO:**

*Secretaría de la Junta de Gobierno.*

**II. PRESIDENCIA.**

**III. VICEPRESIDENCIAS:**

*Técnica;*

*Jurídica;*

*De delegaciones, y*

*De Planeación y Administración.*

**IV. DIRECCIONES GENERALES:**

*De Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros;*

*De Promoción de la Cultura Financiera;*

*De Estudios de Mercado;*

*Jurídico Consultiva;*

*De Atención a Usuarios y Orientación;*

*De Conciliación y Arbitraje;*

*De Defensoría;*

*Contenciosa;*

*De Delegaciones Norte-Sur;*

*De Delegaciones Centro;*

*De Programación, Organización y Presupuesto;*

*De Recursos Humanos;*

*De Recursos Materiales y Servicios Generales, y*

*De Comunicación Social.*

**V. UNIDAD DE ENLACE INTERINSTITUCIONAL.**

**VI. UNIDAD DE DESARROLLO Y EVALUACIÓN DEL PROCESO OPERATIVO.**

**VII. UNIDADES ADMINISTRATIVAS DESCONCENTRADAS:**

*Delegaciones Regionales, Estatales y Locales.*

**VIII. ORGANOS COLEGIADOS:**

*Consejo Consultivo Nacional;*

*Consejos Consultivos Regionales, Estatales y Locales;*

*Comité de Laudos, y*

*Comité de Dictámenes Técnicos.*

*La Comisión Nacional contará con un Órgano Interno de Control, que se regirá conforme al artículo 44 de este Estatuto Orgánico.\**

Resulta importante señalar que, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros fue objeto de diversas reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero del 2000, las cuales tuvieron como objetivo poner a disposición de la población

procedimientos ágiles y expeditos para resolver sus controversias con las Instituciones Financieras, brindando un mejor marco legal que proporcione mayor seguridad y certidumbre en sus relaciones.

Consideramos relevante, recordar en forma enunciativa las atribuciones que conforme al artículo 11° de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, le fueron conferidas a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, a saber:

- Atender y resolver las consultas que le presenten los usuarios, sobre asuntos de su competencia.
- Atender y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los usuarios, sobre los asuntos que sean competencia de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre el usuario y la Institución Financiera en los términos previstos en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como, entre una Institución Financiera y varios usuarios, exclusivamente en los casos en que éstos hayan contratado un mismo producto o servicio, mediante la celebración de un solo contrato, para lo cual dichos usuarios deberán apegarse a lo establecido en el último párrafo del artículo 63° de la Ley.
- Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho de conformidad con la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los usuarios con las Instituciones Financieras, así como, emitir dictámenes técnicos de conformidad con la Ley.
- Prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado; así como, respecto de prestatarios que no corresponden al sistema financiero, siempre y cuando se trate de conductas tipificadas como usura y se haya presentado denuncia penal.
- Proporcionar a los usuarios los elementos necesarios para procurar una relación más segura y equitativa entre éstos y las Instituciones Financieras.
- Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las Instituciones Financieras y los usuarios, así como, un sano desarrollo del sistema financiero mexicano.
- Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para coadyuvar al cumplimiento del objeto de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y al de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Emitir recomendaciones a las Instituciones Financieras para alcanzar el cumplimiento del objeto de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

- Formular recomendaciones al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la elaboración de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento al objeto de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y al de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Concertar y celebrar convenios con las Instituciones Financieras, así como, con las autoridades federales y locales con objeto de dar cumplimiento a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- Elaborar estudios de derecho comparado relacionados con las materias de su competencia, y publicarlos para apoyar a los usuarios y a las Instituciones Financieras.
- Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Proporcionar información a los usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las Instituciones Financieras, y elaborar programas de difusión con los diversos beneficios que se otorguen a los usuarios.
- Analizar y, en su caso, autorizar, la información dirigida a los usuarios sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las Instituciones Financieras, cuidando en todo momento que la publicidad que éstas utilicen sea dirigida en forma clara, para evitar que la misma pueda dar origen a error o inexactitud.
- Informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las Instituciones Financieras y sus niveles de atención, así como, de aquellas Instituciones Financieras que presentan los niveles más altos de reclamaciones por parte de los usuarios.
- Orientar y asesorar a las Instituciones Financieras sobre las necesidades de los usuarios.
- Revisar y, en su caso, proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por Instituciones Financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios.
- Revisar y, en su caso, proponer a las Instituciones Financieras, modificaciones a los documentos que se utilicen para informar a los usuarios sobre el estado que guardan las operaciones o servicios contratados.
- Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la sustanciación del procedimiento de conciliación y arbitraje a que se refiere la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Para todos los efectos legales, la sola presentación de la reclamación por parte del usuario, faculta a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para exigir la información relativa.
- Imponer las sanciones establecidas en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios

Financieros.

- Aplicar las medidas de apremio a que se refiere la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.
- Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.
- Determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías a las que se refiere la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como, el monto que deberá registrarse como pasivo contingente o reserva técnica por parte de las Instituciones Financieras.
- Condonar total o parcialmente las multas impuestas por el incumplimiento de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

El desarrollo y ejercicio de todas las facultades enlistadas con anterioridad, tienen como principal objetivo, fortalecer el equilibrio entre usuarios y proveedores de los servicios financieros, pero al constituirse la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros como una autoridad en materia administrativa, su actuar debe conducirse con ese carácter, ya que su creación también obedece a la formación de un sistema financiero moderno, ágil, adecuadamente capitalizado, regulado y supervisado, pero para lograrlo, es necesario otorgarle votos de confianza y ello se logrará mientras que las leyes del mercado se apliquen y cumplan cabalmente, lo que redundará en un buen desempeño de las Instituciones Financieras.

Por lo antes señalado, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, a través del procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje -analizado y estudiado en el capítulo que antecede- busca resolver las controversias que son objeto de su atención, pero la pregunta es ¿En realidad se cumple con esta función?

## C. CONTEXTO SOCIAL

En el mundo moderno, empieza a hacerse cada vez más evidente que las instituciones no pueden asumir plenamente el trabajo de las comunidades ni suplantar sus intereses, creatividad o sentido productivo. El reto no es sólo hacer más eficiente su capacidad de rectoría, sino salir al encuentro de la dinámica social del país, anticipándose y siendo partícipe de los cambios.

Por ello, corresponde al Estado crear instituciones más ágiles y cercanas a la sociedad. La nueva realidad mexicana exige a los organismos públicos actitudes que permitan al conjunto social participar, de manera permanente y corresponsable, en las tareas de gobierno.

En este sentido, una de las propuestas que se esgrime es este trabajo de investigación consiste en expedir una Ley de la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, que el Poder Ejecutivo debe considerar de gran importancia para continuar con la

buena promoción y protección de los derechos de usuarios de servicios financieros, logrando una mayor equidad en las relaciones financieras en el país.

Asimismo, el Estado está obligado a modificar su propio marco jurídico, a fin de dotar a sus instituciones de facultades que las coloquen en posibilidades de ingresar en una sociedad y en realidades internas e internacionales previsible.

"Nuestro país requiere un organismo dinámico que afronte los problemas, que cuente con la flexibilidad suficiente para anticipar y ser partícipe de los cambios, que fortalezca su vocación federal mediante la desconcentración y especialización de sus actividades y que abra espacios de participación al conjunto social, para que éste incida en la definición y desarrollo de sus tareas."<sup>12</sup>

#### **D. PRIMERA PROPUESTA. LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS COMO UNA PROCURADURÍA PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS**

Las funciones de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros se han venido orientando hacia la protección, asesoría y representación de la población usuaria de servicios financieros, conciliación y arbitraje en los casos en que surjan diferencias entre los usuarios y las Instituciones Financieras. La experiencia adquirida desde su creación, a través del contacto permanente y directo con los sujetos protagonistas del sistema financiero, evidencia el hecho de que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros contenga algunas omisiones e imprecisiones en su articulado y proporciona facultades insuficientes al Organismo para velar por la cabal observancia y cumplimiento de los preceptos de la propia Ley, con motivo de ello, se plantea una reestructuración de la función que ha venido desempeñando la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

El fundamento legal de un organismo con esta esencia jurídica, es decir, el de una *PROCURADURÍA* se encuentra consagrado en el artículo 90° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que él mismo enuncia que la administración pública federal será centralizada y paraestatal; esto es, son órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo.

*"Artículo 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.*

*Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."*

<sup>12</sup> Versión Estenográfica de la "Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor", *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, Año II, Núm. 2, México, D.F. 1992, P. X.

## **1. NATURALEZA JURÍDICA**

Ahora bien, al igual que la Procuraduría Federal del Consumidor, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Trabajo, la naturaleza jurídica que le corresponde es la de un organismo descentralizado, con las características propias, esto es:

1. Con una personalidad jurídica diversa de la administración central.
2. Posee un patrimonio propio, -como ya se detalló al inicio de esta investigación-.
3. Con funciones de autoridad administrativa, ya que puede emitir actos unilaterales, imperativos y coercibles.
4. El servicio o la función social que se le debe atribuir, debe ser para:
  - a) Promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, y
  - b) Procurar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre las Instituciones Financieras y el público usuario de sus servicios.

## **2. MARCO LEGAL**

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Como marco legal primario se encuentra nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero en el entendido de que se trata de un órgano que seguirá formando parte de la Administración Pública Federal.

Sobre este punto, cabe mencionar que dentro de la Carta Magna que nos rige no se encuentra contemplada la existencia de un organismo que proteja los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros y que procure la equidad y seguridad jurídica en las relaciones que surjan entre las Instituciones Financieras y los usuarios.

Es por lo anterior, que propongo la respectiva reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para incluir la regulación expresa de este organismo, pero cuya normatividad sea la de una Procuraduría del Sistema Financiero, es decir, como órgano federal, en el entendido de que existe una autonomía legislativa, que se encuentra reafirmada por la propia Constitución, en cuyo artículo 73° fracción X, faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre intermediación y servicios financieros; razón de más para establecer la regulación de un órgano que proteja y fomente las relaciones que se susciten entre los principales actores del sector.

Bajo este contexto, el hecho de que a través de una Ley de la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, se le dote de facultades de autoridad, no contraviene lo que dispone el artículo 90° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que si se toma en consideración que de la interpretación conjunta realizada a los artículos 1° de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 1°, 2°, 14°, 16°, 17°, 18°, 20°, 21° y 22° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se desglosa que los organismos públicos descentralizados pueden ser dotados de facultades de autoridad, siempre y cuando se justifique su asignación y ejercicio a la consumación del objeto para el cual son creados, se concluye que, el hecho de que a la nueva Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, por ley se dote de atribuciones de imperio, de ninguna manera transgrede lo

que establece el artículo 90° de nuestra Carta Magna, pues debe tenerse presente que sus objetivos de protección, asesoría, información, defensa a los usuarios de servicios financieros, conciliación y heterocomposición arbitral convenida, se identifican plenamente con las áreas prioritarias del Gobierno Federal, consistentes en la prestación de servicios públicos o sociales y obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

### **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Atento a lo que dispone el artículo 90° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Reglamentaria que le es aplicable se constituye por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que en su artículo 3°, fracción I dispone:

"Artículo 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. De organismos descentralizados.*
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y*
- III. Fideicomisos."*

### **Ley de la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros**

El marco legal aplicable, seguiría constituido por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, sin embargo, al considerarse como una Procuraduría, se deben hacer las reformas o modificaciones que, por consecuencia, trae aparejada la idea de un órgano de esta naturaleza. Por lo que el contenido de dicho ordenamiento debe quedar de la siguiente manera:

Los capítulos deben titularse de la siguiente forma:

1. Capítulo I Disposiciones generales.
2. Capítulo II De las autoridades.
3. Capítulo III De la información y publicidad.
4. Capítulo IV De los servicios y productos.
5. Capítulo V De la vigilancia y verificación.
6. Capítulo VI Procedimientos.

Sección Primera- Procedimiento conciliatorio.

Sección Segunda- Procedimiento arbitral.

Sección Tercera- Procedimientos por infracciones a la ley.

7. Capítulo VII Sanciones.
8. Capítulo IX Recursos administrativos.

La Ley misma, al igual que la anterior, debe ser un instrumento para proteger los derechos del usuario, como lo es la LPDUSF.

En términos generales, tendría como objeto básicamente promover y proteger los derechos de usuarios de los servicios financieros, así como, procurar la seguridad jurídica y equidad en las relaciones que se susciten entre las Instituciones Financieras y los mismos usuarios.

En este contexto, ponemos en primer lugar a la seguridad jurídica porque con ello el usuario tendrá el conocimiento cierto, preciso y la certeza del ordenamiento jurídico y de que conforme a éste se van a desarrollar las relaciones con las Instituciones Financieras, pues objetivamente las figuras que en ella se regulen –procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje, particularmente- otorgan protección jurídica de manera imparcial y eficiente; la equidad consiste en el *trato justo* con el que se deben dar las relaciones entre los usuarios y las Instituciones del sector.

Lo que se pretende, es hacer que tanto el nuevo organismo, así como, su Ley, sean los medios adecuados que permitan el reforcé del procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje; pues como una forma de solución alterna a la jurisdiccional del Estado, se le debe dotar de todos los elementos necesarios para el adecuado cumplimiento de su finalidad. Además, esta pretensión no está muy lejos de la realidad, ya que con los procedimientos que anteriormente manejaban las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, Seguros y Fianzas, y del Sistema de Ahorro para el Retiro; este nuevo procedimiento arbitral ya toma otros tintes, porque se regulan plazos para la presentación de la demanda, contestación, periodo de pruebas, y término común para rendir alegatos; también, y lo que más llama la atención, es que puede emplear medidas de apremio, aplicando multas y acudiendo al auxilio de la fuerza pública, lo que no puede hacer un árbitro en otras circunstancias.

Aunque es cierto que dentro de la actual LPDUSF existen figuras jurídicas que los anteriores procedimientos no contemplan, también lo es que requieren de una mejor forma de ejecución, por ello, la intención de hacer a un lado el aparente carácter social con el que fue creada la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, ya que su actividad está dando origen a otro tipo de figuras: un *Ombudsman Financiero* o una *Procuraduría*.

Como puede observarse, el nuevo marco legal lo que pretende es establecer mayor seguridad jurídica al público usuario de los servicios financieros. Al establecer un capítulo especial para la información y publicidad de los servicios y funciones que se difundan por cualquier medio, obligando a que los mismos sean veraces, comprobables y que no induzcan a error o confusión al público usuario. En comparación con la actual Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, esta actividad queda reducida a una de las facultades que se contemplan en la fracciones XIV, XV y XVI del artículo 11°, pero no así, en un capítulo, lo que permitirá determinar los parámetros y requisitos bajo los cuales se desarrollará esta facultad, pues el servicio de banca y crédito requiere de una determinada atención por su especialización, debiendo atender, entre otras cosas, a:

- Requisitos de la información y publicidad.
- Información sobre los servicios y productos que ofrecen las Instituciones Financieras.
- Información sobre las Instituciones Financieras y su confiabilidad.
- Información sobre las diversas operaciones que ofrecen las Instituciones Financieras.
- Consecuencias de la falta de veracidad.



Es conveniente, que dentro de la nueva Ley se enunciarán las reglas a las que se deben sujetar las Instituciones Financieras para ofrecer sus servicios y productos, porque la modernidad en que se vive, hace que cada día surjan nuevas formas bajo las cuales se puedan efectuar diversas operaciones, *verbigracia: compras vía Internet con cargo a su cuenta, retiro de efectivo a través de los cajeros automáticos, falsificación de firmas en la expedición de los esqueletos, sobrecargos en las tarjetas de crédito y que se reflejan en los estados de cuenta, etc.*; disposiciones que permitirán que las Instituciones no se deslinden de responsabilidad frente al usuario.

Es por todos sabido, que la inspección y vigilancia de las Entidades Financieras está encomendada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sin embargo, el objetivo de este apartado es que la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros aplique y haga cumplir las disposiciones que contiene su Ley, pero realizaría esta función en forma supletoria y en aquellos casos en que no tenga intervención la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Lo anterior surge, por citar algunos ejemplos, con base en lo que contempla la actual Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en cuyo artículo 50 Bis, señala la obligación de cada Institución Financiera para que cuente con una Unidad Especializada <sup>13</sup>, precepto que solo se cumple en parte, porque no todas las Instituciones Financieras cuentan con este servicio al público; y nadie verifica esta situación, ni siquiera la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Aunado a esta situación, se encuentra la falta de coordinación con otras autoridades del sistema financiero Mexicano, como lo es, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien se encarga de otorgar la autorización correspondiente para la creación, fusión, escisión, y todos aquellos actos relacionados con el status de la Institución Financiera; y de cuya información que obtenga, tiene la obligación de proporcionársela a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, con la finalidad de mantener actualizado el Registro de Prestadores de Servicios Financieros, sin que se cumpla cabalmente, ya que hay Instituciones que no aparecen registradas y, sin embargo, existen dentro del sector financiero y ofrecen servicios al público.

Aunado a lo anterior, y al pretender que la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, goce de facultades de vigilancia y verificación sobre las Instituciones Financieras, ésta atribución estaría encaminada únicamente a los mecanismos de protección y defensa para el especial conglomerado consumidor de productos y servicios financieros que, incluso, está acompañado de un correlativo sistema de obligaciones impuestas en Ley a la referidas Instituciones Financieras, para que los usuarios no calgan en un error o inexactitud, o bien, sean objeto de abuso por parte de aquellas Instituciones, a diferencia de la actividad que realiza la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sobre las Instituciones del sector financiero, en términos de los artículos 133°, 134°, 134° BIS y 135° de la Ley de Instituciones de Crédito y 2°, 4°, 5° y 8° de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los cuales no están referidos directamente a un sistema de protección y defensa de los usuarios de servicios financieros en especial, sino a aspectos de naturaleza distinta, pues el comportamiento y desarrollo en relación con aspectos de supervisión, inspección y vigilancia, tiene como finalidad corroborar que su actividad sea estable, su funcionamiento correcto y que el desarrollo del sistema financiero al que pertenecen sea sano y equilibrado.

<sup>13</sup> Como se estableció en el Capítulo II, este artículo fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero del 2000; para contemplar precisamente la creación de tales Unidades.

Por ello, la necesidad de incorporar facultades de vigilancia y verificación que le permitan hacer cumplir sus disposiciones, logrando así, ampliar notablemente el ámbito de acción de la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Precisamente, por la forma en que se encuentra regulado el procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, es que se propone la creación de una Procuraduría, ya que dentro de esta legislación, el procedimiento cuenta con herramientas jurídicas que permiten llegar al objetivo contenido en el artículo 17° de la Carta Magna, consistente en la impartición de justicia de manera *pronta, completa e imparcial*.

Este procedimiento maneja figuras no vistas en los anteriores procedimientos que se ventilaban en las distintas Comisiones, tales como el registro del pasivo contingente y la constitución de la reserva técnica para obligaciones pendientes de cumplir, que si bien es cierto, podemos considerarlas como una forma de garantizar el cumplimiento de la sanción impuesta a la Institución Financiera, en realidad, esto no respalda la certeza de que efectivamente la Institución condenada cumpla con sus obligaciones frente a los usuarios.

Para la mejor coordinación de sus actividades, deberá contar con un:

### **Estatuto Orgánico de la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros**

La finalidad del Estatuto será regular la adscripción y organización interna de las unidades administrativas (Direcciones Generales y Delegaciones) que formen parte de la Procuraduría, así como, poner en marcha el programa de desconcentración territorial y la distribución de funciones previstas por la Ley para cada una de ellas.

El Estatuto Orgánico permitirá que las unidades administrativas de la Procuraduría conduzcan sus actividades en forma programada con base en las políticas derivadas de la planeación nacional, por lo que, resulta indispensable definir un proceso de adscripción orgánica, que permita, además de facilitar a la población el acceso a los servicios que se prestan, alcanzar una mejor organización y distribución del trabajo dentro del ámbito de su competencia, para el adecuado ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos a su cargo.

### **3. ORGANIZACIÓN**

La Procuraduría deberá organizarse de manera desconcentrada, por lo que, debe funcionar a través de dos tipos de unidades administrativas: las unidades u oficinas centrales, ubicadas en la Ciudad de México, sede de la Procuraduría, con funciones prevalentemente directivas y regulatorias; y las unidades desconcentradas, que pueden ser delegaciones o subdelegaciones, y que tendrán a su cargo el ejercicio de las funciones de la Procuraduría dentro de circunscripciones territoriales determinadas. Estas unidades desconcentradas pueden funcionar dentro de todo o parte del territorio de un Estado o del Distrito Federal; pero también se propone la posibilidad de que funcionarán en áreas conurbadas que se ubiquen dentro de las Entidades Federativas.

Lo importante es que se continué con la organización que hasta la actualidad tiene la Comisión Nacional, es decir, que cada Entidad Federativa cuenta con la Delegación corresponsal de esta

nueva Procuraduría y, de esta forma, llegar a todos los sectores de la población que requieran de orientación jurídica especializada.

#### **4. CONCLUSIONES**

**A) INSPECCIÓN Y VIGILANCIA.** En resumen, resulta novedoso respecto de la actual Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros la omisión en lo relativo a los conceptos de inspección y vigilancia, cuestión que se pretende corregir con la propuesta manejada, al facultar a la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para llevar a cabo labores de vigilancia y practicar visitas de inspección en aras de comprobar la aplicación y cumplimiento de la Ley.

De igual forma, toda persona deberá hacer del conocimiento de la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros las violaciones a la Ley, la que a su vez, estaría facultada para actuar de oficio.

La propuesta establece que la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros esté dotada para aplicar y hacer valer la Ley, como consecuencia de sus facultades de verificación encaminadas a vigilar la actividad de las Instituciones Financieras.

**B) PROCEDIMIENTO.** Asimismo, en la Ley de la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros se especificarían en forma simple y ordenada todos aquellos preceptos relativos al procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje sustanciado ante tal Organismo, que permitan resolver las controversias derivadas de las relaciones entre los usuarios y las Instituciones Financieras. Así, el capítulo respectivo se dividiría en cuatro secciones: disposiciones comunes, procedimiento conciliatorio, procedimiento arbitral y procedimiento por infracciones a la Ley.

En lo que respecta a las disposiciones comunes, la propuesta de la Ley establece que las reclamaciones que reciba la Procuraduría no requerirán de formalidad alguna, no obstante dicho Organismo seguiría conservando el derecho de rechazar las reclamaciones que resulten notoriamente improcedentes. De esta manera, se espera que la Procuraduría pueda actuar con mayor autonomía y encuentre el menor número de obstáculos para la ejecución de sus resoluciones.

La nueva Ley fortalecería la orientación de la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros como una instancia preventiva. Por ello, se propone la celebración de una junta en la que se busque avenir los intereses de las partes y en la que la Institución Financiera rinda informe por escrito sobre los hechos materia de la reclamación. A diferencia del mecanismo de audiencia conciliatoria que se contempla actualmente, la Procuraduría podrá asumir una actitud activa en la junta de avenencia, ya que se le permitiría hacer propuestas para conducir arreglos.

Por lo que al procedimiento arbitral se refiere, la nueva legislación señalaría que la Procuraduría podría actuar como árbitro cuando los interesados la designen, sin necesidad de reclamación o procedimiento conciliatorio previos, para resolver las controversias que se le planteen.

En este orden de ideas, dentro del procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje que actualmente se lleva a cabo en la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros no se contempla el pago de los gastos y costas que deba cubrir la Entidad Financiera con motivo de la tramitación de este procedimiento, por tal motivo, también es conveniente regular esta situación dentro de la reforma a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Por último, se agregaría o insertaría un apartado relativo al procedimiento por infracciones a la Ley, estableciendo que la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros actúe contra las Instituciones Financieras, siempre que presuma y acredite la existencia de conductas violatorias a la Ley, que conduzcan a inspecciones o a cualquier otra acción a cargo de dicha Institución, constando todo lo anterior en una acta y con la posibilidad de requerir la presencia de la Institución Financiera responsable, en un término breve para que presente las pruebas que a su derecho convengan.

Aunado a ello, es importante dotar a la nueva Procuraduría para que se contemple el fundamento legal bajo el cual, quede amparada la atribución que le permita realizar el cobro de todas y cada una de las multas y sanciones que imponga a las Entidades Financieras, ya que actualmente esta actividad la lleva a cabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los recursos que se perciban formarían parte del patrimonio del Organismo.

Se establecería así mismo, que los laudos emitidos por la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros sean homologados por la autoridad competente -tema de nuestra siguiente propuesta-

**C) SANCIONES.** La nueva legislación señalaría que cuando una Institución Financiera viole de manera grave y reiterada las disposiciones de la Ley, la Procuraduría pueda excitar a las autoridades competentes para que cancelen, revoken o dejen sin efectos la concesión, licencia, permiso o autorización respectiva, o bien, se proceda a la cancelación definitiva. Con esta atribución, la Institución podrá terminar de fondo con algunas prácticas irregulares que atentan contra los intereses del público usuario de servicios financieros. Sin embargo, es importante señalar que esta medida se aplicaría en casos extremos y tendrá como uno de sus propósitos contribuir en la prevención de conductas irregulares.

**D) RECURSOS ADMINISTRATIVOS.** Dado que el objetivo de la Ley de la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros consistiría en promover y proteger los derechos de los usuarios de servicios financieros y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones financieras, la nueva normatividad seguiría contemplando los medios de impugnación que actualmente se prevén en contra de las resoluciones emitidas por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Así, se establecerían plazos para la presentación de pruebas, casos en que las resoluciones no serían recurribles, modalidades y sucesos que ameriten la presentación de testigos con el fin de que la Procuraduría promueva la equidad y no incurra en arbitrariedades que lesionen injustamente los derechos e intereses de las Instituciones Financieras, para que éstas tengan la certeza de que los procedimientos se regirán por un principio de estricta imparcialidad.

## **E. SEGUNDA PROPUESTA. CREACIÓN DE UN ÓRGANO ESPECIALIZADO, COMO MÁXIMA AUTORIDAD JURISDICCIONAL EN MATERIA FINANCIERA, DENOMINADO TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FINANCIERA**

Actualmente, ya existen tribunales que funcionan de manera similar a la que se propone para la justicia financiera: nos referimos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el artículo 99° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Resulta obvio, que dicho tribunal jurisdiccional, al formar parte del Poder Judicial, no estaría vinculado presupuestariamente al Ejecutivo, sino al mencionado Poder Judicial.

Pudiera pensarse que la propuesta pretendiera una subordinación de poderes, en el sentido de que el Poder Judicial pueda decidir o influir en lo relativo a la actuación de las Instituciones Financieras, pero en realidad se trata de establecer un control de legalidad entre los órganos del Estado, en razón directa de controversias que pudieran surgir entre las citadas Instituciones y los usuarios, cuya solución es de naturaleza jurisdiccional y, por ende, de la competencia de un Órgano Judicial de la Federación.

De esta manera sí de creará un Tribunal Federal de Justicia Financiera, inserto dentro de la estructura orgánica del Poder de la Federación, podría actualizarse un eficaz control ínter orgánico del Poder Judicial sobre la actuación de las entidades que forman parte del sector financiero.

Naturalmente que para instrumentar conforme a derecho todas las propuestas señaladas, sería necesario adecuar el marco jurídico aplicable, mediante las correspondientes reformas constitucionales y reglamentarias.

Por lo tanto, este proyecto comparte la visión de que las leyes deben ser simples, claras y accesibles a todos sus destinatarios, porque la exigencia fundamental del marco normativo es que sea efectivo ante la realidad social, pues esa es garantía de su cumplimiento. Así mismo, contribuiría a que la justicia en materia financiera se convierta en un instrumento efectivo de defensa que coadyuve a alcanzar la justicia que demandan los usuarios de servicios financieros.

Las ventajas de implementar un Tribunal Federal de Justicia Financiera y su consiguiente incorporación al Poder Judicial de la Federación, son múltiples, destacando las siguientes:

1. Unicidad en la actuación del Poder Judicial de la Federación, esto es, que en la diversidad de materias competenciales de dicho poder queden incorporados los órganos judiciales que tengan la idoneidad respectiva.
2. Fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación al incorporar un órgano con las características que enunciamos.
3. Haría congruente todo el esquema de la función jurisdiccional federal, eliminando, la problemática que se suscita entorno a la competencia concurrente para la resolución de los conflictos en donde intervenga alguna Institución Financiera.

4. La posibilidad de que la revisión jurisdiccional de los actos administrativos pueda realizarla este nuevo órgano, mediante las reformas constitucionales y reglamentarias que fuere necesario instrumentar. Esta posibilidad es perfectamente plausible y daría lugar a una congruencia más acorde con la estructura constitucional de división de funciones (legislativa, ejecutiva y judicial) entre los diversos órganos primarios constitucionales.
5. Coadyuvar con la autoridad jurisdiccional competente en la persecución de los crecientes delitos en materia financiera (delitos de cuello blanco) y que ante una legislación que no termina de aplicarse, es necesario crear las leyes que permitan realizar investigaciones puntuales en ese sentido. Para esto, es fundamental crear un órgano que también pueda identificar esos ilícitos. Un ejemplo claro, lo encontramos en el lavado de dinero, el cual genera graves repercusiones para el sistema financiero y la sociedad en general, y por ello, representa una gran prioridad. Sin perjuicio de reconocer los avances alcanzados por las instituciones bancarias para implantar políticas de localización más estrictas y eficaces para ubicar a los clientes, además de mecanismos de verificación e identificación más rigurosos, ya que en su mayor parte, los recursos entran a los sistemas financieros tarde que temprano, evidentemente cuando pasan por más manos y hay más transacciones en el camino dificultan la detección y prevención del lavado de dinero.

## **F. JUSTIFICACIONES Y RAZONES POR LAS CUALES SE DEBE CREAR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FINANCIERA**

Dentro del Sistema Financiero Mexicano encontramos que operan alrededor de 540 intermediarios financieros supervisados, que en conjunto administran ahorros equivalentes a 40% del Producto Interno Bruto (PIB) de nuestra economía, sin embargo, 95% de los pagados que se realizan en nuestro país pasa por el sistema bancario; lo que significa la importancia que representa para la economía de nuestro país contar con legitimidad en las instituciones públicas y en sus decisiones.

**A) EL SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO DEBE SER CONSIDERADO COMO UNA ÁREA PRIORITARIA.** Es preciso acotar que la cita textual de los conceptos de áreas estratégicas y áreas prioritarias tuvo como finalidad comprender el alcance que ha tenido el servicio de banca y crédito dentro de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin olvidar que con el fin de que el Estado ya no desempeñará el papel de propietario mayoritario de las instituciones de banca comercial, se reestableció el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, por ello, el 2 de mayo de 1990, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, la reforma a los artículos 28° y 123° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de reestablecer dicho régimen. La referida iniciativa mereció la aprobación del Constituyente Permanente y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1990.

El Decreto respectivo deroga el párrafo quinto del artículo 28° constitucional, mismo que indicaba la exclusividad de prestar el servicio de banca y crédito al Estado, y adicionó el artículo 123° para incluir en su apartado "A" a los servicios de banca y crédito, y en su apartado "B" fracción XIII bis, los de las entidades de la Administración Pública Federal que forman parte del sistema bancario.

Las razones por las que hemos aludido a los anteriores comentarios, es precisamente para determinar que el servicio de banca y crédito debe ser considerado como una área prioritaria, por ello, proponemos una reforma constitucional que tenga por objeto incluir en el texto del artículo 25° constitucional un apartado que indique cuáles deben ser consideradas como áreas prioritarias, y entre ellas, el servicio de banca y crédito.

Las anteriores consideraciones, quedan robustecidas con lo que actualmente se contempla en nuestra Carta Magna, ya que el tercer párrafo del artículo 25° constitucional estatuye ya un régimen de economía mixta y tomando en consideración que la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 27 de junio de 1990 (en el sentido de establecer un sistema de banca reprivatizada) restableció el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, es loable mencionar cuáles son esas áreas prioritarias, puesto que del citado precepto legal se desprende el impulso de estas áreas en razón de las necesidades del desarrollo nacional.

Aún cuando si bien es cierto, del texto constitucional, se entiende que las áreas prioritarias pueden ser desarrolladas por el sector público únicamente, también lo es que éste puede asociarse con unidades del sector social -banca del segundo piso (banca de desarrollo)- o del sector privado -como lo sería la banca del primer piso (banca múltiple)-

Así pues, la parte final del artículo 25° constitucional sí precisa o hace mención al establecimiento de mecanismos legales que faciliten la organización y expansión de la actividad del sector social, comprendiendo dentro de ésta a la materia agraria, la cual sí cuenta con una normatividad reglamentaria y con organismos encargados de impartir justicia en este ámbito, es decir, hay una Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y un Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

Entonces, ¿porqué no conviene hacer lo mismo dentro del Sistema Financiero Mexicano?

En conclusión y por los razonamientos antes esgrimidos, es menester reformar el artículo 25° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para considerar al servicio de banca y crédito como una área prioritaria y así, dar vida al órgano jurisdiccional que habrá de regular e impartir justicia dentro de esta actividad necesaria para el desarrollo nacional.

**B) AUTONOMÍA DEL DERECHO FINANCIERO.** Aunque es una justificación meramente teórica, pero no por ello menos importante, consiste en que la materia es autónoma porque posee independencia en los siguientes aspectos:

- Legislativa. "Por autonomía legislativa se entiende el hecho de que las leyes que integran al Derecho Financiero, constituyen un cuerpo de disposiciones separado y orgánico. Esta autonomía es reafirmada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 73° fracción X, que faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre intermediación y servicios financieros."<sup>14</sup>

<sup>14</sup> DE LA FUENTE Rodríguez, Jesús. TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL: SEGUROS, FIANZAS, ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO Y GRUPOS FINANCIEROS. Op, ch. P. 7.

- Sustancial. Esta autonomía guarda mucha relación con la anterior, puesto que dentro de las legislaciones financieras encontramos: disposiciones relativas al funcionamiento y operación de las Entidades Financieras, a la supervisión de las mismas a través de las autoridades que ya mencionamos, terminología especial en los reglamentos, circulares y oficios que expiden dichas autoridades reguladoras y supervisoras para las Instituciones Financieras y, la prevalencia de un interés público que asegure la estabilidad en el desarrollo del sistema financiero mexicano y la protección de los intereses del público usuario.
- Científica. Porque las legislaciones forman un sistema ordenado e independiente que se encuentra agrupado sistemáticamente.
- Didáctica. Por los conocimientos y estudios que reclama el Derecho Financiero Mexicano, en las Universidades de nuestro país se exponen y estudian materias como: Derecho Bancario, Bursátil y de Seguros, que en forma independiente e inclusive obligatoria deben tomar los estudiantes de la Licenciatura en Derecho.

**C) AUTORIDADES DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.** Es imprescindible aludir a las principales autoridades que dentro del sistema financiero cuentan con la potestad que legalmente les fue concedida para el ejercicio de sus funciones -de las cuales no haremos un mayor estudio porque no forman parte del objetivo principal de este capítulo- y nos referimos a:

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Banco de México.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- Instituto de Protección al Ahorro Bancario.
- Comisión Nacional de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Son organismos creados para operar dentro del Sistema Financiero Mexicano, pero es importante eliminar el traslape de funciones y responsabilidades que en materia de regulación, supervisión y vigilancia ejercen.

Si bien es cierto, cada una de estas entidades cuenta con las facultades que como autoridad les fueron asignadas, ninguna se constituyó como un organismo jurisdiccional que pudiera conocer de las controversias que se susciten entre los usuarios de los servicios financieros y las Instituciones que, conforme al artículo 2º, fracción IV de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros estén autorizadas para operar como tal.

**D) ECONOMÍA SOCIAL.** Ofrecimiento por parte del Presidente de la República, Vicente Fox, en el sentido de considerar, como una prioridad en su programa de gobierno, el fomento de una banca social que contribuya favorablemente a la formación de micro pequeñas y medianas empresas, a través de programas de microcrédito, promoción y búsqueda de nuevas inversiones y oportunidades de comercio.



**E) LABERINTO JURÍDICO.** Saliendo un poco del contexto financiero, encontramos que cualquier ciudadano que se ve envuelto en un problema legal y/o es víctima de un delito que lo lleve a ser parte de un juicio federal, tiene que pasar generalmente por las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda.
- Contestación a la demanda.
- Ofrecimiento de pruebas.
- Recepción de pruebas.
- Alegatos o conclusiones finales.
- Sentencia.
- Ejecución de la sentencia.

Tras este proceso judicial, para el cual no hay un tiempo determinado, la parte que pierde un juicio en primera instancia tiene derecho, a solicitar que el superior jerárquico revise la sentencia.

Pero si aún, en segunda instancia no se le da la razón a quien perdió y éste considera inconstitucional la decisión, entonces podrá promover un amparo directo.

Las materias sobre las que pueden tratar los juicios o procedimientos jurisdiccionales -en los que se dice a quién le asiste el derecho- son la civil, penal, laboral y administrativa; pero no financiera.

Lo anterior significa, que el número de juzgados federales abiertos en los últimos años ha resultado insuficiente ante el aumento de los asuntos que tienen que atender. Por esta situación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha considerado conveniente crear tribunales que permitan atender las demandas de la sociedad, ya que según la información del Consejo de la Judicatura Federal, en la actualidad un Juzgado de Distrito, en promedio, recibe diariamente dos o tres casos nuevos que tiene que resolver; mientras que a cada uno de los Tribunales Colegiados y Unitarios llegan cada día de tres a cuatro asuntos más por solucionar.

Dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación, los Juzgados de Distrito son los órganos judiciales de primera instancia que se encargan de resolver juicios relacionados con las leyes federales en materia civil, penal y administrativa, y de amparo indirecto.

En tanto que los Tribunales Colegiados de Circuito -integrados por tres magistrados- y Unitarios -atendidos por un magistrado- son las instancias encargadas, principalmente, de tratar recursos de revisión y apelación contra Jueces de Distrito.

En cada Juzgado de Distrito, al juez titular lo auxilian alrededor de 15 funcionarios judiciales (secretarios de estudio y cuenta, proyectistas, actuarios, entre otros). En el país hay 217 juzgados de Distrito que en promedio atienden 900 asuntos al año.

Mientras que a cada uno de los magistrados lo apoyan poco más de cien funcionarios judiciales para resolver en promedio mil 373 casos al año. De acuerdo con los reportes del Consejo de la Judicatura Federal, en México hay 137 Tribunales Colegiados y 55 Tribunales Unitarios.

En la actualidad son pocos los problemas que en los juzgados se resuelven en un período breve; la mayoría de los juicios tardan más de un año.

Sin embargo, la principal motivación y justificación que nos lleva a plantear una propuesta dentro de este estudio, deriva precisamente del contenido del artículo 81° de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; precepto legal del que partimos para el desarrollo de todas y cada una de las acotaciones que se han venido desarrollando a lo largo de los anteriores capítulos y que concluiremos con nuestra propuesta.

**F) EJECUCIÓN DEL LAUDO EMITIDO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE.** Tema estudiado en el anterior capítulo y en donde se expusieron diversos comentarios, por esas razones, así como, por las diversas lagunas que encontramos en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros –algunas de ellas ya mencionadas en este trabajo de investigación- es por lo que se propone la creación de un organismo jurisdiccional, ya que derivado del estudio que se realizó en el capítulo anterior y de acuerdo con lo que establece el artículo 81° de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, se desprende que cuando es dictado el laudo dentro del procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje, y la Institución Financiera es condenada a compensar al usuario, contará con determinado plazo para dar cumplimiento a la obligación, pero en caso de no hacerlo en el tiempo señalado, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros deberá enviar el expediente al juez competente para que se dé el debido cumplimiento, precepto legal que la letra establece:

*“Artículo 81.- En caso de que el laudo emitido por la Comisión Nacional o por el árbitro propuesto por ésta, condene a la Institución Financiera a resarcir al Usuario, la Institución Financiera tendrá un plazo de quince días hábiles contado a partir de la notificación para hacerlo.*

*Si la Institución Financiera no cumple en el tiempo señalado, la Comisión Nacional enviará el expediente al juez competente para su ejecución.*

*Las autoridades administrativas y los tribunales estarán obligados a auxiliar a la Comisión Nacional, en la esfera de su respectiva competencia. Cuando la Comisión Nacional, solicite el auxilio de la fuerza pública, las autoridades competentes estarán obligadas, bajo su más estricta responsabilidad, a prestar el auxilio necesario con la amplitud y por todo el tiempo que se requiera.”*

Del artículo transcrito es importante destacar los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Quién debe ser considerado como el juez competente para la ejecución del laudo, en caso de que no exista el cumplimiento voluntario por parte de la Institución Financiera condenada?
2. Aún cuando se habla de que las autoridades administrativas -queremos entender a las del sistema financiero mexicano- y los tribunales tienen la obligación de coadyuvar con la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para el cumplimiento de su finalidad, quién vigila o regula que esta situación se efectuó en los términos que dispone el citado precepto legal? Luego entonces:
3. ¿Quién es el encargado de impartir justicia dentro del sistema financiero mexicano?, ya que esta visto, que en la actualidad es un problema latente y que con la función que ha venido

desarrollando la CONDUSEF aún no se logra atender las demandas y peticiones de todo el conglomerado usuario de servicios financieros.

Aquí cabe precisar, que de ninguna forma debe pensarse que el juez competente que deba conocer de la ejecución del laudo sea un Juez de Distrito, atento a que a éste sólo le corresponde sustanciar los juicios de amparo indirecto, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 52° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mismo que señala:

*"Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:*

*I...*

*II...*

*III...*

*IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50 y III del artículo anterior en lo conducente..."*

Luego entonces, para dar respuesta a los cuestionamientos planteados y los que se deriven con motivo de esta situación, es que se plantea la creación del Tribunal Federal de Justicia Financiera.

## **G. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FINANCIERA**

### **1. DEFINICIÓN**

El Tribunal Federal de Justicia Financiera será el órgano federal dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, al que corresponderá la administración de justicia financiera en todo el territorio nacional.

### **2. FUNDAMENTO LEGAL**

Para que cobre vida un nuevo órgano que se encargue de la impartición de justicia en materia financiera, se requiere como principio de legalidad, que se encuentre regulado por nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que sólo es en el artículo 28° constitucional, párrafos sexto y séptimo, los que hablan de una autoridad autónoma dentro del Sistema Financiero Mexicano, al establecer que la Banca Central estará a cargo de un órgano creado *ex profeso*, precepto legal que en su parte conducente señala:

*\*Artículo 28.- ...*

*El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.*

*No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El Banco Central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así*

*como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia...*

Mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1993, se reformaron los artículos 28° y 123°, Apartado "B", fracción XIII bis de nuestra Constitución Política. En el primero de ellos -párrafo transcrito anteriormente- se consigna la creación de un banco central autónomo. Es por ello, que en el párrafo sexto del citado artículo quedó regulada la autonomía del Banco Central de México, misma que se desarrolló en la Ley del Banco de México publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1993 y que entró en vigor a partir del 1 de abril de 1994. Concluimos que se trata de un órgano autónomo que no forma parte de la Administración Pública Federal.

En este sentido, el artículo 73° constitucional, fracción X dispone que una de las facultades otorgadas al Congreso de la Unión consiste en: *"..legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, 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"*. Esto es, al Poder Legislativo le corresponde únicamente expedir las leyes que darán vida y regularán la actividad de los organismos encargados de vigilar e inspeccionar a las entidades que intervienen en el sistema financiero mexicano, pero no así, de órganos que puedan impartir justicia dentro de este sistema.

De los artículos citados, concluimos que dentro de nuestra Constitución Política Mexicana no existe fundamento legal que ampare la creación de un organismo que conozca y resuelva los conflictos en el que se vea inmerso el público usuario de los servicios financieros con las instituciones que prestan tales servicios. Por tal situación, se propone la reforma constitucional para que en su contenido contemple la creación de un órgano con autonomía, esto es, con independencia de acción del resto de los órganos y organismos que forman parte de la Administración Pública.

Así pues, se plantea incorporar este nuevo órgano al Poder Judicial de la Federación y la inclusión de su regulación en la Ley Orgánica de dicho poder. Como consecuencia de lo anterior, se regulará al Tribunal Federal de Justicia Financiera en el artículo 1° de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para precisar que se trata de uno de los órganos que ejercen dicho poder.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se encargará de regular, pormenorizar y detallar las bases generales de la organización, estructura y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Financiera del Poder Judicial de la Federación.

### **3. ORGANIZACIÓN**

El Tribunal Federal de Justicia Financiera será el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y la máxima autoridad jurisdiccional en materia financiera, funcionará con una sala superior y el número de salas regionales que considere conveniente, debiendo ser públicas sus sesiones de resolución jurisdiccional.

#### 4. COMPETENCIA

La competencia -como ya se mencionó- se define como *"...la idoneidad atribuida a un órgano de autoridad para conocer o llevar a cabo determinadas funciones o actos jurídicos"*

Constitucionalmente, corresponde al Congreso de Unión la facultad de legislar, entre otras materias, sobre intermediación y servicios financieros en toda la República, según lo dispone en su artículo 73° fracción X al decir:

*"El Congreso tiene facultad: ...*

*X. Para legislar en toda la República sobre..., intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; ...".*

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que quien es competente para conocer de controversias sobre la aplicación de leyes federales, es el Poder Judicial Federal, como indica en su artículo 104° fracción I-A al señalar:

*"Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:*

*I-A. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal..."*

Por lo tanto, la disposición constitucional antes citada establece que son los Tribunales de la Federación, a quienes les compete conocer de las controversias sobre aplicación de leyes federales, y también establece los presupuestos para determinar la competencia concurrente de los Tribunales del Fuero Común para resolver esas mismas controversias, consistentes en que sólo se promuevan juicios ante éstos cuando se afecten intereses de particulares y que se elija el ámbito competencial del fuero común por la parte actora en el procedimiento.

#### Planteamiento

La propuesta de crear un Tribunal Federal de Justicia Financiera, pudiera pensarse que adolece de inconstitucionalidad por lo que respecta a la competencia concurrente. Sin embargo, se controvierte que al reservar exclusivamente al Fuero Federal el conocimiento de las controversias que se susciten en materia financiera, se excluya la figura jurídica de la competencia concurrente prevista en el artículo 104°, fracción I-A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tal idea, parte de la consideración de que la controversia financiera sólo afecta intereses particulares entre los usuarios de servicios financieros y las Instituciones Financieras y que, por lo tanto, esas controversias debieran conocerse tanto por una Autoridad Federal como por una Autoridad del Fuero Común, a elección del usuario o demandante. Al respecto se hacen las siguientes:

## Consideraciones

Los procesos que en materia financiera pudiera llegar a regular la Ley correspondiente del Tribunal Federal de Justicia Financiera no sólo atendería intereses particulares, sino que los mismos -inclusive, en estos momentos- resultan de interés público atendiendo al bien jurídico protegido por los ordenamientos que se han expedido dentro del sector financiero, como resulta lo que actualmente prevé la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en cuyo artículo 1º, señala: *"La presente Ley tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros"*. Es decir, atendiendo al concepto de interés público, se trata de un conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.

Si bien, dentro de los procesos financieros se buscaría la satisfacción de intereses particulares, por ejemplo: el de los usuarios en obtener el pago de lo reclamado a las propias Instituciones Financieras encaminadas a resolver vía convenio su situación de incumplimiento, etc., también destaca el interés del Estado antes enunciado, por lo que no sólo se afectan intereses particulares al dirimir ese tipo de controversias.

## Conclusiones

*PRIMERA.*- La competencia de los Tribunales de la Federación para conocer de controversias que se susciten sobre la aplicación de leyes federales, se establece por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que pueda ser objeto de pacto expreso entre particulares asumir o renunciar su aplicación.

*SEGUNDA.*- No se justifica la concurrencia del Fuero Común en el conocimiento de las controversias en materia financiera, por no darse el requisito que la misma Constitución establece para ello, consistente en que exclusivamente se afecten intereses particulares, puesto que en los procesos financieros se dirimen cuestiones de interés público.

*TERCERA.*- La conservación de las Instituciones Financieras y evitar que el incumplimiento generalizado de sus obligaciones arriesgue la viabilidad de la Institución incumplida y de aquellas con quienes negocia, es objeto de interés público por constituir un fenómeno económico que merece la atención directa del Estado, a fin de que sigan operando, produciendo riqueza y manteniendo el empleo, sea en manos de sus propietarios originales, de lograrse la suscripción de un convenio, o bajo la administración de quien pueda conservarla como factor productivo, procurando en este último caso, obtener su mayor valor en beneficio de todos los que se relacionan con ella, inclusive el propio usuario, quien así incrementa su oportunidad de integrarse a otras tareas que, a su vez, beneficiarán a la sociedad.

## 5. ATRIBUCIONES

Además de las materias que formarán parte de su competencia y que expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le asigne, al Tribunal Federal de Justicia Financiera le corresponderá fijar jurisprudencia, elaborar anualmente el anteproyecto de su presupuesto y proponerlo al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el del

Poder Judicial de la Federación; expedir su Reglamento Interno y los acuerdos generales necesarios para su adecuado funcionamiento; desarrollar directamente o por conducto de la autoridad correspondiente, las tareas de formación, investigación y difusión en la materia y conducir las relaciones con el resto de las autoridades e Instituciones Financieras nacionales e internacionales.

La **sala superior**, en cuanto a su integración y funcionamiento, se establece que se compondrá por el número de magistrados especializados necesarios para atender los asuntos de su competencia, cabe agregar que, para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, la sala superior debe nombrar a un secretario general de acuerdos y a un subsecretario general de acuerdos, a los secretarios, actuarios, así como, al personal jurídico, administrativo y técnico que se requiera para el buen funcionamiento de la sala, conforme a los lineamientos que para el efecto se deban señalar.

La sala superior tendrá su sede en el Distrito Federal.

Por cuanto hace a sus atribuciones jurisdiccionales, destacan de entre ellas las relativas a resolver en forma definitiva e inatacable las controversias que se susciten por:

a) Los juicios en los que intervenga una Institución Financiera, considerada como tal por las leyes encargadas de regular el sistema financiero mexicano, por los usuarios que contratan, utilizan o por cualquier otra causa tengan algún derecho frente a las citadas Instituciones Financieras como resultado de la operación y servicio prestado.

b) Los juicios que se promuevan con el objeto de proteger los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros.

c) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de los actos y resoluciones dictados dentro de los juicios que debe atender el Tribunal Federal de Justicia Financiera.

d) Los incidentes que deban promoverse para el pago de los gastos y costas a los que fue condenada la Entidad Financiera, como resultado del procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje ventilado ante la nueva Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

e) Los recursos de revisión que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones dictadas por la nueva Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

f) La ejecución del laudo arbitral emitido dentro del procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje sustanciado ante la Procuraduría para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, quien deberá remitirle el expediente, a efecto de dar cumplimiento a lo que actualmente dispone el artículo 81° de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

g) Las impugnaciones en la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones a Instituciones Financieras.

h) Los conflictos o diferencias laborales que surjan entre el Tribunal Federal de Justicia Financiera y sus servidores.

Por lo que toca a las atribuciones que por propia ley se le debe asignar, cabe hacer mención a las siguientes: imponer sanciones a aquellos que falten al respeto de algún órgano o miembro del Tribunal Federal de Justicia Financiera en las promociones que hagan a aquellos que presenten impugnaciones o escritos frívolos o sin fundamento; fijar la jurisprudencia obligatoria; elegir a su presidente, así como, conocer y aceptar, en su caso, su renuncia a dicho cargo; conceder licencias a los magistrados especializados que la integren; dictar los acuerdos generales en su ámbito de competencia; resolver los conflictos de competencia que se lleguen a suscitar entre las salas regionales, así como, conocer y resolver las excusas o impedimentos de los magistrados especializados que la integren.

En cuanto a la integración y funcionamiento de las salas regionales, éstas se integrarán con el número de magistrados necesarios para su buen funcionamiento y su sede será la Ciudad en que se ubique la sala regional.

En lo que concierne a sus atribuciones jurisdiccionales, cada una de las salas dentro de su ámbito competencial conocerá y resolverá sobre:

a) Los juicios en los que intervenga una Institución Financiera, considerada como tal por las leyes encargadas de regular el sistema financiero mexicano, así como, por los usuarios que contratan, utilizan o por cualquier otra causa tengan algún derecho frente a las citadas Instituciones Financieras como resultado de la operación y servicio prestado.

b) Los juicios que se promuevan con el objeto de proteger los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros.

Por lo que toca a las atribuciones que por propia ley se le asignaría, se subrayan las siguientes: calificar y resolver las excusas que presenten los magistrados de las salas respectivas; elegir a su Presidente de entre los magistrados especializados que la integren para el período en que deba funcionar la sala respectiva y a propuesta, así como, el nombramiento del resto del personal jurídico y administrativo de la sala respectiva.

## **6. JURISPRUDENCIA**

La materia de jurisprudencia deberá observar un tratamiento especial, toda vez que en todos los casos se requerirá de una declaratoria formal de la sala superior que determine su carácter obligatorio que lo será para todas las salas, y para las autoridades financieras.

Para tal efecto, se deberán adoptar los dos sistemas típicos para la fijación de jurisprudencia, es decir, el de la reiteración de criterios en el mismo sentido que sean sostenidos en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario, si se trata de la sala superior o en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, si se trata de las salas regionales y el de la resolución de criterios contradictorios que sólo corresponderá a la sala superior y que podrá ser planteada en cualquier momento por una sala, por un magistrado especializado de cualquier sala o por las partes,



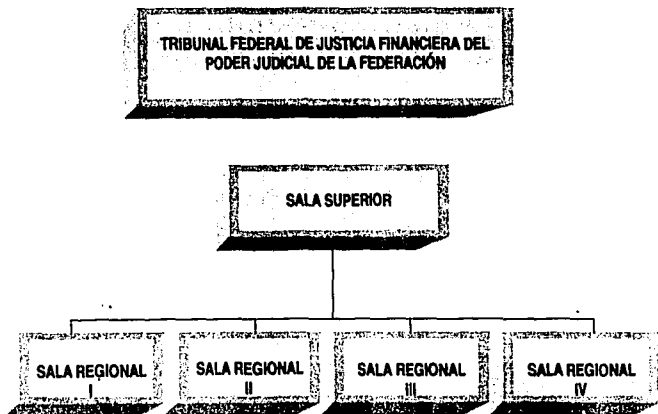
siendo obligatorio el criterio que prevalezca y sin que puedan modificarse los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad.

Asimismo, se prevé que la jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea obligatoria para el Tribunal Federal de Justicia Financiera, pero sólo cuando se refiera a una interpretación constitucional directa y en aquellos casos en que resulte exactamente aplicable.

Por otra parte, lo relativo a las denuncias de contradicción de tesis del Tribunal Federal de Justicia Financiera se regularán en una sección específica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, se determina expresamente que cuando en forma directa o al resolver en contradicción de criterios una sala del Tribunal Federal de Justicia Financiera sustente una tesis sobre inconstitucionalidad de un acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cualquiera de los ministros, de las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia decida en definitiva qué tesis debe prevalecer; en la inteligencia de que las resoluciones que dicte el pleno en ningún caso afectarán las situaciones jurídicas concretas que deriven de los asuntos en los cuales se hayan dictado las sentencias que sostuvieron las tesis contradictorias.

#### H. ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FINANCIERA



## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** Los constantes cambios que se presentan en la vida nacional, trae consigo la imperiosa necesidad de establecer un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad. De ahí, la creación de canales innovadores y permanentes de comunicación entre las Instituciones y la colectividad.

**SEGUNDA.** Las relaciones derivadas de la actuación de organismos del Sistema Financiero Mexicano en el contexto actual, procuran la no existencia de situaciones de privilegio entre las partes que intervienen en los mismos, por ello, se pugna porque se materialice un trato de iguales tanto para los usuarios como para las Instituciones Financieras.

**TERCERA.** El Estado, se ha propuesto crear Instituciones que den un trato más ágil a los procedimientos que ante ellas se ventilan, a su vez, se pugna por una cercanía con la sociedad como consecuencia de la nueva realidad mexicana, la cual exige a los organismos públicos canales que permitan al conjunto social participar de manera permanente y corresponsable en las tareas del gobierno.

**CUARTA.** Las necesidades anteriormente mencionadas, motivaron al Poder Legislativo a fin de crear un marco normativo adecuado que regulará una relación en un plano de igualdad entre los usuarios de servicios financieros y las Instituciones de dicho sector.

**QUINTA.** Con el surgimiento de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se agrupa en un ordenamiento jurídico diversas disposiciones que se encontraban en diferentes legislaciones, lo que trajo como consecuencia, una aplicación uniforme en la protección de los intereses del público usuario.

**SEXTA.** Antes de la promulgación de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, las reclamaciones en contra de las Instituciones Bancarias, del Mercado de Valores y de las Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, se seguían ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

**SÉPTIMA.** De igual manera, como se derogó lo relativo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores también se derogó lo dispuesto para la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en lo relativo a la regulación de las reclamaciones que se presentaban en contra de las Instituciones de Seguros y de Fianzas.

**OCTAVA.** Con el establecimiento de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros se concentra en este Organismo las reclamaciones presentadas por los usuarios en contra de todas las Entidades Financieras, cuya supervisión corresponde a las Comisiones Nacionales Bancarias y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema del Ahorro para el Retiro. Situación que evita el traslape de funciones y así, las mencionadas Comisiones Nacionales supervisoras laboran bajo un directriz orientada a funciones de inspección y vigilancia para detectar actividades irregulares dentro del sector financiero.

**NOVENA.** La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros establece a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros como la autoridad administrativa encargada de vigilar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley que le dio

origen. Sin embargo, es de hacerse notar que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros fue omisa al no contemplar facultades de ejecución para este Organismo, tan es así, que actualmente se asemeja a un Ombudsman Financiero.

**DÉCIMA.** Sin embargo, la actividad realizada por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros no se limita en ningún momento a la mera solución del conflicto. Existen facultades que implican actos de prevención, orientación y asesoría especializada a fin de propiciar condiciones de confianza entre usuarios e Instituciones y así, finalmente evitar el encono que a nadie beneficia. Pero la tarea aún no se resuelve del todo, porque al fin y al cabo, continúa la posibilidad de acudir ante la autoridad jurisdiccional, lo cual significa que el organismo no ha resultado ser la autoridad que dé la solución definitiva al conflicto planteado. Aún cuando, si bien es cierto, el procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje sustanciado ante la Comisión Nacional define reglas más precisas de actuación que dan como resultado mecanismos de defensa consolidados, aún no ha logrado ser la alternativa que se esperaba en la impartición de justicia dentro del sector financiero.

**DÉCIMO PRIMERA.** Algo que es muy claro, desde mi punto de vista, es que el procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje instado ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, se circunscribe a un ánimo de total imparcialidad, lo que trae como consecuencia la contribución a la creación de marcos adecuados que procuren seguridad a las partes involucradas en una relación jurídica dentro del Sistema Financiero Mexicano. No obstante, es importante que su actuación no sea la de un simple intermediario en la solución del conflicto, sino que debe plantear opciones dentro del procedimiento que den como resultado la materialización de sus determinaciones.

**DÉCIMO SEGUNDA.** Podemos afirmar, que el desempeño de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros solamente ha favorecido la consolidación de una cultura financiera, pero no en la totalidad del público, ya que se requiere de nuevos mecanismos que aporten la información necesaria a fin de que los usuarios puedan decidir con elementos de claridad y calidad sobre la contratación de diversos servicios financieros y, a su vez, se formen un conocimiento pleno de sus derechos frente a las Instituciones Financieras.

**DÉCIMO TERCERA.** Luego entonces, no es posible sostener que la instauración de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros este llevando ha erradicar y dar solución a los problemas que se suscitan entorno a la protección y defensa de los intereses de los usuarios. Ejemplo de lo anterior, lo constituye precisamente el procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje, puesto que por su misma naturaleza jurídica no permite generar una obligatoriedad en la solución del conflicto que lo motiva, ya que ésta tiene su fundamento en el acuerdo que las partes quieran darle; a diferencia de lo que ocurre en el proceso jurisdiccional, donde la obligatoriedad de la solución al litigio encuentra sustento en la Ley misma y en la autoridad del órgano jurisdiccional.

**DÉCIMO CUARTA.** En cuanto a la sentencia y laudo, como los actos jurídicos que ponen fin a una controversia planteada, significan lo mismo, ya que la diferencia radica, en todo caso, en las autoridades encargadas de dictar tales resoluciones, es decir, la autoridad que emite el acto: una jurisdiccional y otra administrativa, por ello, para la ejecución del laudo es necesario recurrir al juez competente para su ejecución porque la autoridad que lo emite carece de este *impenium*. Es por ello, que uno de los temas más controvertidos en derecho procesal es la naturaleza del laudo arbitral y su

ejecución; porque el laudo arbitral no puede ser ejecutado por el árbitro o árbitros que lo dictaron, pues carecen de ese *imperium* para hacerlo cumplir coactivamente en caso de incumplimiento voluntario.

**DÉCIMO QUINTA.** La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros no puede ejecutar el laudo dictado dentro del procedimiento administrativo de conciliación y arbitraje, ya que no es una autoridad jurisdiccional, y por ende, carece de la facultad que le permita el cumplimiento forzoso de la resolución correspondiente.

**DÉCIMO SEXTA.** Por lo anterior, la alternativa que se propone es una reestructuración en la función que ha venido desempeñando la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, puesto que la experiencia ha evidenciado las claras omisiones e imprecisiones en el articulado de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, generando así, facultades insuficientes que no permiten una cabal observancia y cumplimiento en sus determinaciones. Ejemplo de esto, se hace notar cuando a la actual fecha aún no existe un dispositivo que permita hacer efectivo el cumplimiento y la ejecución de las multas que -como medida sancionadora- impone la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

**DÉCIMO SÉPTIMA.** Es imperioso acabar con el carácter social bajo el cual fue establecida la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, por ello, en el futuro se propone que este organismo adquiera matices de una Procuraduría para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, pues ha quedado demostrado que este organismo no ha tenido éxito en la resolución de los conflictos suscitados entorno a la protección y defensa del público usuario de servicios financieros.

**DÉCIMO OCTAVA.** Es así, como encuentra justificación la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, pues ello, implicaría que el sector financiero, caracterizado por la constante incorporación de usos y costumbres de carácter técnico en la mayoría de sus operaciones y servicios, se encontrará inspeccionando y vigilando en materia de protección y defensa del público usuario de servicios financieros.

**DÉCIMO NOVENA.** La realidad ha demostrado, que la implementación del arbitraje en el ámbito de las controversias derivadas de las operaciones y contratos celebrados con las entidades financieras, vía institucional, requiere ser sustanciado ante un Organismo Especializado en este tipo de arbitraje y que él mismo, garantice el cumplimiento y ejecución de sus determinaciones.

**VIGÉSIMA.** Ahora bien, derivado de que si la Institución Financiera rechaza la invitación para someterse al arbitraje o, no acude a la audiencia de conciliación, se dejarán a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer ante los tribunales competentes, en este trabajo de investigación se ha determinado que no existe un órgano encargado de impartir justicia en materia financiera que permita conocer este tipo de asuntos, además, se ha logrado establecer una crítica en el sentido de afirmar que estos conflictos no deben estar sujetos a la determinación de una competencia concurrente.

**VIGÉSIMA PRIMERA.** Es indispensable, instaurar un Tribunal Federal de Justicia Financiera que tenga como objeto atender y resolver los procesos que se susciten con motivo de los servicios y productos que ofrecen las Entidades Financieras, el cual estaría formado por profesionistas especializados en la materia, lo que traería como consecuencia eliminar el gran problema que se

genera al emitir resoluciones que no son suficientemente comprensibles para las partes que intervienen en los actuales procesos judiciales.

**VIGÉSIMO SEGUNDA.** Con la creación de este órgano judicial federal quedarían derogadas algunas de las facultades que actualmente tiene a cargo la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, tales como:

- La defensoría legal gratuita, pues ya habría un órgano encargado de impartir justicia en materia financiera.
- La emisión del dictamen técnico, ya que no sería necesario solicitarlo pues el personal adscrito a este Tribunal Federal contaría con los conocimientos necesarios para resolver los litigios.

**VIGÉSIMO TERCERA.** El Tribunal Federal de Justicia Financiera se encargaría de equilibrar la solución de controversias financieras con la celeridad, transparencia y seguridad jurídica que demanda la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA Romero, Miguel. **NUEVO DERECHO BANCARIO**. 8ª. ed. Ed. Porrúa. México 2000.
2. \_\_\_\_\_ **COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARTE GENERAL**. 3ª. ed. Ed. Porrúa. México. 2001.
3. ARELLANO García, Carlos. **DERECHO PROCESAL CIVIL**. 7ª. ed. Ed. Porrúa. México. 2000.
4. BECERRA Bautista, José. **EL PROCESO CIVIL EN MÉXICO**. 10ª. ed. Ed. Porrúa. México. 1997.
5. BRISEÑO Sierra, Humberto. **EL ARBITRAJE COMERCIAL. DOCTRINA Y LEGISLACIÓN**. Ed. Cámara de Comercio. México. 1979.
6. \_\_\_\_\_ **SOBRE ARBITRAJE ESTUDIOS**. Ed. Cárdenas Editor Distribuidor. México. 1997.
7. CALAMANDREI, Piero. **DERECHO PROCESAL CIVIL** Ed. Pedagógica Iberoamericana. México, 1996.
8. CARVALLO Yáñez, Erick. **NUEVO DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL**. 5ª. ed. Ed. Porrúa. México. 2000.
9. COTTELY, Esteban. **DERECHO BANCARIO**. Buenos Aires, Argentina. 1997.
10. COUTURE, Eduardo J. **FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL**. Editor Aniceto López. Buenos Aires, Argentina. 1992.
11. DÁVALOS Mejía, Carlos Felipe. **DERECHO BANCARIO Y CONTRATOS DE CRÉDITO**. Ed. Harla. México. 1992.
12. DE LA FUENTE, Jesús. **TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL: SEGUROS, FIANZAS, ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO Y GRUPOS FINANCIEROS**. 3ª. ed. Ed. Porrúa. México. 2001.
13. \_\_\_\_\_ **ANÁLISIS Y JURISPRUDENCIA DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO, EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, DISPOSICIONES DE LA SHCP, BANXICO, CNBV Y ABM**. Tomo I y II. Ed. Porrúa. México. 2000.
14. GIUSEPPE, Chioevenda. **INSTITUCIONES DE DERECHO PROCESAL CIVIL**. Vol. I. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid, España.
15. GÓMEZ Lara, Cipriano. **DERECHO PROCESAL CIVIL**. 2ª. ed. Ed. Trillas. México. 1998.

16. HERNÁNDEZ, Octavio A. **DERECHO BANCARIO MEXICANO**. Tomo I. Ediciones de la Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas. México. 1981.
17. MERINO, María Eugenia. **ESCRIBIR BIEN, CORREGIR MEJOR**. Ed. Trillas. México. 2001.
18. MOLLEI, Giacomo. **MANUAL DE DERECHO BANCARIO**. 2ª. ed. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1999.
19. MUÑOZ, Luis. **DERECHO BANCARIO MEXICANO**. Rolando Cárdenas Editor. México. 1974.
20. OVALLE Favela, José. **COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. (LEGISLACIÓN, DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA)**. 2ª. ed. Ed. Mc Graw-Hill. México. 1995.
21. \_\_\_\_\_ **DERECHO PROCESAL CIVIL**. "Colección Textos Jurídicos Universitarios" 8ª. ed. Ed. Oxford University Press. México, 1999.
22. \_\_\_\_\_ **TEORÍA GENERAL DEL PROCESO**. 2ª. ed. Ed. Harla. México. 1991.
23. PALACIO Lino, Enrique. **DERECHO PROCESAL CIVIL. PROCESOS ARBITRALES Y UNIVERSALES**. T. IX. Ed. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1992.
24. RODRÍGUEZ Rodríguez, Joaquín. **DERECHO BANCARIO**. 3ª. ed. Ed. Porrúa. México. 1997.
25. RUIZ Torres, Humberto. **ELEMENTOS DE DERECHO BANCARIO**. Ed. Mac Graw-Hill. México. 1997.
26. URIBARRI Carpintero, Gonzalo. **EL ARBITRAJE EN MÉXICO**. Ed. Oxford University Press. México. 1999.
27. VIZCARRA Dávalos, José. **TEORÍA GENERAL DEL PROCESO**. Ed. Porrúa. México. 1997.

### HEMEROGRAFÍA

1. GUERRERO Pozas, Gregorio. Cámara de Diputados. "**Crónica Legislativa**". No. 8. Mayo-Julio, 1999. Pág. 71
2. GUTIÉRREZ De la Garza, Romeo. "**CONDUSEF, Informa**". Año 1. Vol. 1. No. 1. Enero-Agosto, 1999. D.F., México. Pág. 21.
3. CARRERA Santa Cruz, Marco. "**CONDUSEF, Informa**". Año 1. Vol. 1. No. 3. Enero-Marzo, 2000. D.F., México. Pág. 4.

4. GARCÍA Gaytan, Rolando J. "**CONDUSEF, Informa**". *Seminario Internacional sobre la Protección de Usuarios de Servicios Financieros*. Año 1. Vol. 1. No. 4. Abril-Julio, 2000. D.F., México. Pág. 91.
5. Vicepresidencia de las Delegaciones. "**Entre Nosotros**". Revista Interna de la CONDUSEF. No. 1. Diciembre, 1999. D.F., México. Pág. 24.
6. VILLA Escobosa, Jaime. "**Entre Nosotros**". Revista Interna de la CONDUSEF. Año 1. No. 3. Febrero, 2000. D.F., México. Pág. 3.
7. Dirección del Registro de Prestadores de Servicios Financieros. "**Entre Nosotros**". Revista Interna de la CONDUSEF. Año 1. No. 4. Marzo, 2000. D.F., México. Pág. 6.
8. Vicepresidencia de Planeación y Administración. "**Entre Nosotros**". Revista Interna de la CONDUSEF. Año 1. No. 5. Abril, 2000. D.F., México. Pág. 3.
9. MEADE Kuribreña, Juan Pedro. "**Entre Nosotros**". Revista Interna de la CONDUSEF. Año 1. No. 6. Mayo, 2000. D.F., México. Pág. 3.
10. GÓMEZ Aguirre, Alfredo. "**Entre Nosotros**". Revista Interna de la CONDUSEF. Año 1. No. 8. Julio, 2000. D.F., México. Pág. 5.
11. SALGADO, Alicia. "**El Financiero**". Año XX. No. 5661. 16 de noviembre del 2000. D.F., México. Pág. 8.
12. HAMDÁN Amad, Fauzi. "**El Financiero**". Año XX. No. 5661. 16 de noviembre del 2000. D.F., México. Pág. 44.
13. ÁVILES Allende, Carlos. "**El Financiero**". Año XX. No. 5661. 16 de noviembre del 2000. D.F., México. Pág. 46.
14. CHÁVEZ, Víctor. "**El Financiero**". Año XX. No. 5662. 17 de noviembre del 2000. D.F., México. Pág. 13.
15. ÁVILES Allende, Carlos. "**El Financiero**". Año XX. No. 5669. 29 de noviembre del 2000. D.F., México. Pág. 47.
16. CHÁVEZ, Víctor. "**El Financiero**". Año XX. No. 5662. 17 de noviembre del 2000. D.F., México. Pág. 54.
17. ÁVILES Allende, Carlos. "**El Financiero**". Año XX. No. 5670. 30 de noviembre del 2000. D.F., México. Pág. 48.
18. "**La Prensa**". Año XX. 2 de diciembre del 2000. D.F., México. Pp. 28, 29 y 30.



## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1. COUTURE, J. Eduardo. **VOCABULARIO JURÍDICO**. 5ª ed. Ed. Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1993.
2. DE PINA, Rafael. **DICCIONARIO DE DERECHO**. Ed. Porrúa, México, 1997.
3. **DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ESTUDIANTIL**. Grupo Editorial Océano, Barcelona, España. 1998.
4. **ENCLOPEDIA HISPÁNICA**. Vol. 2. *Encyclopedia Britannica Publishers, Inc.* Estados Unidos de América. 1990 y 1991.
5. **ENCLOPEDIA JURÍDICA OMEBA**. T. I. Ed. Driskill. Buenos Aires, Argentina. 1986.
6. \_\_\_\_\_ . T. III. Ed. Driskill. Buenos Aires, Argentina. 1986.
7. \_\_\_\_\_ . T. VI. Ed. Driskill. Buenos Aires, Argentina. 1986.
8. **ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA. EUROPEO-AMERICANA**. T. XV. Ed. Espasa-Calpe. Madrid, España. 1990.
9. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**. Ed. Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.
10. \_\_\_\_\_ . **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**. 6ª. ed. Ed. Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1993.
11. \_\_\_\_\_ . **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**. 13ª. ed. Ed. Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999.
12. \_\_\_\_\_ . **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**. 15ª. ed. Ed. Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
13. PALLARES, Eduardo. **DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL**. Tomo 10. 10ª ed. Ed. Porrúa, México, 1977.
14. PALOMAR De Miguel, Juan. **DICCIONARIO PARA JURISTAS**. T. I. Ed. Porrúa México. 2000.
15. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA**. 21ª. ed. Ed. Espasa Calpe, España, 1992.

## **DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACIÓN**

1. Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, en donde se publicó el *"Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D; XXIX-E y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos"*.
2. Diario Oficial de la Federación del 18 de enero de 1999, que publicó la *"Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros"*.
3. Diario Oficial de la Federación del 15 de octubre de 1999, el cual publicó el *"Reglamento Interior de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros"*.
4. Diario Oficial de la Federación del 5 de enero del 2000, el cual publicó el *"Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros"*.
5. Diario Oficial de la Federación del 2 de noviembre del 2001, mediante el cual se dio a conocer las nuevas *"Bases y Criterios a los que se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para brindar la defensoría legal gratuita"*.
6. Diario Oficial de la Federación del 11 de febrero del 2002, mediante el cual se dio a conocer las *"Reglas para la organización y funcionamiento del Registro de Prestadores de Servicios Financieros"*.
7. Diario Oficial de la Federación del 22 de febrero del 2002, que publicó el *"Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros."*

## **DIARIOS DE LOS DEBATES**

1. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año III. T. III. No. 25. Noviembre 13 1984. *"Exposición de Motivos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito"*.
2. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II. No. 6. Mayo 3 1990. *"Exposición de Motivos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales"*.
3. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II. No. 22. Junio 28 1990. *"Exposición de Motivos de la Ley de Instituciones de Crédito"*.
4. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II. No. 22. Junio 28 1990. *"Exposición de Motivos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras"*.
5. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año I. No. 8. Febrero 10 1992. *"Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios"*.

6. Versión Estenográfica del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año II, No. 11. Noviembre 26 1992. "Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor".
7. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año I. No. 10. Abril 10 1995. "Exposición de Motivos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores".
8. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Año III. No. 24. Noviembre 7 1996. "Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".

## LEGISLACIÓN

1. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**
2. **ACUERDO DELEGATORIO. "Acuerdo por el que el Presidente de la CONDUSEF delega facultades en los Vicepresidentes, Directores Generales y otros funcionarios" (9 de diciembre de 1999)**
3. **CÓDIGO DE COMERCIO**
4. **CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL**
5. **LEY DE AMPARO**
6. **LEY DE CONCURSOS MERCANTILES**
7. **LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO**
8. **LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**
9. **LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA A LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS**
10. **LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES**
11. **LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR**
12. **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**
13. **LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**
14. **BASES Y CRITERIOS A LOS QUE SE SUJETARÁ LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS, PARA BRINDAR LA DEFENSORÍA LEGAL GRATUITA**
15. **ESTATUTO ORGÁNICO DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS**

16. **REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS**
17. **REGLAS PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE PRESTADORES DE SERVICIOS FINANCIEROS**

**PÁGINAS WEB**

<http://www.cnbv.gob.mx>

<http://www.condusef.gob.mx>

<http://www.consar.gob.mx>

<http://www.cnsf.gob.mx>

<http://www.shcp.gob.mx>