

00721
86

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

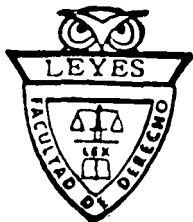
"LA PROTECCION DE LOS INTERESES DE LOS USUARIOS
DE SERVICIOS FINANCIEROS EN MEXICO:
SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
BARRERA ALDAMA | MIGUEL FRANCISCO

ASESOR: DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO

MEXICO, D. F.

2003.





Universidad Nacional
Autónoma de México



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.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
P R E S E N T E .

El alumno, **MIGUEL FRANCISCO BARRERA ALDAMA**, realizó bajo la supervisión del **SUSCRITO**, el trabajo titulado: "**LA PROTECCION DE LOS INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN MEXICO: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS**", que presentará como tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El trabajo realizado por dicho alumno reúne los requisitos reglamentarios aplicables, para los efectos de su aprobación formal.

En vista de lo anterior, comunico a usted que el trabajo de referencia puede ser sometido a la consideración del H. Jurado que habrá de calificarlo.

Por sesión del día 3 de febrero de 1998 del Consejo de Directores de Seminario se acordó incluir en el oficio de aprobación de tesis la siguiente leyenda que se hace del conocimiento del sustentante:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU".
Ciudad Universitaria, a 29 de enero del año 2003.

DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO
DIRECTOR.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO MER.

c.c.p. Secretaría General de la Facultad de Derecho.
c.c.p. Archivo Seminario.
c.c.p. Alumno
AFMP/mrc

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"Las instituciones básicas de la sociedad no deben distinguirse simplemente por ser ordenadas y eficientes, deben ser sobre todo justas. Y si no lo son, entonces, deben ser reforzadas o abolidas."

John Rawls, Teoría de la Justicia.

"...algunos se preguntan si el legislador, que desea establecer las leyes más justas, debe legislar atendiendo a la conveniencia de los mejores o a la del mayor número, cuando se da la situación indicada. Lo recto ha de entenderse equitativamente, y lo equitativamente recto tiene relación con lo conveniente a toda la ciudad y a la comunidad de ciudadanos."

Aristóteles, Política, Libro III

"Elecciones, revocaciones, impeachments, juicios administrativos, pesos y contrapesos, división de poderes, fiscalización del ejecutivo. Los sistemas democráticos han establecido múltiples maneras de ir más allá de la fórmula de Madison para asegurar que sean los ciudadanos y las instituciones las que obliguen a los gobiernos a controlarse a sí mismos a fin, entre otras cosas, de no perder el control de la población."

Carlos Fuentes, En esto creo.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

A mi DIOS, que siempre ha mostrado su infinita misericordia y amor a este ser imperfecto de su creación.

A mi madre MARIA DE LOS ANGELES ALDAMA, por ser el Angel que Dios me envió y cuyo amor, cariño y atención han iluminado mi vida desde ahora y para siempre.

A mi padre en espíritu y a quien le debo la gran parte de mi formación como humano y profesional, R.P. Fr. GUADALUPE CONDE CORTES, a quien siempre le estaré eternamente agradecido por su sabia y amorosa guía, comprensión y ayuda en todos los niveles de mi vida.

A mi Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, templo del saber científico y humanístico, que a través de su quehacer cotidiano mantiene vivo el ideal de patria mexicana, y quizá constituye el último bastión de la idea de soberanía nacional que aún queda en nuestro amadisimo México:

A mi casa donde he encontrado una auténtica formación, no sólo como abogado, sino como un ser humano integral, la Facultad de Derecho de la UNAM, augusta escuela de la que aspiro a ser digno de considerarme su egresado.

A mis maestras y maestros de la Licenciatura en Derecho, quienes de manera sabia y generosa me transmitieron sus conocimientos valiosos, tanto teóricos como prácticos, que serán la luz que guíe mi desempeño profesional.

A mi asesor, el Sr. Doctor en Derecho Don ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO, por su dedicación exhaustiva, desinteresada y magnánima, para que este trabajo de investigación llegara a buen término, a quien siempre le agradeceré haberme ayudado a cumplir uno de mis principales sueños al guiarme en el apasionante mundo de la investigación jurídica.

A los Sres Licenciados en Derecho Don NICOLÁS DÍAZ VIEYTES y Doña SILVIA RANGEL DE DÍAZ, por ser mis padrinos en los albores de mi vida laboral y sin cuya ayuda desinteresada este trabajo sencillamente no existiría.

Al Doctor Don ANGEL ACEVES SAUCEDO, ombudsman financiero en México y noble defensor de los usuarios de servicios financieros, que gracias a su labor social tan importante se ha hecho posible que dichos usuarios cuenten con un protector de sus legítimos derechos e intereses.

A mis compañeras y compañeros de trabajo en la CONDUSEF, que con su esfuerzo diario contribuyen a que la justicia social en nuestro país no sólo sea un concepto abstracto, sino una realidad tangible para beneficio de la población mexicana.

A mis amigas y amigos, especialmente a la Licenciada Doña MARIANA ROSAS CASTAÑEDA, por sus excelentes consejos, ayuda y guía, además de su entrañable amistad que espero se prolongue mucho a la vera del tiempo, así como al abogado Don MANUEL HERNANDEZ ESPINA, por los buenos momentos que hemos pasado como hermanos y que son valiosísimos para mí.

INDICE

| TEMA | PAGINA |
|--|--------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPITULO 1. CONCEPTOS FUNDAMENTALES. | 2 |
| 1.1. SISTEMA FINANCIERO | 2 |
| 1.2. COMPONENTES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO | 8 |
| 1.3. ANTECEDENTES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO | 57 |
| 1.4. PANORAMA ACTUAL DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO | 72 |
| 1.4.1. INFLUENCIA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE EN LOS ASPECTOS LEGAL, SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO | 78 |
| CAPITULO 2. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS. | 90 |
| 2.1. COMPETENCIA DE LA CONDUSEF EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS | 90 |
| 2.1.1. CONCEPTO | 95 |
| 2.1.2. LIMITES | 97 |
| 2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS | 98 |
| 2.3. ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS ESQUEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN OTROS PAISES | 104 |
| 2.3.1. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA | 106 |
| 2.3.2. REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA | 108 |
| 2.3.3. CANADA | 110 |
| 2.3.4. ESPAÑA | 112 |
| 2.4. LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN EL SISTEMA JURÍDICO-FINANCIERO MEXICANO | 114 |
| 2.4.1. LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO | 115 |
| 2.4.2. LEY DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS | 120 |
| 2.4.3. LEY DEL MERCADO DE VALORES | 124 |
| 2.4.4. LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO | 131 |

| | |
|---|------------|
| 2.4.5. LEY DE AHORRO Y CREDITO POPULAR | 137 |
| 2.4.6. LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO | 139 |
| 2.4.7. LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS | 150 |
| 2.4.8. OTRAS DISPOSICIONES LEGALES RELACIONADAS | 159 |
| | |
| CAPITULO 3. SITUACIÓN ACTUAL DEL ORGANISMO ENCARGADO DE PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN MÉXICO | 166 |
| 3.1. CREACIÓN DE LA COMISION NACIONAL PARA LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF) | 166 |
| 3.1.1. NATURALEZA JURÍDICA Y FACULTADES DE LA CONDUSEF | 167 |
| 3.1.2. FUNCIONES QUE DESARROLLA EN LA ACTUALIDAD LA CONDUSEF | 172 |
| 3.2. LA CONDUSEF PENSADA COMO OMBUDSMAN EN MATERIA FINANCIERA | 185 |
| 3.2.1. CAUSAS QUE DIERON ORIGEN A LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS (LPDUSF) | 185 |
| 3.2.2. NECESIDAD DE UN ORGANISMO TUTELADOR DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS | 187 |
| 3.3. LA CONDUSEF COMO AUTORIDAD EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS | 188 |
| | |
| CAPITULO 4. PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN AL ESQUEMA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN MEXICO. | 194 |
| 4.1. PROPUESTA PARA AMPLIAR LA COMPETENCIA LA COMISION NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS HACIA UN INSTITUTO FEDERAL PARA LA PROCURACION, PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS | 194 |
| 4.1.1. CONCEPTO Y ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN DE LA PROCURADURÍA EN MÉXICO | 197 |
| 4.1.2. FACULTADES DE UNA PROCURADURÍA | 203 |
| 4.1.3. EJEMPLOS REPRESENTATIVOS ACTUALES DE LA INSTITUCION DE LA PROCURADURIA EN MEXICO | 205 |

| | |
|--|-----|
| 4.1.3.1. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA | 205 |
| 4.1.3.2. PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR | 210 |
| 4.1.3.3. PROCURADURÍA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO | 216 |
| 4.1.3.4. PROCURADURÍA AGRARIA | 221 |
| 4.1.4. FACULTADES DEL CONGRESO PARA LEGISLAR EN MATERIA FINANCIERA (ARTICULO 73, FRACCIONES X, XI Y XXX) | 224 |
| 4.2. AMPLIACIÓN DE LAS FACULTADES QUE ACTUALMENTE OSTENTA LA CONDUSEF EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN EL INSTITUTO QUE SE PROPONE. | 228 |
| 4.2.1. ORIENTACIÓN Y DEFENSORIA LEGAL | 229 |
| 4.2.1.1. FUNCION DE LA DEFENSORIA LEGAL | 233 |
| 4.2.1.2. CASOS DE PROCEDENCIA DE DEFENSORIA GRATUITA EN LA ACTUALIDAD | 235 |
| 4.2.1.3. PROPUESTA PARA ALGUNOS CASOS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE DEFENSORIA LEGAL ESPECIALIZADA MEDIANTE EL COBRO DE CUOTA EN CASO DE SOLICITARLO USUARIOS CON SOLVENCIA ECONOMICA | 241 |
| 4.2.2. CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE | 243 |
| 4.2.2.1. PROPUESTA DE MEJORA AL ESQUEMA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE QUE SE LLEVA A CABO EN LA CONDUSEF | 265 |
| 4.3. AMPLIACIÓN DE LAS FACULTADES COERCITIVAS DE LA CONDUSEF EN EL INSTITUTO QUE SE PROPONE | 282 |
| 4.3.1. SANCIONES A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS QUE NO ACATEN LAS RESOLUCIONES DE LA CONDUSEF EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD | 284 |
| 4.3.2. CREACIÓN DE UN PADRÓN DE INSTITUCIONES SANCIONADAS Y REINCIDENTES | 286 |
| | |
| CAPITULO 5. PROPUESTA DE AUTONOMIA CONSTITUCIONAL PARA LA CONDUSEF, TRANSFORMANDOLA EN EL INSTITUTO PARA LA PROCURACION, PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS | 288 |
| 5.1. ESTUDIO COMPARATIVO CON LAS INSTITUCIONES AUTONOMAS EN LA ACTUALIDAD | 293 |
| 5.1.1. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL | 293 |

| | |
|---|-----|
| 5.1.2. EL BANCO DE MÉXICO | 299 |
| 5.1.3. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS | 304 |
| 5.2. CONVENIENCIA DE UNA ENTIDAD AUTONOMA PARA LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS | 311 |
| 5.3. PERSPECTIVAS DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN MEXICO | 316 |
| CONCLUSIONES | 318 |
| BIBLIOGRAFIA | 326 |

INTRODUCCION

INTRODUCCION

El Derecho, como realidad social, cultural e incluso política, se encuentra presente en todos los aspectos de la civilización, tan es así que no sería posible acuñar tal concepto sin la existencia del Derecho, que garantiza la presencia de la convivencia de las colectividades humanas en sociedad, al interior de las mismas y respecto del entorno físico y material que las rodea.

El orden jurídico como parte del Derecho es uno de los productos culturales más complejos y elaborados, y su omnipresencia social es explicable de acuerdo al nivel de progreso cultural que un pueblo haya alcanzado a lo largo de su propio desarrollo histórico. Así pues, siendo el Derecho un producto y una realidad cultural, los diversos actos e interacciones que se dan en el seno de una sociedad determinada no pueden escapar de su tutela y protección. En este orden de ideas, las relaciones jurídicas emanadas de las interacciones que se presentan entre los usuarios de los servicios financieros y las instituciones financieras que prestan los citados servicios no deben estar fuera de la protección, tutela y regulación del Derecho, pues sólo en la confianza que la sociedad tenga respecto de su orden jurídico que la rige y de las instituciones existentes para su aplicación, se podrá hablar de la presencia del Estado de Derecho, garante de una sociedad democrática, justa y equitativa.

La materia que ocupa el presente trabajo de investigación, en su aplicación práctica es relativamente nueva. No obstante lo anterior, en otros países, en sus respectivos sistemas jurídicos, ya se han acuñado desde algunas décadas anteriores a la presente normas jurídicas, instituciones y procedimientos que sirvieron de base e inspiración para que el legislador mexicano adaptara y adoptara a nuestra realidad jurídica y social el establecimiento de la protección y defensa de los derechos de los usuarios de servicios financieros como una incipiente disciplina que beneficiará con su desarrollo y evolución futuros a la

mayoría de la población, pues todos nosotros, en mayor o menor medida, somos usuarios de los servicios financieros.

El título de la presente investigación pretende dar una idea del objeto de la misma: realizar un análisis respecto de los conceptos de protección y defensa de los usuarios de servicios financieros, como una disciplina diferente, aunque relacionada, de los derechos del consumidor. Por supuesto que el análisis que se realizó en esta investigación abarca los conceptos, instituciones, normatividad y procedimientos relacionados al tema central de este trabajo.

La metodología utilizada en la mayor parte la presente investigación ha sido la deductiva, pues el análisis realizado de manera somera al extenso conjunto de componentes del sistema financiero, de las normas jurídicas aplicables en cuanto a su alcance protector de los usuarios de servicios financieros antes de la entrada en vigor de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como de los reglamentos correspondientes a la citada Ley que hacen posible su aplicación práctica en la actualidad, requieren de la construcción de hipótesis con base en el estudio analítico partiendo de la generalidad del sistema financiero, hasta obtener el desarrollo de uno de sus componentes. Además del anterior método, fue necesario la realización de los métodos sistemático (combinación de los métodos deductivo e inductivo), del método analógico o comparativo (entre diversos esquemas de protección a los usuarios de los servicios financieros, así como la comparación de diversas instituciones dotadas de autonomía constitucional en nuestro orden jurídico), del método histórico (en cuanto a la obtención de antecedentes históricos y legales del desarrollo del presente tema de investigación), así como del estudio empírico de la praxis correspondiente a la protección y defensa de los derechos de los usuarios de servicios financieros en nuestro país, tomados a partir de mi experiencia laboral obtenida en el organismo objeto de estudio y análisis en diversos capítulos de la presente investigación : la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

El presente trabajo se estructura en cinco capítulos, siendo los dos últimos destinados al análisis de la situación actual de los procedimientos que se llevan a cabo en el organismo encargado de la aplicación de la Ley de la materia que me ocupa, así como la propuesta de mejora a dichos procedimientos y el análisis y la propuesta de dotar a dicho organismo con el estatuto de autonomía constitucional del que gozan otros organismos públicos en nuestro sistema jurídico.

El primer capítulo se denomina "Conceptos fundamentales", en donde se estudian y analizan de manera somera los elementos en la actualidad del sistema financiero mexicano, los conceptos fundamentales para entender esta disciplina, que de suyo es compleja y especializada, así como los antecedentes y evolución del sistema financiero mexicano. En este mismo capítulo se incluyó el estudio y análisis de la influencia que ha tenido la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pues su influencia en el desarrollo reciente del sistema financiero mexicano es indudable, a pesar de que se importaron figuras jurídicas propias del sistema jurídico del *common law*, insólitas para nuestro sistema jurídico y que en la vía de los hechos han constituido un verdadero caos al no haberse instrumentado procedimientos y estudios correspondientes para poner en práctica dichas figuras e instituciones en nuestro país. Aunado a lo anterior, se realiza un bosquejo relacionado con una visión panorámica del sistema financiero, recopilando algunos datos que han sido del conocimiento general, como es el caso de los manejos indebidos que se hicieron del FOBAPROA y que fueron detonante para el estallamiento de la crisis bancaria de 1995.

El segundo capítulo se titula "La protección de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros" en el cual se hace un primer análisis general de las facultades, límites y competencia de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para después retomar algunas de sus facultades en materia de conciliación, arbitraje y sanciones con las que está investido dicho organismo. En este capítulo se hace un

análisis de las características de la protección de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros a partir del estudio que se hace de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) que son la base para los derechos de los consumidores y de los usuarios, como parte de los Derechos Humanos. Se hace un análisis comparativo en cuanto al sistema tutelador de los citados derechos de los usuarios de servicios financieros en los Estados Unidos de América, el Reino Unido de la Gran Bretaña, el Reino de España, y Canadá, como parte de los sistemas que sirvieron de fundamento para instaurar en nuestro país el citado régimen de protección de los usuarios de servicios financieros. Por otro lado, en este capítulo se hace el análisis correspondiente a la forma en la cual se regulaban los mencionados derechos en las leyes financieras antes de la entrada en vigor de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, así como algunas disposiciones vigentes de esas mismas leyes que inciden en dicha protección, junto con el análisis de leyes como la de Concursos Mercantiles, de Protección al Ahorro Bancario, de Ahorro y Crédito Popular, para Regular las Sociedades de Información Crediticia, entre otras, por incidir en el desarrollo de la materia objeto de esta investigación.

El capítulo 3 se denomina "Situación actual del organismo encargado de proteger los derechos de los usuarios de servicios financieros en México", pues en el mismo se analizan la naturaleza jurídica y funciones que en la actualidad desempeña la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros a través de sus unidades administrativas que más influyen en el objeto de creación del mencionado organismo. Asimismo se analizan las causas que dieron origen a la citada Comisión Nacional, en su vertiente de autoridad y ombudsman en la materia, además de ponderar la necesidad de contar con dicho organismo en nuestro país.

El capítulo 4 es titulado "Propuesta de transformación al esquema de protección a los derechos de los usuarios de servicios financieros en México"

puesto que es el capítulo en el cual la presente investigación hace énfasis en la necesidad de cambio en estructuras y procedimientos para fortalecer la actuación del organismo en comento. Se analiza desde el cambio de nomenclatura al organismo, con la finalidad de hacerlo más acorde a la ingente necesidad social de su actuación, proponiéndose en la creación de un Instituto, que cuente con las facultades propias de una procuraduría, pero que a su vez detente las funciones de promover una mayor cultura financiera en la población, así como ser una auténtica instancia para la solución de controversias suscitadas entre los usuarios y las instituciones financieras, aprovechando la infraestructura laboral, física y funcional que en la actualidad ostenta el organismo en estudio. Al efecto se hace un estudio respecto al concepto de procuraduría, el análisis de algunos ejemplos representativos de dicha institución en nuestro país; el análisis de la orientación y defensoría legal que se lleva a cabo en el organismo, proponiendo a su vez la transformación del esquema de la defensoría legal para ampliar su cobertura. Asimismo, se hace un análisis de las figuras de conciliación y arbitraje, proponiéndose las reformas a la Ley de la materia que permitan la transformación de dichas figuras en beneficio de los usuarios. Se proponen también el aumento de las facultades sancionadoras del organismo en estudio con la finalidad de hacer vigente su teleología fundamental de coadyuvar en la equidad de las relaciones entre usuarios e instituciones financieras.

"Propuesta de autonomía constitucional para el Instituto Federal para la Protección, Procuración y Defensa de los Derechos de los Usuarios de Servicios Financieros" es el título del capítulo 5 de esta investigación. En dicho capítulo se trata del estudio doctrinario de la autonomía constitucional, así como de un análisis comparativo entre el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entidades que cuentan con el estatuto de autonomía constitucional, para que de dicho análisis sea posible extraer elementos que permitan proponer dicho estatuto para la actual Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros como un paso más para lograr un efectivo avance en el establecimiento de la protección a

los usuarios de servicios financieros en nuestro país a través de un organismo que cuente con las suficientes facultades, infraestructura y organización que permitan lograr la equidad en las relaciones jurídicas, derivadas de los actos jurídicos celebrados cuyo objeto sean la prestación de servicios y/u ofrecimiento de productos financieros en México.

El tema objeto de la presente investigación es sumamente extenso y multidisciplinario, por lo cual su estudio y análisis exhaustivo escapa con mucho a las pretensiones de este trabajo de investigación, que si bien es cierto se encuentra elaborado con toda la seriedad y rigor que la materia exige, sólo es una visión panorámica y una reflexión sobre la importancia que tiene esta materia en la vida cotidiana y que sin embargo, ha tenido escasa difusión entre la población. Es una materia dinámica y cambiante, por lo que con la natural evolución que la misma tendrá en los próximos años, hará posible que cada vez un mayor número de usuarios de servicios financieros conozca mejor sus derechos y sean capaces de exigir calidad y probidad de las instituciones financieras que se encargan de prestar y proporcionar los servicios que son columna vertebral en el desarrollo económico, con justicia y con estricta observancia del Estado de Derecho en nuestra sociedad.

PAGINACION DISCONTINUA

CAPITULO 1
CONCEPTOS FUNDAMENTALES

SUMARIO. 1.1. SISTEMA FINANCIERO; 1.2. COMPONENTES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO; 1.3. ANTECEDENTES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO; 1.4. PANORAMA ACTUAL DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO; 1.4.1. INFLUENCIA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE EN LOS ASPECTOS LEGAL, SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

CAPITULO 1

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

La necesidad de contar con las herramientas primarias que permitan el cabal entendimiento en una disciplina para su estudio y análisis, es el principio de todo estudio científico.

El diccionario define de manera genérica al término concepto como "idea abstracta y general", o bien, como "pensamiento expresado con palabras"¹. Así mismo, por la palabra fundamental, en su acepción genérica, debemos entender que es "lo que sirve de fundamento o base", a su vez fundamento es "principio o base de una cosa"²

1.1. SISTEMA FINANCIERO

Citando al autor Fernando Hegewisch Díaz Infante quien señala:

"Por Sistema Financiero se debe entender al conjunto de Instituciones, Autoridades, Intermediarios y Público Inversionista, sus respectivas relaciones jurídicas y el objeto de las mismas".³

El autor refiere que existe en la actualidad una confusión entre diversos tratadistas la cual consiste en que al Derecho Financiero se le ha situado como aquella rama del Derecho *in genere* que se encarga de regular las finanzas del Estado, siendo que en este supuesto estaríamos hablando de una parte del Derecho Administrativo, dejando a un lado a lo que es componente del Sistema Financiero en el que interactúan Entidades Financieras, Autoridades y solicitantes

¹ VARIOS. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, 1ª edición, Larousse, México, 1994, pág. 163

² *Ibidem*, pág. 312

³ HEGEWISCH DIAZ INFANTE FERNANDO.- Derecho Financiero Mexicano, 2ª edición, Porrúa, México, 1999, pág. 3

de recursos para llevar cabo financiamientos en sus proyectos de inversión, correspondiendo una actividad financiera no estatal.

SISTEMA DE PAGOS. CONCEPTO.

El sistema de pagos es un concepto multívoco, es decir, acepta diversos significados. Básicamente se podría definir como aquella parte del sistema financiero nacional consistente en la organización del control del flujo de dinero (liquidez) que ostentan las entidades financieras, tales como los bancos, a través de sus respectivas tesorerías, mediante sistemas especializados, pudiendo ser éstos un SWAP o WARRANT, entre otros, con la finalidad de mantener una sana administración de los mismos, pudiendo ser éstos de los inversionistas, ahorradores, acreditados o transacciones de intercambio. Estos flujos son regulados por el Banco de México, en cuanto al flujo diario promedio de dinero, porque si no, dicho flujo se desnivelaría.

El sistema de pagos, a decir del licenciado Emilio Ramírez de Aguilar Lavín, es:

*"El conjunto de instituciones, autoridades e intermediarios que se dedican a la función de captar y colocar recursos en los que se intercambian por bienes y servicios. La banca es la base de todo el sistema bancario (de pagos), encargada de aplicar las medidas de política monetaria y certificación necesaria para el buen funcionamiento económico del país."*⁴

Por otro lado, el jurista Rafael de Pina señala que el interés jurídico es:

"La posición favorable a la satisfacción de una necesidad, siendo la relación que existe entre un individuo o conjunto de individuos y el bien con el cual pueden satisfacer sus necesidades de cualquier orden."

⁴ RAMÍREZ DE AGUILAR LAVÍN, EMILIO.- Apuntes para el Diplomado "Los fundamentos jurídicos financieros en el México Actual", Universidad Latinoamericana, edición propia, 2001

*Es la ventaja material o moral, que se deriva a favor de una persona en virtud del ejercicio de un derecho cuya titularidad le corresponda. Así mismo, se considera como un requisito procesal que consiste en la disposición de ánimo en quien ejerce una acción por ser la intervención de un órgano jurisdiccional inevitable para prevenir un daño o perjuicio o corregir o hacer cesar los que se hayan producido o se estén produciendo y sólo por la vía del proceso se puedan proteger los derechos afectados.*⁵

CONCEPTO DE USUARIO DE UN SERVICIO FINANCIERO.

El usuario de un servicio financiero es definido por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en su artículo 2º, fracción I, como:

"Usuario, en singular o plural, la persona que contrata, utiliza, o por cualquier otra causa tenga algún derecho frente a una Institución Financiera como resultado de la operación o servicio prestado."

Es de hacerse notar que dicho término es utilizado en la exposición de motivos de dicha Ley, refiriéndose como "público usuario", y "usuario", se hace sin definir qué se debe entender por tales. Es en ese sentido que acudimos al Diccionario, y en términos generales define al usuario como:

*"Titular del derecho de uso"*⁶

Un ordenamiento análogo en cuanto a su finalidad, la cual es la de proteger los derechos de las personas que son consumidores, define en su artículo 2º que

"Consumidor es la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios. No es consumidor quien adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros"

⁵ PINA, RAFAEL Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1996, página 328

⁶Ibidem, pág. 492.

Por otro lado, en nuestra materia, no hay que perder de vista que el usuario de servicios financieros es una parte contratante en un acto jurídico cuyo objeto son las prestaciones, operaciones y transacciones de índole financiera, pero que en comparación con las instituciones que constituyen a los intermediarios del sistema financiero, están en clara desventaja, al no estar en igualdad de circunstancias y de influencia, al no tener los recursos económicos ni los medios legales que les permiten a las instituciones financieras proteger sus intereses. Al respecto, de acuerdo con el autor Fernando Hegewisch Díaz Infante existen diversos sistemas de contratación, entre ellos los principales son tres:

- La contratación clásica o liberal
- La contratación neoclásico o neoliberal
- La contratación relacional

En el primer tipo de contratación el autor en comento nos refiere que parte desde el Código Napoleón de 1804, recogiendo en el mismo el principio económico de dejar hacer o dejar pasar, explicando el referido autor que esta interpretación es errónea, ya que se debe regular el pasar.

En cuanto a la contratación neoliberal se tiene que uno de sus objetivos es replantear la tesis liberal smithiana, sin embargo, de acuerdo con el autor en consulta, esta interpretación es incorrecta, ya que se supera mucho de los principios enarbolados por la tesis liberal clásica. En ese contexto, para la contratación liberal, si no había posibilidad de discutir el contenido de un contrato, no se podía hablar de la existencia del mismo. La tesis neoliberal, establece que eso no es importante, ya que tenemos como ejemplo la elaboración de los contratos tipo, de adhesión, en el que el clausulado no es posible discutirlo inter partes, sino que una de éstas fija de manera unilateral el contenido del mismo, mientras que la otra sólo tiene la posibilidad de aceptar o no tal clausulado.⁷

⁷ Cfr. Hegewisch Díaz Infante Fernando, op. cit., págs. 397-399

En cuanto al tercer tipo de contratación, Hegewisch nos dice que es un moderno tipo de contratación, ya que toma en cuenta la indexación de la cuantificación de las obligaciones de tipo económico por variaciones circunstanciales y la posibilidad de acudir a un procedimiento parajudicial, como es el arbitraje, para dirimir controversias que se susciten entre las partes contratantes.⁸

Además, el autor en comentario reseña:

"Existen bases de contratación en el sistema financiero, las cuales se enumeran a continuación:

- a). La representación en materia contractual;*
- b). La facilidad con las que en las economías como la mexicana, los sujetos contratantes pueden caer en estado de insolvencia y cómo debe ser su tratamiento;*
- c). Los procedimientos previstos para proteger al público inversionista en sus relaciones con los sujetos que les prestan servicios;*
- d). Los procedimientos de solución de controversias;*
- e). Los efectos de las relaciones obligacionales.⁹*

Refiere el mencionado autor que en materia de representación existe un régimen de excepción en el sistema financiero mexicano, toda vez que los poderes otorgados mediante los cuales se permite la representación de las Instituciones Financieras por parte de los administradores, no necesitan mayor formalidad que el acuerdo del consejo que haya autorizado el otorgamiento de dicho poder, las facultades del mencionado órgano colegiado establecidas en los estatutos de la entidad que corresponda y la comprobación del nombramiento de los miembros del órgano colegiado que está facultando el otorgamiento de los poderes.¹⁰

⁸ Cfr. HEGEWISCH DIAZ INFANTE, Fernando, Derecho Financiero Mexicano op. cit., páginas 397-417

⁹ Ibidem, página 400

¹⁰ Idem

Cabe mencionar que en relación a las sociedades mercantiles, en el artículo 10 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, se considera al administrador con la calidad de representante, según puede observarse del texto que a continuación se transcribe:

"ARTICULO 10.- La representación de toda sociedad mercantil corresponderá a su administrador o administradores, quienes podrán realizar todas las operaciones inherentes al objeto de la sociedad, salvo lo que expresamente establezcan la ley y el contrato social.

Para que surtan efecto los poderes que otorgue la sociedad mediante acuerdo de la asamblea o del órgano colegiado de administración, en su caso, bastará con la protocolización ante notario de la parte del acta que conste el acuerdo relativo a su otorgamiento, debidamente firmada por quienes actuaron como presidente o secretario de la asamblea o del órgano de administración según corresponda, quienes deberán firmar el instrumento notarial, o en su defecto podrá firmar el delegado especialmente designado para ello en sustitución de los anteriores.

El notario hará constar en el instrumento correspondiente, mediante la relación, inserción o el agregado al apéndice de las certificaciones, en lo conducente, de los documentos que al efecto se le exhiban, la denominación o razón social de la sociedad, su domicilio, duración, importe del capital social y objeto de la misma, así como las facultades que conforme a sus estatutos le correspondan al órgano que acordó el otorgamiento del poder y, en su caso, la designación de los miembros del órgano de administración.

Si la sociedad otorgare el poder por conducto de una persona distinta a los órganos mencionados, con relación a la adición o inserción indicadas en el párrafo anterior, se deberá dejar acreditado que dicha persona tiene las facultades para ello."

La Ley General de Sociedades Mercantiles es muy clara al respecto en cuanto a la manera en que se otorga la representación de la sociedad a determinadas personas físicas que la asamblea de accionistas estime convenientes. Por lo expuesto, es de comentarse que en la Ley de Instituciones de Crédito es necesario adecuar el requisito de protocolizar ante notario público los nombramientos de los representantes de la sociedad, puesto que estimo que de esta manera se dará mayor certidumbre jurídica a las personas que contraten o

celebren determinados actos jurídicos con estas personas morales.

1.2. COMPONENTES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

De acuerdo con lo que se ha consultado en su obra, el jurista Fernando Hegewisch afirma que el sistema, en una acepción general *“es el conjunto de elementos, ordenados, en movimiento continuo, con elementos que se condicionan y determinan reciprocamente y son vistos unitariamente”*¹¹.

La actividad financiera que se da en el sistema respectivo, tiene su fundamento en la intermediación, en referencia al acto jurídico que la institución financiera presta, así como el servicio que legalmente esté autorizada a brindar al público demandante del mismo.

El autor en estudio clasifica a las operaciones que se dan en la actividad financiera como:

A). OPERACIONES Y SERVICIOS BANCARIOS: Serán las operaciones activas y pasivas de la banca –recepción de dinero y otorgamiento de crédito- y los servicios que ésta presta;

B). OPERACIONES BURSÁTILES: Operaciones sobre valores, de correduría, administración y de asesoría en materia financiera;

C). OPERACIONES DE RIESGO: Las que podemos dividir en las operaciones de seguro y de fianza, las cuales tienden a prevenir el resultado de algún siniestro o bien garantizar el cumplimiento de alguna obligación;

D). OPERACIONES NO BANCARIAS: Las he denominado como tales, para poder distinguir las de las bancarias, sin llamarles auxiliares del crédito, ya que no son propiamente auxiliares, sino son operaciones que celebran intermediarios como los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras, en materia de arrendamiento financiero y puro, las sociedades de ahorro y préstamo, en materia de ahorro de sus socios, las uniones de crédito, mediante el fomento de crédito a sus agremiados, las empresas de factoraje financiero, mediante operaciones de

¹¹ Ibidem, página 10

factoraje, y las casas de cambio autorizadas para celebrar operaciones de compra y venta, en forma habitual, de divisas."¹²

Por otro lado, el Dr. Acosta Romero, en su libro de "Nuevo Derecho Bancario", indica que se esquematiza al Sistema Financiero Mexicano en la actualidad, lo cual cobra vigencia a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, instrumento jurídico que influyó de sobremanera para la modificación de diversos ordenamientos internos y que dieron como consecuencia, una mayor apertura en la operación de dicho Sistema Financiero.

Menciona el referido autor que el Sistema Financiero Mexicano se compone de cuatro subsistemas, así como de las autoridades que se encargan de su vigilancia y supervisión, además de contar con un Organismo Público descentralizado encargado de la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros como la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).¹³

A su vez, el subsistema bancario se conforma por las siguientes entidades financieras:

- 1.- Bancos Múltiples.
- 2.- Bancos de Desarrollo.
- 3.- Filiales de Bancos Extranjeros.
- 4.- Sociedades Financieras de Objeto Limitado.

Por su parte, el subsistema de Organizaciones Auxiliares del Crédito se compone por:

- 1.- Uniones de Crédito.
- 2.- Empresas de Factoraje Financiero.

¹² Ibidem, páginas 10-11.

¹³ Cfr. ACOSTA ROMERO MIGUEL, Nuevo Derecho Bancario, 6ta edición, Porrúa, México, 1997, página 6

- 3.- Sociedades de Arrendamiento Financiero.
- 4.- Almacenes Generales de Depósito.
- 5.- Sociedades de Ahorro y Préstamo.
- 6.- Casas de Cambio.

En cuanto al subsistema Bursátil:

- 1.- Bolsa de Valores.
- 2.- Casa de Bolsa.
- 3.- Instituciones para el Depósito de Valores.
- 4.- Sociedades de Inversión.
- 5.- Sociedades Calificadores de Valores.
- 6.- Especialistas Bursátiles.

Por lo que toca al subsistema de Seguros y Fianzas:

- 1.- Compañías Aseguradoras.
- 2.- Compañías Mutualistas.
- 3.- Compañías Afianzadoras.

En lo que se refiere al subsistema de Ahorro para el Retiro:

- 1.- Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).
- 2.- Sociedades de Inversión para el Retiro (SIEFORES).
- 3.- Sociedades Operadoras de Datos SAR.

Ahora bien, las autoridades que se encargan de vigilar que las entidades financieras se ajusten a lo previsto en su normatividad aplicable son las siguientes

- 1.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 2.- Banco de México.
- 3.- Comisiones Nacionales (desconcentradas de Hacienda)
 - Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
 - Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.
- 4.- Organismo Público Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros, denominada Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).
- 5.- Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

Lo anterior es el panorama de lo que constituye el Sistema Financiero Mexicano. A continuación trataré brevemente cada una de las figuras mencionadas con las funciones que desarrollan en el sistema financiero.

En primer lugar, expondré brevemente al subsistema bancario. Este subsistema se compone por las instituciones de crédito, mismas que a su vez se dividen en instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo, ambas reguladas por la Ley de Instituciones de Crédito.

INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE.- De acuerdo a la Ley de Instituciones de crédito, son sociedades anónimas que deberán constituirse con capital fijo, observando lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles, y cumplir con los siguientes requisitos:

- a). Tener por objeto la prestación del servicio de banca y crédito;
- b). Tener una duración indefinida;
- c). Tener el capital social y el capital mínimo previstos en la Ley de su materia
- d). Tener su domicilio social en territorio nacional.

Asimismo, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, otorgará autorización intransferible.

A su vez, el objeto de estas Instituciones es la prestación del servicio de banca y crédito, mismo que la Ley de Instituciones de Crédito conceptualiza como la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación entre ese mismo público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal, y en su caso, los accesorios de los recursos captados.

El capital social de una entidad de banca múltiple se conforma por una parte ordinaria y otra adicional, estando representado por dos series de acciones. La ordinaria se representará por acciones de tipo "O", el adicional por series de tipo "L", que corresponderá el equivalente al 40% de capital social ordinario, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Cabe mencionar que estas últimas acciones darán a sus tenedores derecho de voto limitado, otorgando a sus tenedores dicho voto en las asambleas extraordinarias de accionistas. También se establece un capital neto, el cual se encuentra referido a grupos determinado de activos y operaciones causantes de pasivo contingente, no pudiendo ser menor al seis por ciento de la suma de los dos primeros capitales.

Un aspecto importante, es el identificar en este punto por qué motivo se denominan las operaciones que realizan este tipo de instituciones de crédito como de banca múltiple. Al respecto, el Maestro Miguel Acosta Romero indica que en México son las sociedades anónimas que de manera habitual y profesional se dedican al ejercicio de la banca y crédito en los ramos de depósito, ahorro, financiero, hipotecario, fiduciario y servicios conexos.¹⁴

Por su parte, el Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez, señala que las operaciones de Banca Múltiple se establecen en la Ley de Instituciones de Crédito con un criterio contable en activas (porque se registran en el haber), pasivas (debido a que se registran en el deber) y las operaciones en las cuales las instituciones financieras prestan diversas operaciones de servicios que la doctrina

¹⁴ Cfr. *Ibidem*, página 490

ha denominado como "neutras", puesto que no hay concesión de crédito por ninguna de las partes.¹⁵

Siguiendo el criterio establecido en la ley de Instituciones de Crédito, en su artículo 46, a continuación señalaré las operaciones que celebran las instituciones de banca múltiple:

Recibir depósitos bancarios de dinero (a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro, a plazo o con previo aviso),

1. Aceptar préstamos y créditos,
2. Emitir bonos bancarios,
3. Emitir obligaciones subordinadas, constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior,
4. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos,
5. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente,
6. Asumir obligaciones por cuenta de terceros con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito,
7. Operar con valores en los términos dispuestos en la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Mercado de Valores;
8. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o parte de interés en las mismas,
9. Operar con documentos mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas,
10. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia,
11. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisa, incluyendo reportos sobre estas últimas,

¹⁵ Cfr. DE LA FUENTE RODRIGUEZ, JESUS. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Tomo I, 3era edición, Porrúa, México, 2000, página 348.

12. Prestar el servicio de cajas de seguridad,
13. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes,
14. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones,
15. Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles,
16. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito,
17. Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras,
18. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de las sociedades y empresas,
19. Desempeñar el cargo de albacea,
20. Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias,
21. Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito,
22. Adquirir los bienes muebles e inmuebles para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda,
23. Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes objeto de dichos contratos,
24. Realizar operaciones financieras conocidas como derivadas, sujetándose a las disposiciones que expida el Banco de México, escuchando las opiniones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores,
25. Efectuar operaciones de factoraje financiero.

INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO.- Fernando Hegewisch comenta que los autores Acosta Romero y Osornio Corres, en sus obras *Derecho Bancario* y *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México*, respectivamente,

no proporcionan cuál es la naturaleza jurídica de estas instituciones, sin embargo, sí analizan sus características, entre las que destacan que dichas instituciones son reguladas en una ley orgánica y propician el desarrollo de las actividades prioritarias del Estado.¹⁶

Por su parte, los autores Díaz Mata y Hernández Almora señalan que dichas instituciones son organismos descentralizados del Estado y que pretenden fomentar determinadas actividades económicas y están constituidas legalmente como Sociedades Nacionales de Crédito.¹⁷

Hegewisch considera: *"No son instituciones de banca múltiple ya que claramente la Ley de Instituciones de Crédito las determina como instituciones de crédito, distinguiéndolas expresamente de las de banca múltiple, por razones obvias: su naturaleza jurídica, su objeto en sí, su finalidad y su constitución difieren de las de banca múltiple."*¹⁸

La Banca de Desarrollo es una banca que difiere de la múltiple en cuanto a que atiende a las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine para fomentar el desarrollo de los diversos sectores de la economía, actuando de manera directa o como banca de segundo piso, destinando recursos financieros a los intermediarios bancarios y no bancarios para beneficio del acreditado final.¹⁹

Este tipo de Banca se crea por decreto presidencial, autorizándose su existencia a través de las leyes orgánicas que expida el Congreso de la Unión. En la Banca de Desarrollo, su capital social se representa por títulos de crédito denominados "Certificados de Aportación Patrimonial", divididos en dos series de acciones: la "A" que representa el 66% del capital de la sociedad nacional de crédito, únicamente suscrito por el Gobierno Federal. La serie "B" representa el

¹⁶ Cfr. HEGEWISCH DIAZ INFANTE FERNANDO, op. cit., pág. 193

¹⁷ Cfr. DIAZ MATA ALFREDO Y HERNÁNDEZ ALMORA LUIS ASCENSIÓN, *Sistemas Financieros Mexicano e Internacional en internet*, 1ª edición, Sicco, México, 1999, págs. 34-44.

¹⁸ HEGEWISCH DIAZ INFANTE, op. cit, pág.195

¹⁹ Cfr. DE LA FUENTE RODRIGUEZ, JESUS, op. cit. pág. 492

restante 34% que podrá ser suscrito por las personas físicas y morales mexicanas, pero ninguna de ellas podrá tener por sí sola más del 5% del capital representado en los mencionados certificados. Por otra parte, cabe hacerse la mención que este tipo de instituciones de crédito puede realizar el total de las operaciones autorizadas para la banca múltiple.

Se puede concluir, por lo tanto, que las instituciones de banca de desarrollo son entidades que participan dentro del Sistema Financiero Mexicano, con una importante influencia en el mismo, pues se encargan de otorgar los financiamientos a los sectores de la planta productiva nacional para que puedan llevar a cabo sus proyectos de inversión, coadyuvando a la estabilidad económica del país.

FILIALES DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DEL EXTERIOR.- El Doctor De la Fuente Rodríguez en su obra nos refiere que dichas entidades reciben trato nacional, son oficinas de los bancos extranjeros asentadas en nuestro país, con capital propio (y no dependiente de las oficinas centrales, como sería el caso de una simple sucursal), constituida con arreglo a lo que establecen las leyes mexicanas, por lo que es una sociedad anónima mexicana.

Dichas entidades pueden realizar las operaciones que las instituciones de banca múltiple o las sociedades financieras de objeto limitado, excepto la emisión de obligaciones subordinadas y el establecimiento de sucursales o subsidiarias fuera del territorio nacional.²⁰

SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO.- De acuerdo con la definición del maestro De la Fuente Rodríguez, *"Las sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLÉS) son las personas morales autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la CNBV y del Banco de México, para captar recursos provenientes de la colocación de*

²⁰Cfr. ibidem. págs. 323 y 461 a 469

instrumentos previamente calificados por una institución calificadoradora de valores, inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y otorgar créditos para determinada actividad o sector (construcción y vivienda, micro, pequeña y mediana empresa y consumo)."²¹

De acuerdo con el criterio del autor en comentario, se tiene que estas sociedades surgieron con motivo de la firma del TLCAN, puesto que su antecedente lo encontramos en los Estados Unidos de América en aquellas entidades conocidas como *nonbanks* citando como ejemplo de ellas las compañías de servicios con división del crédito, entre ellas la célebre "*American Express*", así como diversas compañías subsidiarias de empresas automotrices, como *Ford Motor Company* y en Canadá con las sociedades de inversión.

Estas sociedades son distintas de las existentes en los Estados Unidos de América, por lo que una SOFOL dentro del mercado financiero mexicano debe de cumplir con las siguientes características:

- a). Dar pauta a una mayor especialización dentro del sistema financiero nacional, e incrementar el nivel de competencia en el sector. El autor señala que este tipo de entidades financieras puede competir con diversas instituciones financieras, pero para ser competitivas con ventaja sobre los bancos, se deben cobrar por parte de estas instituciones tasas de interés más atractivas que las que cobran las otras instituciones financieras.
- b). Atender aquellos sectores que han sido desplazados del mercado financiero por no tener la capacidad económica de acceder al mismo (pequeños empresarios, público en general con escasos ingresos).
- c). Promover el ahorro interno como fuente primordial del desarrollo.
- d). Apoyar al crédito en actividades productivas, a tasas accesibles.
- Estas sociedades financieras podrán realizar operaciones pasivas sin recibir depósitos del público, sino únicamente mediante la colocación de

²¹ Ibidem. 555

valores, así como realizar operaciones activas consistentes en el otorgamiento de créditos a los sectores para los que estén autorizadas.

En cuanto al subsistema de Organizaciones Auxiliares del crédito, expongo lo siguiente:

UNIONES DE CREDITO.- De acuerdo con el mismo autor en consulta, son sociedades anónimas de capital variable, autorizadas discrecionalmente por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para servir a sus socios como medio de obtención y canalización de recursos financieros, satisfacer necesidades productivas de insumos de sus agremiados y hacer más eficientes sus procesos organizativos y administrativos.

Al respecto, cabe hacer el comentario que en virtud de las reformas legislativas que se llevaron a cabo para modificar diversas leyes en materia financiera, se publicó el lunes 4 de junio de 2001 la Ley de Ahorro y Crédito Popular, reformándose y siendo derogadas diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

En este sentido, las Uniones de Crédito deberán sujetarse a lo que establece la referida Ley, además de que en un plazo no mayor a seis meses posteriores a la entrada en vigor de la misma, deberán solicitar su aprobación ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como solicitar el ingreso a alguna federación de las que se menciona en el referido ordenamiento jurídico.

El artículo 4 del referido cuerpo legal establece que las Entidades (como se conoce en el ordenamiento invocado a lo que se consideraba antes como Uniones de Crédito) tendrán por objeto el ahorro y crédito popular; facilitar a sus miembros el acceso al crédito; apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, en general, propiciar la solidaridad, la superación económica y social,

y el bienestar de sus miembros y de las comunidades en que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo.

Al margen de lo anterior, sólo me gustaría hacer un comentario en el sentido de que esta ley se promulgó con posterioridad a los hechos en que se vieron defraudadas miles de personas que invirtieron sus escasos recursos en las denominadas "cajas de ahorro", y que cuando quisieron retirar el monto de las ganancias que les fueron prometidas, se encontraron con la realidad de que ni siquiera el dinero depositado en esas instituciones parabancarias era posible recuperarlo. Esta ley pretende evitar esos excesos cometidos contra aquellas personas que no pueden ser sujetos del tradicional sistema bancario mexicano, por sus muy altos costos.

En la referida ley se hace una salvedad en cuanto a las cajas de ahorro reguladas por la legislación laboral, puesto que dichas organizaciones no entran en la esfera normativa del cuerpo legal que se comenta.

Esta ley hace más rígidos los procedimientos para otorgar una autorización a determinada entidad que pretenda funcionar dentro de su margen normativo, debido fundamentalmente a los problemas suscitados entre ahorradores de uniones de crédito y dichas instituciones, puesto que aquéllos fueron defraudados por los últimos, por lo que el gobierno emitió esta propuesta legislativa, aprobada finalmente por el Congreso de la Unión, con la finalidad de que en el futuro estas organizaciones cuyo objetivo principal es lograr que los servicios financieros, tales como crédito y ahorro, que no son accesibles en otro tipo de instituciones financieras, puedan ser destinados a los sectores de la población que son pequeños inversionistas.

Por lo que se podría decir que las Uniones de Crédito, como tales, en la nueva legislación han desaparecido.

EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO.- De acuerdo con el Dr. De la Fuente Rodríguez, la raíz del término "factoraje" deviene de la palabra factor, misma que resulta del latín facio=factor, facere= "el que hace", y en una de sus principales acepciones se define "como hacer cosas". Refiriendo lo señalado por el Diccionario de la Real Academia Española, se dice que el factor es:

*"Agente comercial encargado de hacer las compras y ventas", "el que hace una cosa"; "entre comerciantes, apoderado con mandato más o menos extenso para traficar en nombre y por cuenta del poderdante o para auxiliarle en sus negocios."*²²

En este orden de ideas, para el Dr. Carlos Felipe Dávalos Mejía el término de "factor" declinó de manera etimológica en el idioma inglés, ya que es en este idioma en el que se utiliza como sinónimo de comisión como el porcentaje que cobra el comisionista por haberle vendido su mercancía al *principal* o dueño de la mercancía en la acepción inglesa "*factorage*". Por lo que el autor en consulta hace una crítica de que el término factoraje contemplado en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito es una mala traducción de la figura jurídica anglosajona "*factorage*", toda vez que el "*factoring*" era conocido en el derecho anglosajón como la comisión que cobraba un agente mercantil (*factor*) por colocar o vender con un tercero, las deudas a su favor que tenía su cliente; esto es, la actividad que llevaba a cabo un factor realizando la adquisición y colocación de deudas y no de mercancía.

El mismo autor considera que la operación descrita en el párrafo que antecede pudiera considerarse como el verdadero antecedente comercial del descuento, porque el título de crédito se recibía menos un "*discount*" o descuento,

²² Citado por De la Fuente, *ibidem*, Pág. 971

que era, a decir del Dr. Dávalos Mejía, el "factoraje" que cobraba el "factor" o comisionista por facilitarle dinero en efectivo a su cliente.²³

Por otro lado, el Dr. De la Fuente Rodríguez define a las empresas de factoraje financiero como: *"Aquellas sociedades anónimas, autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para financiar cuentas por cobrar (brindándole la posibilidad al usuario de recuperar anticipadamente dichas cuentas de manera inmediata), proporcionando adicionalmente servicios profesionales de cobranza, investigación, análisis de crédito y, en su caso, cobertura de riesgo de cuentas incobrables."*²⁴

Las empresas de factoraje financiero desempeñan en el sistema financiero mexicano una función muy importante de intermediación no bancaria, encaminada al financiamiento de actividades comerciales, previa adquisición de derechos de crédito, los cuales se encuentran basados en la proveeduría de bienes y servicios.

La dinámica del funcionamiento de las empresas de factoraje financiero se encuentra regulada de manera específica en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC) en sus artículos 45-A a 45-T.

El contrato de factoraje financiero, se entiende como la actividad que mediante el contrato que celebre la empresa de factoraje financiero con sus clientes, que pueden ser personas morales o personas físicas que realicen actividades empresariales, en la cual adquiera la primera de los segundos derechos de créditos relacionados con la proveeduría de bienes o servicios o de ambos. Es, por lo tanto, el acuerdo existente entre el cliente de la empresa de factoraje financiero y ésta, en virtud del cual dicha empresa de factoraje financiero conviene con el cliente en adquirir derechos de crédito que el mismo tenga a su favor por un precio determinado o determinable, en moneda nacional o extranjera,

²³ Cfr. DAVALOS MEJIA CARLOS FELIPE. Derecho Bancario y Contratos de Crédito, Editorial Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1996, México, página 691

²⁴ Cfr. DE LA FUENTE RODRIGUEZ, JESUS, op. cit. página 972

independientemente de la fecha y la forma en que se pague, siendo posible en cualquiera de las siguientes modalidades:

- a). Que el cliente no quede obligado a responder por el pago de los derechos de crédito transmitidos a la empresa de factoraje financiero, o
- b). Que el cliente quede obligado solidariamente con el deudor, a responder del pago puntual y oportuno de los derechos de crédito transmitidos a la empresa de factoraje financiero.

En tratándose de contratos de factoraje financiero celebrados para pagarse en moneda extranjera, se deberá sujetar a las disposiciones y limitaciones de la LGOAAC y las disposiciones que emita el Banco de México.

Un aspecto importante es que el cobro y administración de los créditos que sean objeto de los contratos de factoraje financiero, se deberá realizar de manera directa por las empresas de factoraje financiero. Cuando se trate del cobro y administración de los mencionados créditos por terceros, se deberá sujetar esta modalidad a las reglas de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para determinar los requisitos, límites y condiciones que deberán cumplir las empresas de factoraje financiero. (artículos 45-A y 45-B LGOAAC)

El objeto del contrato de factoraje financiero lo constituirán la serie de derechos de crédito que estén documentados en facturas, contrarrecibos, títulos de crédito o cualquier otro documento denominado en moneda nacional o extranjera, que acredite la existencia de los mencionados derechos de crédito y que sean resultado de la proveeduría de bienes, de servicios o de ambos, proporcionado por personas nacionales o extranjeras, que no se encuentren vencidos. (artículo 45-D LGOAAC)

Entre las obligaciones que tienen a su cargo los clientes de las empresas de factoraje financiero, se tienen las siguientes:

- a). Garantizar la existencia y legitimidad de los derechos de crédito al momento de celebrarse el factoraje financiero, independientemente de la obligación solidaria que asuman con la empresa de factoraje financiero, en su caso y de acuerdo a lo establecido en el artículo 45-b, fracción II de la LGOAAC.
- b). Responder del detrimento en el valor de los derechos de crédito objeto del contrato de factoraje financiero, resultado del acto jurídico que les dio origen, salvo los que estén documentados en títulos de crédito, aún cuando el factoraje se haya celebrado en su modalidad de no ser responsable el cliente de del pago de los derechos de crédito objeto del mencionado contrato. (artículo 45-F LGOAAC)
- c). Suscribir a la orden de la empresa de factoraje financiero pagarés por el importe total de las obligaciones asumidas por ellos, haciéndose constar en dichos títulos de crédito su procedencia, a efecto de que queden identificados plenamente. Dichos pagarés deberán ser no negociables, en los términos del artículo 25 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; es decir, con la finalidad de que su transmisión se haga de la manera en que se realiza una cesión ordinaria.

Por otro lado, en la LGOAAC se establece que los derechos accesorios a los derechos de crédito serán transmitidos junto con éstos, salvo pacto en contrario. (artículo 45-H LGOAAC)

En cuanto al tiempo a partir del cual comenzará a surtir efectos la transmisión de los derechos de crédito a la empresa de factoraje financiero, la ley establece que será a partir de cuando se haya notificado al deudor de la manera siguiente: Entrega del documento o documentos comprobatorios de los derechos de crédito en los que conste el sello o la leyenda relativa a la transmisión y acuse de recibo por el deudor mediante contraseña, contrarrecibo o cualquier medio

inequívoco; comunicación por correo certificado con acuse de recibo, telegrama, telefacsimilar o télex, contraseñados o cualquier otro medio donde se tenga evidencia de su recepción por parte del deudor; y notificación personal mediante fedatario público. Lo anterior dará plena validez a la transmisión de los derechos de crédito, sin que sea menester llevar a cabo en registro u otorgarse a través de fedatario público. (artículo 45-I en relación con el 45-K de la LGOAAC)

El deudor podrá liberarse pagando al acreedor original o al último tenedor de los documentos en los que conste los derechos de crédito respectivos, mientras no se haya practicado la notificación mencionada en el párrafo anterior, según lo dispone el artículo 45-J de la LGOAAC.

Es importante mencionar que el factoraje puede ser constituido a raíz de una promesa de factoraje, o bien, que la empresa de factoraje financiero celebre el contrato con los deudores del proveedor de los bienes o servicios respectivos, comprometiéndose la empresa de factoraje a adquirir los derechos de crédito para el caso de aceptación de los proveedores. (artículo 45-C LGOAAC)

Conviene mencionar que a las empresas de factoraje financiero se les impule a obtener la información suficiente y bastante, para conocer la solvencia moral y económica de los deudores en los contratos de factoraje, debiéndose analizar los derechos de crédito que vayan adquirir, tomando en cuenta la seguridad, rentabilidad y liquidez de las operaciones que realicen. (artículo 45-R LGOAAC)

Para finalizar el tratamiento de este punto, las empresas de factoraje financiero podrán, además de celebrar los referidos contratos de factoraje financiero:

1. Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito del país o del extranjero destinados a la realización de las operaciones autorizadas o

- para cubrir las necesidades de liquidez relacionadas con su objeto social.
2. Obtener préstamos y créditos mediante la suscripción de títulos de crédito en serie o en masa, para su colocación pública de acuerdo a las reglas que establezca el Banco de México.
 3. Descontar, dar en prenda o negociar de cualquier forma, los derechos de crédito provenientes de los contratos de factoraje, con las personas de quienes reciban los créditos, aunque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede autorizar excepciones, oyendo la opinión del Banco de México.
 4. Constituir depósitos a la vista y a plazo en bancos mexicanos o extranjeros, así como adquirir valores aprobados para el efecto por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
 5. Adquirir bienes inmuebles y muebles destinados a sus oficinas o a sus necesidades para su operación.
 6. Adquirir acciones de sociedades que se organicen únicamente para prestarles sus servicios o para adquirir el dominio o administrar los inmuebles en los cuales las empresas de factoraje financiero tengan establecidas o establezcan su oficina principal, alguna sucursal o una agencia.
 7. Prestar servicios de administración y cobranza de derechos de crédito.
 8. Las demás operaciones conexas, que mediante reglas de carácter general autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México.

Por otro lado, las prohibiciones que tienen por disposición de la Ley, se encuentran las siguientes:

1. Operar sobre sus propias acciones y emitir acciones preferentes o de voto limitado.
2. Celebrar operaciones, en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores de la empresa sus directores generales o gerentes generales,

salvo que correspondan a préstamos de carácter laboral; sus comisarios propietario o suplente; sus auditores externos; o los ascendientes y descendientes en primer grado de o cónyuges de las personas anteriores.

3. Recibir depósitos bancarios de dinero.
4. Otorgar fianzas o cauciones.
5. Enajenar los derechos de crédito objeto de un contrato de factoraje al mismo cliente del cual los adquirió, o a empresas vinculadas a éste o integradas con él en un mismo grupo.
6. Adquirir bienes, mobiliario o equipo no destinado a sus oficinas. Si por adjudicación o cualquier otra causa adquieren tales bienes, deben venderlos, si se trata de bienes muebles en el término de un año, o de dos si son inmuebles; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores puede prorrogar el plazo si se dificulta la venta. Si al término de la prórroga no se han vendido, la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores procederá a sacarlos administrativamente a remate.

En la misma legislación, se establece que las empresas de factoraje financiero deberán de contar, además del capital mínimo exigido en la Ley de Instituciones de Crédito, esto es, el 0.12 por ciento del total del capital que alcancen las instituciones hasta el 31 de diciembre, con un capital equivalente al no menos del 3% a la suma de sus activos, y en su caso, de sus operaciones causantes de pasivo contingente expuestos a riesgos significativos.

Se establece en el artículo 45-P de la LGOAAC también que en cuanto al importe del capital pagado y reservas de capital de las empresas de factoraje financiero, deberá estar invertido en operaciones propias del objeto social de las mismas.

Por lo que respecta al importe del mobiliario, equipo e inmuebles destinados a las oficinas, además del importe de la inversión en acciones de sociedades que

en el marco de las sociedades para las que establece la LGOAAC en sus artículos 68 y 69, que las organizaciones auxiliares del crédito deberán contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para invertir en acciones de sociedades que les presten servicios o efectúen operaciones con ellas. Cabe hacer mención de que las sociedades mencionadas deberán de prestar los servicios o realizar las operaciones que sean estrictamente complementarias de la actividad de la organización auxiliar del crédito de que se trate. Por otro lado, las organizaciones auxiliares del crédito deberán contar con permiso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para adquirir acciones o participaciones en el capital social de empresas o sociedades extranjeras, pudiendo negar dicha autorización dicha dependencia, oyendo las opiniones de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México.

EMPRESAS DE ARRENDAMIENTO FINANCIERO.- Son sociedades anónimas, autorizadas discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar la actividad de arrendamiento financiero. Definida en el artículo 25 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que *"por virtud del arrendamiento financiero, la arrendadora financiera se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad de dinero determinada o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y a adoptar, al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales a que se refiere el artículo 27 de esta ley".*²⁵

En cuanto a la mecánica de operación de las empresas de arrendamiento financiero, podrán realizar las operaciones siguientes:

1. Celebrar los contratos de arrendamiento financiero establecido en el artículo 25 de la LGOAAC.

²⁵ Cfr, ibidem, pág. 954

2. Adquirir bienes, para darlos en arrendamiento financiero.
3. Adquirir bienes del futuro arrendatario, con el compromiso de darlos en arrendamiento financiero a éste.
4. Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito, de seguros y fianzas del país o del extranjero, destinados a la realización de las operaciones que se autorizan a las arrendadoras financieras, así como de proveedores, fabricantes, o constructores de los bienes que serán objeto del arrendamiento financiero.
5. Emitir obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista.
6. Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito del país o del extranjero, para cubrir necesidades de liquidez relacionadas con su objeto social.
7. Descontar, dar en garantía o negociar los títulos de crédito y afectar los derechos provenientes de los contratos de arrendamiento financiero o de las operaciones autorizadas a las arrendadoras, con las personas de las que reciban financiamiento, así como afectar en fideicomiso irrevocable los títulos de crédito y los derechos provenientes de los contratos de arrendamiento financiero, a efecto de garantizar el pago de las emisiones a que se hizo mención en el numeral 5 anterior.
8. Constituir depósitos a la vista y a plazo, en instituciones de crédito y bancos del extranjero, así como adquirir valores aprobados para el efecto por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
9. Adquirir bienes muebles e inmuebles destinados a sus oficinas.
10. Las demás que la LGOAAC y otros ordenamientos autoricen, además de las que en virtud de las reglas de carácter general que emita la Secretaría De Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de valores y del Banco de México.

Uno de los tópicos fundamentales de este tema, lo constituye la manera en que se terminará el arrendamiento financiero, y el artículo 27 de la LGOAAC lo determina de la siguiente manera: la arrendataria podrá comprar a un precio inferior los bienes que hayan sido objeto del arrendamiento que quedará fijado en el contrato, en caso de no ser así, el precio deberá ser inferior al valor que tienen dichos bienes en el mercado a la fecha de compra, de acuerdo a las bases que se establezcan en el contrato; se podrá prorrogar el plazo del arrendamiento para continuaren el uso y goce de los bienes objeto del arrendamiento, con un pago inferior a los que se venían realizando; y podrá participar con la arrendadora financiera en el precio de venta que se haga de los mencionados bienes objeto del arrendamiento a un tercero, en las proporciones y términos que se convengan en el contrato.

Otro de los aspectos importantes que establece nuestra legislación al respecto, es que en caso de incumplimiento por parte del arrendatario financiero en el pago periódico que se hubiera pactado, la arrendadora financiera podrá solicitar judicialmente la posesión de los bienes objeto del contrato de arrendamiento. El juez que conozca del asunto decretará de plano la posesión cuando le sea pedida en la demanda o durante el juicio, siempre que se acompañe el contrato correspondiente debidamente ratificado ante fedatario público y el estado de cuenta debidamente certificado por el contador de la arrendadora financiera. (artículo 33 LGOAAC)

La Ley también ordena que en caso de que en el contrato de arrendamiento financiero se haya pactado que el acreditado, en este caso el arrendatario, pueda disponer en parcialidades de la cantidad que le hubiera sido proporcionada en virtud del contrato, o bien, que en el mismo contrato se estipule que el arrendatario podrá pagar en parcialidades el saldo total, la certificación que haga el contador de la organización auxiliar del crédito hará prueba plena en el juicio que se entable, salvo prueba en contrario, para determinar el saldo a cargo del

acreditado. (artículo 47 LGOAAC)

También el mismo ordenamiento establece que en el contrato o documento en el cual se encuentren documentados los créditos , arrendamientos financieros o factoraje financiero que otorguen las organizaciones auxiliares del crédito de que se trate, así como los documentos en los que consten los derechos de crédito transmitidos a las empresas de factoraje financiero, notificados debidamente al deudor, junto con la certificación del estado de cuenta a que se refiere el artículo 47 del mencionado ordenamiento, será considera como título ejecutivo mercantil, sin necesidad de que se reconozca la firma o requisito alguno. (artículo 48 LGOAAC)

La anterior disposición es total en cuanto a que proporciona certeza jurídica en cuanto a la posibilidad de poder ser pagados los créditos que al amparo de la LGOAAC obtengan las personas que sean acreditadas por las instituciones y organizaciones auxiliares del crédito.

ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO.- A decir del referido autor, son las organizaciones auxiliares del crédito más antiguas. En las fuentes históricas de nuestra legislación se les tiene inclusive por establecimientos parabancarios, según el maestro De la Fuente.²⁶

Son las sociedades anónimas autorizadas discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar el almacenamiento, guarda, conservación o transformación de bienes o mercancías; el financiamiento a sus depositantes y la expedición de certificados y bonos de prenda.

Por otro lado, el maestro Raúl Cervantes Ahumada expone las características del depósito realizado en las Organizaciones Auxiliares del Crédito denominadas Almacenes Generales de Depósito:

²⁶ Ibidem pág. 948

"Ya hemos visto como los Almacenes Generales de Depósito desempeñan su función de organizaciones auxiliares del crédito. Por una parte reciben en depósito las mercancías que son comúnmente objeto de transacciones comerciales, y por otra parte, expiden los certificados de depósito y los bonos de prenda, títulos con los que se facilita la operación de crédito sobre las mercancías.

En términos generales, el Almacén de Depósito es una sociedad anónima profesionalmente dedicada a la guarda de mercancías, esto es, a celebrar contratos de depósito. Estos depósitos pueden ser de dos clases, depósitos de mercancías individualmente designadas y depósito de mercancías genéricamente designadas.²⁷

Por lo que respecta a la clasificación que hace el maestro Cervantes Ahumada, por depósito de mercancías individualmente designadas es un depósito regular simple, y la obligación del almacén se limita a la guarda y custodia de las mercancías que sean objeto del depósito y restituirlas en el estado en que las mercancías hayan tenido al constituirse el depósito. Responderán de la aparente conservación de las mercancías y de los daños derivados por culpa de los propios almacenes, según se desprende del artículo 80 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC).

En cuanto al depósito genérico, este consiste en que el depósito se haga de una mercancía genéricamente designada, es decir, en aquellos casos en que se depositen determinados cereales, granos producto de cosechas y en términos generales cualquier tipo de bienes que puedan ser fungibles. En este supuesto, el Almacén General de Depósito tendrá la obligación de devolver la misma cantidad

²⁷ CERVANTES AHUMADA RAUL. Títulos y Operaciones de Crédito. 15ª edición, Porrúa, México, 2002, página 238.

y calidad de los bienes depositados, aunque no sean los mismos que el cliente les hubiera encomendado para su guarda y custodia.²⁸

En cuanto a las disposiciones específicas que establece la LGOAAC, en el artículo 11 señala que este tipo de organizaciones auxiliares del crédito tienen por objeto la guarda, almacenamiento, conservación, manejo, control, distribución o comercialización de los bienes o mercancías bajo su custodia o que se encuentren en tránsito, amparados por certificados de depósito y el otorgamiento de financiamientos con garantía de los mismos. El mencionado precepto legal establece además, de que los Almacenes generales de depósito podrán realizar procesos de incorporación de valor agregado, así como la transformación, reparación y ensamble de las mercancías depositadas, a fin de que se pueda incrementar su valor, sin variar esencialmente su naturaleza. Sólo este tipo de organizaciones auxiliares del crédito podrán expedir certificados de depósito y bonos de prenda.

Dentro de sus actividades, en los almacenes generales de depósito, ellos podrán otorgar certificados de depósito con o sin bonos de prenda. Sin embargo, todos los bonos de prenda deberán estar sujetos al certificado de depósito que corresponda. Por otra parte, los mencionados bonos de prenda podrán ir adheridos o no a los certificados de depósito.

Deberán de llevar un registro de los certificados de depósito y bonos de prenda que expidan, en el cual deberá anotarse todos los datos de identificación contenidos en los mencionados títulos, además de los derivados del aviso de la institución de crédito que intervenga en la primera negociación del bono.

Los almacenes generales de depósito podrán expedir los certificados de depósito de mercancía en tránsito, en bodegas o en ambos supuestos, siempre y cuando se mencione en el certificado el supuesto descrito. El almacén general de depósito que expida el certificado de depósito de bienes en tránsito, será

²⁸ Cfr. *Ibidem*, páginas 238 y 239

responsable de los mismos hasta que estos lleguen a la bodega de su destino y los mencionados certificados y bonos de prenda que en su caso se expidan sean rescatados. Podrá asegurar la mercancía contratando con la compañía aseguradora que corresponda, anotándose como beneficiario del mismo, y en caso de que la mercancía se encontrara previamente asegurada, se podrá solicitar por parte de la citada organización auxiliar del crédito el endoso de la póliza respectiva.

SOCIEDADES DE AHORRO Y PRESTAMO.- Es una organización auxiliar del crédito, otorgándose el reconocimiento jurídico a las cajas de ahorro o populares que hasta esa fecha operaban en función de su normativa regulatoria, organizadas como sociedades cooperativas de capital variable y responsabilidad limitada, en las que sus miembros se agrupaban para ahorrar entre ellos y para obtener préstamos a un interés razonable.

Dichas entidades sufrieron modificaciones en cuanto a su estructura normativa, ya que son reguladas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP), misma que deroga las disposiciones relativas contenidas en los artículos 38-A al 38-Q de la LGOAAC.

La nueva Ley define al ahorro y crédito popular como: *"la captación de recursos en los términos de esta Ley provenientes de los socios o clientes de las entidades, mediante actos causantes de pasivo directo o, en su caso, contingente quedando la Entidad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como la colocación de dichos recursos hecha entre los socios o clientes"* (párrafo segundo del artículo 4 de la LACP)

En el anterior cuerpo normativo de estas organizaciones, desde la denominación, hasta el objeto de las mismas y su regulación legal eran demasiado escuetos, lo que propició la serie de abusos por parte de muchos

delinquentes que montaban este tipo de sociedades para defraudar a sus agremiados. Se fijaba en el artículo 38-B de la LGOAAC que el objeto de las sociedades de ahorro y préstamo era la captación de recursos, exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, y de conformidad con lo establecido en el artículo 38-A, su carácter sería de no lucrativas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, acompañando su denominación social seguida de las palabras de "Sociedad de Ahorro y Préstamo".

Para recibir la autorización para operar como organizaciones auxiliares del crédito, se otorgaba por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual deberían someter a la aprobación de la referida dependencia la escritura constitutiva o sus modificaciones, para que posteriormente se inscribieran en el Registro Público del Comercio, sin que fuera necesario mandamiento judicial, según lo ordenaba el artículo 38-D de la LGOAAC.

En la nueva legislación se establece un objetivo más amplio, como regular, promover y facilitar el servicio de ahorro y crédito popular, consistente en la captación de recursos y colocación de crédito por parte de las entidades de ahorro y préstamo; regular las actividades y operaciones que las entidades de ahorro y crédito popular podrán realizar con el propósito de lograr un sano y equilibrado desarrollo; proteger los intereses de quienes celebren operaciones con dichas entidades y establecer los términos en que las autoridades financieras ejercerán la supervisión del Sistema de Ahorro y Crédito Popular. Es necesario mencionar que con esta nueva ley se sistematiza la operación, funcionamiento, derechos y obligaciones de las entidades y organizaciones auxiliares del crédito encargadas de captar y colocar recursos provenientes de sectores de la población que no son sujetos de ser clientes de otras instituciones financieras por su vulnerabilidad económica. El sistema que establece la ley lo componen:

1. Las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo;
2. Las sociedades financieras populares;

3. Federaciones autorizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con la finalidad de ejercer funciones auxiliares de supervisión de las entidades de ahorro y crédito popular;
4. Las Confederaciones autorizadas por la mencionada Comisión Nacional, para que administres sus fondos de protección.

El objeto de las entidades de ahorro y crédito popular será el ahorro y crédito popular; facilitar a sus miembros el acceso al crédito; apoyar el financiamiento de micro, pequeñas y medianas empresas y, en general, propiciar la solidaridad, la superación económica y social, y el bienestar de sus miembros y de las comunidades en las que operan, sobre bases educativas, formativas y del esfuerzo individual y colectivo. (Artículo 4 de la LACP)

Esta legislación excluye de su regulación a las cajas de ahorro a que hace mención la legislación laboral, además de reservar para uso exclusivo de las entidades de ahorro y crédito popular autorizadas para operar de acuerdo a lo establecido en la ley en comento. (artículo 6 LACP)

Por otra parte, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 7 del ordenamiento legal en comento, establece que dichas entidades de ahorro y crédito popular serán consideradas como intermediarios financieros, prohibiéndosele a cualquier otra persona física o moral realizar las operaciones de captar del público recursos, de manera directa o indirecta y mediante actos causantes de pasivo directo o contingente.

Cabe destacar que la nueva ley impone requisitos más estrictos a las entidades para que puedan funcionar en los términos anteriormente descritos, ya que deberán presentar solicitud ante la federación que les corresponda, la que elaborará un dictamen que será remitido a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la que otorgará la autorización respectiva, de ser el caso. En caso de que

las entidades no deseen afiliarse a alguna federación, deberá de acudir directamente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para que ésta lo remita a federación que corresponda y a través de ella se le de el resultado de su autorización, si es procedente.

Los plazos para que se otorgue la autorización son: para la federación que se encargue de elaborar el dictamen correspondiente, la ley le concede noventa días naturales, mientras que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores gozará con un plazo de ciento veinte días naturales para emitir resolución respecto de la solicitud presentada. En caso de no responder dicha solicitud dentro del plazo anteriormente citado, se configurará la afirmativa ficta. (artículo 9 de la LACP)

Por lo que se refiere a los documentos que se deberán acompañar a la solicitud de autorización, se encuentra el proyecto de estatutos sociales, la recomendación de dos entidades, el programa general de operación, que será evaluado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para determinar si dicha entidad podrá cumplir o no con el funcionamiento y las disposiciones de la ley.

En cuanto a la modificación de los estatutos sociales, deberá seguirse el mismo procedimiento que para solicitar la autorización de operación de la entidad de que se trate.

Para el caso concreto de la sociedad cooperativa de ahorro y préstamo se establece la obligación de constituir:

1. Un fondo de reserva,
2. Un fondo de obra social,
3. Un fondo de educación cooperativa.(artículo 12 LACP)

En el primero de los casos, el fondo de reserva deberá constituirse con por

lo menos el diez por ciento de los excedentes de la cooperativa, que deberá invertirse en valores gubernamentales, pudiendo ser afectado sólo cuando lo requiera la entidad para afrontar pérdidas o recuperar el capital de trabajo, debiéndose restituir en ejercicios posteriores, con cargo a los excedentes que se vayan generando. (artículo 13 LACP)

Por lo que respecta al fondo de obra social, este se constituirá con base en lo que estipule la asamblea de accionistas, para destinarlos a obra social y para cubrir riesgos de enfermedades profesionales, haberes de retiro de socios, primas de antigüedad y otros fines: gastos médicos, de funeral, subsidios por incapacidad, entre otros. (artículos 14 y 15 LACP)

En cuanto a la constitución de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, deberá estarse a lo que dispone el Título Segundo de la Ley General de Sociedades Cooperativas, en el cual se incorporaron a la clasificación de sociedades cooperativas, las de ahorro y préstamo. En la LACP se establece que las actas de estas sociedades deberán ser protocolizadas únicamente ante notario o corredor públicos, contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, podrán realizar actos a partir de la inscripción de su acta en el Registro público del Comercio que corresponda; el número de socios no será menor a cien para entidades con nivel de operaciones I, de doscientos para entidades con nivel de operaciones II, III y IV. Podrán, además, ser socios de estas cooperativas las personas morales, exceptuando a todas aquellas entidades mencionadas en el artículo 2 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, esto es, las instituciones, de crédito, casas de bolsa, arrendadoras financieras instituciones de fianzas, de seguros, entre otras. (artículo 38 LACP)

Se establece un régimen alternativo para que los socios elijan delegados que acudan en su nombre a las asambleas. (artículo 39 LACP) Además, se establece la figura de la institución fundadora, que prestará servicio y asistencia

financiera así como participar en los órganos de gobierno de la sociedad cooperativa de ahorro y préstamo. Dicha institución Fundadora estará constituida por una persona moral sin fin de lucro. La mencionada Institución no podrá tener más del treinta por ciento de los votos del Comité de Vigilancia y no podrá solicitar préstamos a la sociedad. (artículo 40 LACP)

CASAS DE CAMBIO.- Son sociedades anónimas autorizadas discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar en forma habitual y profesional, operaciones de compra, venta y cambio de divisas con el público, dentro del territorio nacional, supervisadas y vigiladas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El Dr. De la Fuente, señalando el artículo 20 de la Ley del Banco de México, establece que el término divisa comprende a los billetes y monedas metálicas extranjeras, a los depósitos bancarios, a los títulos de crédito, y en general toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como en general, los medios internacionales de pago.²⁹ En lo referente a las instituciones de crédito y las casas de bolsa, no requerirán de la autorización mencionada

Por lo que respecta al subsistema bursátil, expondré a sus integrantes de manera concisa a continuación:

BOLSA DE VALORES.- El objeto de las mismas es facilitar las transacciones con valores y procurar el desarrollo del mercado respectivo, a través de diversas actividades, entre las que tenemos las siguientes:

- a). Establecer locales, instalaciones y mecanismos que faciliten las relaciones y operaciones entre la oferta y la demanda de valores;
- b). Ofrecer al público información sobre los valores inscritos en bolsa, sus emisores y las operaciones que en ellas se realicen;

²⁹ DE LA FUENTE RODRIGUEZ JESUS, op. cit., página 991

- c). Velar por el estricto apego de las actividades de sus socios a las disposiciones que les sean aplicables;
- d). Certificar las cotizaciones en bolsa;
- e). Realizar aquellas actividades análogas o complementarias de las anteriores, que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La operación de las bolsas de valores se hace mediante una concesión otorgada por la mencionada Secretaría de Estado y sólo puede autorizarse el establecimiento de una bolsa en cada plaza.

Deben constituirse como sociedades anónimas de capital variable. En la actualidad en el país sólo funciona la Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V.³⁰

La Bolsa Mexicana de Valores en la actualidad cuenta con dos centros bursátiles ubicados en las ciudades de Guadalajara y Monterrey, respectivamente, mismos que proporcionan información simultánea sobre operaciones bursátiles, mediante el sistema computarizado MVA 2000. El funcionamiento de la mencionada bolsa de valores se lleva a cabo en torno a las operaciones de intercambio de recursos monetarios, que por medio de títulos-valor, se lleva a cabo en su piso o salón de remates, sitio dispuesto para el intercambio entre oferentes y demandantes.³¹

La Bolsa Mexicana de Valores publica boletines sobre hechos del mercado, edita publicaciones con relación a la información financiera de las instituciones que cotizan en la bolsa (emisoras), así como un anuario financiero y bursátil.

CASA DE BOLSA.- Son las sociedades anónimas registradas como tales en la sección de Intermediarios del Registro Nacional de Valores e Intermediarios, haciendo la salvedad de que en virtud de las reformas que sufrieron diversos

³⁰ Cfr. Díaz Mata, op cit, págs. 51 y 52

³¹ ídem

ordenamientos a que se hace alusión en la siguiente nota al pie de página, se establece que las autorizaciones para operar como casa de bolsa será intransmisibles y no implicarán certificación sobre la solvencia del intermediario que se trate ³²

Al respecto, considero conveniente comentar que las solicitudes de autorización para operar como casa de bolsa o especialista bursátil, se deberán acompañar de lo siguiente:

- 1). Proyecto de estatutos de la sociedad, relación de los socios, indicando el capital que suscribirán, así como de los probables consejeros y directivos;
- 2). Plan General de funcionamiento de la sociedad que comprenda por lo menos:
 - a). Las previsiones de cobertura geográfica,
 - b). Las bases para aplicar utilidades, en la inteligencia de que las sociedades a las que se autorice a operar con tal carácter, no podrán repartir dividendos, durante sus tres primeros ejercicios, debiendo aplicarse las utilidades netas a reservas, y
 - c). Las bases relativas a su organización y control interno.
- 3). Comprobante de depósito en moneda nacional constituido en institución de crédito o de valores gubernamentales por su valor de mercado, a favor de la Tesorería de la Federación por una cantidad igual al diez por ciento del capital mínimo con que deba operar la sociedad conforme a la presente Ley, y
- 4). La demás documentación e información que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se requiera para el efecto, según se trate de casas de bolsa o especialistas bursátiles, respectivamente.

³² En este punto, cabe hacer la aclaración que en virtud de las reformas legales por las que se abrogan, derogan y modifican diversos ordenamientos jurídicos relacionados con el Sistema Financiero Mexicano, ha desaparecido el Registro de Intermediarios Bursátiles, reformas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el primero de junio del año dos mil uno.

INSTITUCIONES PARA EL DEPOSITO DE VALORES.- Para el autor Díaz Mata: *"estas instituciones se encargan de prestar el servicio destinado a satisfacer necesidades de interés general relacionadas con la guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores, con la característica de ser de interés público."*³³

Entre las actividades que desempeñan se encuentran las siguientes:

- a). Depósito de valores, títulos y documentos asimilables a aquéllos;
- b). Administración de los valores entregados en depósito. También pueden hacer efectivos los derechos patrimoniales derivados de los mismos, tales como el cobro de dividendos en efectivo o en acciones, entre otros;
- c). Transferencia, compensación y liquidación sobre operaciones realizadas con los valores en depósito;
- d). Intervención en operaciones en las que se utilicen como garantía prendaria los valores en depósito;
- e). Registro e inscripción de acciones en el Registro Público de Comercio;
- f). Expedir las certificaciones de los actos que se realicen.

La operación en relación al depósito de valores tiene la siguiente mecánica: se entregan los valores que se van a depositar a la institución, la cual debe abrir la cuenta a favor de sus depositantes, posteriormente, la transferencia de los valores depositados se realizará mediante giro de la institución depositaria, sin ser necesaria la entrega material de los documentos y sin hacer anotaciones en los mencionados títulos ni en el registro de sus emisores. En México, en la actualidad sólo existe una institución de este tipo, la cual es la Sociedad de Depósito Indeval, S.A. de C.V.³⁴

³³ Ibidem, pág. 55

³⁴ Cfr. Ibidem, págs. 55 y 56.

SOCIEDADES DE INVERSIÓN.- La actual Ley de Sociedades de Inversión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de junio de 2001, según se dispone en el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se expidió dicha Ley, abroga la Ley de Sociedades de Inversión publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, por lo que el análisis de las mismas se realizará en los términos dispuestos por el mencionado ordenamiento legal.

En el artículo 2 de la Ley que se analiza, se proporcionan diversos conceptos, tales como los siguientes:

“Activos Objeto de Inversión: Los valores y documentos a los que les resulte aplicable el régimen de la Ley del Mercado de Valores inscritos en el Registro Nacional o listados en el Sistema Internacional de Cotizaciones, otros valores, los recursos en efectivo, bienes, derechos y créditos, documentados en contratos e instrumentos, incluyendo aquellos referidos a operaciones financieras conocidas como derivadas, así como las demás cosas objeto de comercio que de conformidad con el régimen de inversión previsto en la presente Ley y en las disposiciones de carácter general que al efecto expida la Comisión para cada tipo de sociedad de inversión, sean susceptibles de formar parte integrante de su patrimonio”

En el artículo 7 del referido ordenamiento se establece que las sociedades de inversión deberán adoptar alguna de las modalidades siguientes:

1. **ABIERTAS.** Son las que tienen la obligación, en los términos de la Ley que las rige y de sus prospectos de información al público inversionista, de recomprar las acciones representativas de su capital social o de amortizarlas con activos objeto de inversión integrantes de su patrimonio, a

menos que conforme a los supuestos previstos en los citados prospectos, se suspenda en forma extraordinaria y temporal dicha recompra.

2. CERRADAS. Son las que tienen prohibido recomprar las acciones representativas de su capital social y amortizar acciones con activos objeto de inversión integrantes de su patrimonio, a menos que sus acciones se coticen en una bolsa de valores, supuesto en el cual se ajustarán en la recompra de acciones propias a lo establecido en la ley del Mercado de Valores.

Se establece, además, para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la facultad de establecer mediante disposiciones de carácter general, la clasificación de las sociedades de inversión, atendiendo a los criterios de diversificación, especialización y tipificación del régimen de inversión respectivo.

En el artículo 8 del ordenamiento analizado, se indica que para la constitución de una sociedad de inversión, se tendrán que sujetar los interesados a los siguientes requisitos:

A la solicitud que para tal efecto se elabore, se acompañará el proyecto de escritura constitutiva, conteniendo en la misma los elementos que a su vez establece el artículo 6 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como lo preceptuado en las reglas contenidas en la Ley en comento.

Se deberán señalar los nombres, domicilios y ocupaciones de los socios fundadores y consejeros, así como la experiencia que dichas personas tengan en el mercado de valores, acreditando para tal efecto su honorabilidad, calidad técnica e historial crediticio satisfactorio, así como conocimientos y experiencia en materia financiera o administrativa.

Presentar el proyecto de prospecto de información al público inversionista a

que se refiere el artículo 9 de la Ley que se comenta, señalando el tipo, modalidad y clasificación de la sociedad de inversión.

La denominación social o nombre de las personas que le vayan a prestar a la sociedad de inversión los servicios siguientes, regulados a su vez en el artículo 32 del citado ordenamiento:

1. Administración de activos de sociedades de inversión,
2. Distribución de acciones de sociedades de inversión,
3. Valuación de acciones de sociedades de inversión,
4. Calificación de Sociedades de Inversión,
5. Proveeduría de precios de activos objeto de inversión,
6. Depósito y custodia de activos objeto de inversión y de acciones de sociedades de inversión,
7. Contabilidad de sociedades de inversión,
8. Administrativos para sociedades de inversión,
9. Los demás que autorice la Comisión Nacional Bancaria y de Valores mediante autorizaciones de carácter general.

Se exhibirá un proyecto de manual de conducta al que se sujetarán los consejeros de la sociedad de inversión y las personas que habrán de prestarle los servicios señalados en el artículo 32 del presente ordenamiento. Dicho manual deberá ser parte integrante de los contratos que las sociedades de inversión suscriban con las personas mencionadas.

El ordenamiento que se comenta prevé en su estructura normativa la existencia de otro tipo de sociedades relacionadas con el objeto de regulación del mismo, estableciéndose la existencia de:

- Sociedades operadoras de sociedades de inversión,
- Sociedades distribuidoras o valuadoras de acciones de sociedades de

inversión.

En lo referente a la administración de los activos, en el ordenamiento legal citado se establece que dicha actividad consistirá en la celebración de las operaciones consistentes en comprar, vender o invertir en activos objeto de inversión de conformidad con el régimen que corresponda al tipo de sociedad de que se trate, celebrar reportos, adquirir las acciones que emitan, comprar o vender acciones representativas del capital social de otras sociedades de inversión, entre otras; y el manejo de carteras de valores a favor de sociedades de inversión y de terceros, observando lo establecido en la Ley del Mercado de Valores.

Por lo que toca a la distribución, consiste en los servicios de promoción, asesoría a terceros, compra y venta de dichas acciones por cuenta y orden de la sociedad de inversión que se trate, y en su caso, la generación de informes y estados de cuenta consolidados de inversiones y otros servicios complementarios que autorice la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En cuanto a la valuación, este servicio será proporcionado por sociedades valuadoras o por sociedades operadoras de sociedades de inversión que se encuentren autorizadas para tal efecto, con la finalidad de determinar el precio actualizado de la valuación de las distintas series de acciones en los términos de las disposiciones de carácter general que al efecto emita la mencionada Comisión Nacional.

ESPECIALISTAS BURSÁTILES.- En relación con este tipo de instituciones financieras, cabe aclarar que si bien es cierto de que se encuentran expresamente reguladas en la Ley del Mercado de Valores, no ha nacido a la realidad práctica alguna institución con ese carácter. La esencia de las mismas, desde el punto de vista formal, es que un especialista bursátil sólo podrá ser intermediario de un solo tipo de valores, caso contrario a lo que acontece en las casas de bolsa, que

podrán ser intermediarios de distintos tipos de valores.

En relación al subsistema de compañías de seguros y de afianzadoras, expongo lo siguiente:

COMPAÑÍAS ASEGURADORAS.- Se encuentran reglamentadas por la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. En el artículo 29 del referido ordenamiento se regula que las instituciones de seguros serán sociedades anónimas, debiendo contar al efecto con la autorización emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El mismo artículo describe en forma extensa las características que tendrán las instituciones de seguros, haciendo una clasificación de las mismas, destacándose en su fracción Ibis que en razón del capital social, las instituciones de seguros pueden ser con capital mayoritariamente mexicano o con capital mayoritariamente extranjero, en cuyo caso se considerarán a las instituciones como filiales de instituciones financieras del exterior.

Entre los objetivos de este tipo de organizaciones se encuentran, según lo consigna el autor Alfredo Díaz Mata, los siguientes:

1. *“Practicar operaciones de seguro, reaseguro y reafianzamiento, en las ramas de vida, accidentes y enfermedades, daños (responsabilidad civil y riesgos profesionales, marítimo y transportes), incendio, agrícola y de animales, automóviles, crédito, diversos, especiales.*
2. *Constituir e invertir en las reservas previstas en la ley.*
3. *Administrar las sumas que por concepto de dividendos o indemnizaciones les confíen los asegurados o sus beneficiarios.*
4. *Administrar las reservas correspondientes a contratos de seguros que tengan como base planes de pensiones relacionados con la edad, jubilación o retiro de personas.*

5. *Actuar como institución fiduciaria en el caso de fideicomisos de administración en que se afecten recursos relacionados con el pago de primas por los contratos de seguros que se celebren.*
6. *Efectuar inversiones en el extranjero por las reservas técnicas o en cumplimiento de otros requisitos necesarios, correspondientes a operaciones practicadas fuera del país; entre otros.*"³⁵

INSTITUCIONES DE FIANZAS.- La Ley Federal de Instituciones de Fianzas, en el artículo 15 define a las instituciones de fianzas, las cuales son sociedades anónimas, que tienen por objeto las operaciones mencionadas en los artículos 1 y 16, y que dicha sociedad podrá contar con capital fijo o variable, de acuerdo a los establecido en la ley General de Sociedades Mercantiles, además de tener capital mayoritario nacional o extranjero. El artículo 16 dispone que entre las operaciones que estas entidades financieras podrán llevar a cabo, se encuentran las siguientes:

1. Afianzamiento.
2. Reafianzamiento.
3. Coafianzamiento.
4. Constituir e invertir las reservas previstas en la ley.
5. Constituir depósitos en instituciones de crédito y en bancos del extranjero.
6. Operar con valores.
7. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia para la realización de su objeto social.
8. Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto social.
9. Otorgar préstamos o créditos.
10. Recibir títulos en descuento y redescuento a instituciones de crédito, organizaciones auxiliares del crédito y a fondos permanentes de fomento económico destinados en fideicomiso por el gobierno en instituciones de crédito.

³⁵ *Ibidem*, págs. 65-67

11. Adquirir acciones de sociedades que se organicen exclusivamente con la finalidad de adquirir y administrar los bienes inmuebles en los cuales se asentarán sus oficinas.
12. Dar en administración a las instituciones cedentes del extranjero las primas retenidas para la inversión de las reservas constituidas, correspondientes a operaciones de reafianzamiento.
13. Administrar las reservas previstas en la ley a instituciones del extranjero, correspondiente a operaciones de reafianzamiento cedido.

En este punto, cito al autor Octavio Guillermo de Jesús Sánchez Flores, quien en su obra "El Contrato de Fianza" hace un estudio muy completo respecto a la citada figura jurídica. En este sentido, el mencionado autor define a la fianza como: *"el contrato de garantía en virtud del cual una persona llamada fiador, se obliga a pagar al acreedor si el deudor de la obligación garantizada no lo hace. El citado contrato se celebra entre el acreedor y un tercero, independientemente de que el deudor esté o no de acuerdo."*³⁶

Las afianzadoras realizan las operaciones que se establecen en la Ley federal de Instituciones de Fianzas, las cuales son de trascendencia en el ámbito jurídico y económico del país. Como se desprende de la definición citada anteriormente, la fianza es un contrato de garantía del cumplimiento de determinadas obligaciones a cargo de una persona física o moral. Su intervención en el funcionamiento del sistema económico del país determina en gran medida que diversas personas que carecen de los recursos suficientes para llevar a cabo una actividad, puedan optar por estas instituciones que se hacen obligadas solidarias de quienes tienen que responder al cumplimiento de determinadas obligaciones.

³⁶ SANCHEZ FLORES OCTAVIO GUILLERMO DE JESUS. El Contrato de Fianza, 1º edición. Porrúa, México, 2001, página 189

INSTITUCIONES MUTUALISTAS.- En el artículo 78 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1935, se establecen los requisitos que deberán cumplir las personas jurídico-colectivas para poder constituirse bajo esta modalidad, entre ellos se destacan los siguientes:

El contrato social deberá otorgarse ante Notario Público y registrarse en la forma que previene la Ley General de Sociedades Mercantiles.

El objeto social se limitará al funcionamiento como sociedad mutualista de seguros, en los términos que se contienen en la referida Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

La responsabilidad de los mutualizados se limitará a cubrir su parte proporcional en los gastos de gestión de la sociedad.

El nombre de la sociedad deberá estipular que es mutualista.

El contrato social y cualquier modificación que se haga al mismo, deberán ser sometidos a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de apreciar si se cumplen los requisitos establecidos por la Ley.

En lo que toca al funcionamiento de este tipo de sociedades, se encuentra regulado en el artículo 81 del citado ordenamiento, destacándose los siguientes: Practicar las operaciones de seguros a que se refiere la autorización que exige la Ley de la materia, con clara excepción de los contratos del seguro de pensiones que se deriven de la legislación de seguridad social.

Constituir e invertir las reservas previstas en la Ley.

Administrar las sumas que por concepto de dividendos o indemnizaciones les confien los asegurados o sus beneficiarios.

Constituir depósitos en instituciones de crédito.

Recibir títulos en descuento y redescuento a instituciones y organizaciones auxiliares del crédito y a fondos permanentes de fomento económico destinados en fideicomiso por el Gobierno federal en instituciones de crédito.

Otorgar préstamos o créditos.

Operar con valores en los términos de lo dispuesto por la ley que rige a las instituciones y por la Ley del Mercado de Valores.

Adquirir, construir y administrar viviendas de interés social e inmuebles urbanos de productos regulares.

Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto social.

Efectuar en los términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las operaciones análogas y conexas que realice.

Por último, en el subsistema de Instituciones de Ahorro para el Retiro, expongo a continuación los siguientes integrantes:

ADMINISTRADORAS DE FONDO PARA EL RETIRO.- Estas entidades se reglamentan en el artículo 18 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, en el cual se establece que las mismas son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión. Deberán efectuar todas las gestiones necesarias para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren y deben atender exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurar que todas las operaciones que efectúan se realicen con ese objetivo.³⁷

SOCIEDADES DE INVERSIÓN ESPECIALIZADAS EN FONDOS PARA EL RETIRO.- Se contemplan estas sociedades en el artículo 39 de la Ley mencionada en la explicación anterior, y tienen por objeto exclusivamente invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social. Se deberá obtener una mayor rentabilidad de los recursos de los trabajadores, a la vez que debe incidir en el crecimiento del ahorro

³⁷ Cfr. Díaz Mata, op, cit, pág. 69

interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones.³⁸

Por último, hago una breve mención al estudio de las sociedades de información crediticia, mismas que se han convertido en la pesadilla de muchas personas que sin ser morosas, pero por alguna dificultad se atrasaron en el pago de algún crédito contratado en parcialidades, han quedado estigmatizadas con una anotación que automáticamente les cierra las puertas de acceso a créditos posteriores.

SOCIEDADES DE INFORMACION CREDITICIA.- De acuerdo con el Doctor Jesús de la Fuente Rodríguez, el antecedente más remoto de este tipo de instituciones se encuentra el artículo 14 de la antigua Ley General de Instituciones de Crédito y de Organizaciones Auxiliares de 1941, ordenamiento que disponía la obligación de los bancos de depósito para comunicar al Banco de México una relación nominal de los deudores que adeudaran al banco de que se tratara una cantidad igual o mayor a cincuenta mil pesos.³⁹

De acuerdo al derogado artículo 33 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, las sociedades de información crediticia eran sociedades anónimas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Banco de México para proporcionar información sobre las operaciones crediticias (activas) y otras de naturaleza análoga realizadas por entidades financieras. Basándome en el comentario del Dr. De la Fuente Rodríguez *"las sociedades de información crediticia tienen por objeto la prestación del servicio de información sobre operaciones activas (crediticias y otras de naturaleza análoga que realicen entidades financieras; personas físicas y morales que como parte de su objeto, realicen actividades crediticias o de naturaleza análoga para la adquisición de bienes o servicios, como tiendas departamentales*

³⁸ Ibidem, pág. 70

³⁹ Cfr. De la Fuente Rodríguez Jesús, op. cit., página 1069

y comerciales, emisores de tarjetas de crédito, sistemas de crédito automotriz, etc."⁴⁰

Su anterior marco jurídico estaba constituido por la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras en su artículo 33, las Reglas Generales a que se deberán sujetar las Sociedades de Información Crediticia a que se refiere el artículo 33 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en febrero de 1995. El anterior marco regulatorio fue derogado por la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (LRSIC), publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 15 de enero de 2002.

Dicha ley dispone en su artículo 1 que tiene por objeto regular la constitución y operación de las sociedades de información crediticia. En el artículo 2 la ley da diferentes conceptos, entre los cuales destacan los siguientes:

- A). Base Primaria de Datos: la que se conforme con la información que proporcionen directamente los usuarios a las sociedades, en la forma y términos en que se reciba de aquéllos considerando para cada tipo de créditos los plazos que en la misma ley se señalan.
- B). Cliente, en singular o plural, cualquier persona física o moral que solicite o sobre la cual solicite información a una sociedad.
- C). Empresa Comercial, en singular o plural, aquella persona moral distinta de la entidad financiera, que de manera profesional y habitual realice operaciones de crédito u otras de naturaleza análoga, así como aquellas que adquiera o administre cartera crediticia.
- D). Reporte de crédito, en singular o plural la información formulada documental o electrónicamente por una sociedad para ser proporcionada al usuario que lo haya solicitado en términos de la referida ley, que contiene el historial crediticio de un

⁴⁰Ibidem, páginas 1070 y 1071

cliente, sin hacer mención de la denominación de las entidades financieras o empresas comerciales acreedoras.

E). Usuario, en singular o plural, las entidades financieras o las empresas comerciales que proporcionen información o realicen consultas a la sociedad.

En otro orden de ideas, las sociedades de información crediticia prestarán los servicios consistentes en la recopilación, manejo y entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas físicas y morales, así como a operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga que éstas mantengan con entidades financieras y empresas comerciales, sólo se podrán llevar a cabo por instituciones que obtengan la autorización que otorgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del Banco de México. (artículos 5 y 6 de la LRSIC)

En cuanto al plazo de conservación de la información proporcionada por los usuarios por un tiempo de ochenta y cuatro meses, contados a partir de que el usuario cobre el crédito otorgado, se ejecute la sentencia ejecutoriada que haya condenado al cliente al pago de las obligaciones derivadas del crédito correspondiente, se extinga el derecho del actor para pedir la ejecución de dicha sentencia y prescriba la acción del usuario para cobrar el crédito al cliente. (artículo 23 LRSIC)

Por lo que respecta a las autoridades que se encargan de la supervisión, control, vigilancia y normativa del sistema financiero mexicano, son:

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.- Esta Secretaría de Estado es una dependencia de la Administración Pública Federal, regulada entre otras disposiciones jurídicas, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 31, en cuya fracción VII se establece que dicha Secretaría estará encargada, entre otros asuntos, del despacho para:

"VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito".

Por otro lado, la fracción VIII establece que dicha secretaría deberá:

"Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito".

BANCO DE MÉXICO.- Para el autor Hegewisch *"es un banco central, Banco de Bancos, persona de derecho público con carácter autónomo"*.⁴¹ A decir del mismo autor, dicha persona jurídica encuentra su normatividad en su Ley específica, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1993, y en su Reglamento interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de septiembre de 1994. La mencionada ley le atribuye al Banco de México el carácter de persona de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, siendo su función principal la de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda además de influir y controlar a las instituciones financieras del país para que su actividad sea coincidente con la política económica general del Gobierno.

A su vez, el ejercicio de las funciones del Banco de México se encomiendan a una Junta de Gobierno y a un Gobernador, constituyendo aquélla al órgano supremo del Banco, mientras que el segundo presidirá a dicha Junta de Gobierno.

En cuanto a lo que se refiere a las Comisiones Nacionales que se encargan de vigilar y supervisar a las diferentes entidades e instituciones financieras, las tres siguientes tiene varias características en común, debido a que las tres (sin incluir a la CONDUSEF) son órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo que implica que tengan autonomía técnica y de

⁴¹ Cfr. Hegewisch, op. cit., pág. 57

gestión en el ámbito de sus respectivas esferas de competencia, más sin embargo se encuentran restringidos y supeditados en materia presupuestal al que tenga a bien destinarles la mencionada Secretaría de Estado, que, cabe hacer la aclaración, es la cabeza del Sector Financiero Mexicano. Además, hay una dependencia jerárquica entre los titulares de las mencionadas Comisiones Nacionales y el Titular de Hacienda. La CONDUSEF, es un Organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo al efecto, autonomía de gestión en la realización de sus funciones y en el ejercicio de sus facultades, rigiéndose entre otras disposiciones legales, por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, y aunque también la cabeza del sector es Hacienda, no existe una relación de supra-subordinación entre sus titulares, como acontece con las Comisiones antes citadas. A la CONDUSEF se le dedica un capítulo entero de la presente investigación, por lo que en este apartado sólo se enunciará su naturaleza jurídica y objetivo, entrando a un análisis más detallado en la parte correspondiente.

COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.- Según el mismo autor, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se rige por su ley específica publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995, teniendo la naturaleza jurídica de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, teniendo entre las mismas supervisar y vigilar las entidades financieras del sector bancario y del sector de intermediarios bursátiles y de valores.⁴²

COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.- Tiene las mismas características que la anterior, con la diferencia de que su ámbito de competencia se circunscribe a las instituciones financieras encargadas del sector seguros y fianzas.

⁴² Cfr. idem

COMISION NACIONAL DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO.- Análogos comentarios merece esta Comisión, con la salvedad de que su ámbito regulatorio se constriñe a las AFORES, SIEFORES Y Empresas Operadoras de Bases de Datos SAR.

COMISION NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.- De acuerdo al artículo 4 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros:

"La protección y defensa de los derechos e intereses de los Usuarios, estará a cargo de un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con domicilio en el Distrito Federal.

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 y las 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"

Al tratar del aspecto que involucra el funcionamiento como organismo encargado de tutelar y defender los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, profundizaré en el estudio de las funciones que la CONDUSEF lleva a cabo en la práctica.

1.3. ANTECEDENTES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

De acuerdo con el maestro Joaquín Rodríguez Rodríguez, afirma que en nuestro país no existían instituciones bancarias, como tampoco existían en España ni en el resto de los países europeos. Citando a su vez al maestro Pallares, el autor en consulta nos relata que antes del establecimiento de una sucursal del Banco de Londres, en México sólo existían "embriones" que consistían en contratos y servicios que dependían mucho del comportamiento de los gobiernos, tan complicados en aquella época, que sería imposible hablar de un sistema bancario -y mucho menos financiero, por supuesto- como hoy lo conocemos.⁴³

Por otro lado, al revisar antecedentes universales más remotos que los nacionales, consultando al maestro Mario Bauche Garciadiego, quien menciona a su vez lo que plasma Dauphin-Meunier, refiere que en el templo rojo de Uruk, cuya antigüedad data de 3400 a 3200 años antes de Jesucristo, constituye el más antiguo edificio bancario que se conoce y que se encuentra en la Mesopotamia (hoy Irán e Irak).⁴⁴

Según la fuente consultada, en Uruk los sacerdotes de dicho templo fueron los primeros banqueros en desarrollar dicha actividad, debido a que en dicho lugar se recibían los dones habituales y las ofrendas de los jefes de las tribus, así como de los particulares que deseaban obtener algún favor de tipo divino, y las operaciones anteriormente descritas se hacían en especie, pues todavía no existía la moneda.

En el tiempo en que se promulga el célebre "Código de Hamurabi", no existía la moneda, sino que las operaciones y transacciones se realizaban

⁴³ Cfr. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ JOAQUÍN, Derecho Bancario, 9ª edición, Porrúa, México, 1999, págs. 19-31

⁴⁴ Cfr. BAUCHE GARCADIIEGO MARIO, Operaciones Bancarias, 4ª edición, Porrúa, México, 1981, págs. 1-25

conforme a un bien que se podría considerar el equivalente a nuestra moneda actual, ya que tenía un valor de cambio, y era precisamente un cereal: la cebada.

Al mismo tiempo, el comercio de metales se empezaba a popularizar, tanto que los lingotes de oro y plata, y más los del primer metal mencionado, se habían devaluado en un 40% en relación con el valor de la plata. Es interesante apuntar que en el mismo Código de Hamurabi se reglamentaban tanto el préstamo como el depósito de mercancías y de acuerdo con este autor, se hace mención por vez primera, del contrato de comisión.

Durante el reinado de los emperadores neobabilónicos, aproximadamente entre los años de 625 y 539 antes de Jesucristo, al darle a Babilonia una sólida estructura administrativa y garantizar la seguridad en las rutas comerciales, se establecieron grandes bancos que tenían como área de influencia el territorio comprendido en el Oriente Medio.

Respecto a Grecia, se introdujo la moneda en este pueblo alrededor del año 687 A.C., atribuyéndose su introducción a Gyges, quien tuvo la idea de sustituir los lingotes de plata, que eran variables en cuanto a su forma y peso, por piezas elaboradas a base de ese mismo metal, con tamaños y pesos uniformes. Es pertinente comentar, además, que un descendiente de Gyges, Cresso, mandó acuñar las "stateras" que eran pequeños lingotes de una aleación primitiva de oro y plata, denominada "electum", con troquel que tenía la marca del Estado de Lidia y que se ajustaba al canon babilónico y griego.

Dicho instrumento de cambio trajo como consecuencia en Grecia que el régimen económico fuera modificado sustancialmente. En 594, Solón, un gobernante griego, decretó la supremacía del comerciante y autorizó los préstamos con interés, sin poner límites a la tasa que se cobraba en los mismos, el "dracma" (moneda de Atenas) fue la divisa internacional del mundo

mediterráneo.

Los "trapezitas" y "colubitas", eran pequeños prestamistas y cambistas que instalaban su mesa (trapeza) en las calles, actividad que dejaron de hacer para convertirse en grandes banqueros. Los banqueros griegos eran comerciantes del dinero: aceptaban depósitos, por los cuales el cliente recibía a veces un interés por depositar su dinero con ellos. Con esos fondos otorgaban préstamos, haciéndolo sobre las cosas más diversas, exigiendo muchas veces una fianza para garantizar el cumplimiento de tales obligaciones.

La principal operación a la que se dedicaban los bancos griegos, que constituye el antecedente del seguro marítimo, es el préstamo a la gruesa, consistiendo en la entrega por parte del banquero, de una suma de plata, en la inteligencia de que dicha suma se devolvería a dicho banquero si las mercancías llegaba a su destino sin ningún daño.

En Roma, los banqueros privados romanos recibían los depósitos que reembolsaban a la vista del depositante o a la presentación de cheques dirigidos por los depositantes a sus cajas emitidos a su orden o a favor de un tercero, teniendo además el servicio de caja para sus clientes, hacían operaciones de fianzas a favor de sus clientes, prestaban a interés, con garantía o sin ella, intervenían en las ventas de subastas, haciendo adelantos a los participantes, especialmente abonando a los vendedores el importe de las mercancías subastadas a cuenta de los compradores, aseguraban las transferencias de dinero de un punto a otro del imperio, para evitar la transportación física de los metales y divisas, escribían cartas de crédito a sus contrapartes en diversos puntos del imperio para que a la presentación de dichos documentos, se les abonara a los tenedores la cantidad que demandaban.⁴⁵

⁴⁵ *Ibidem*, pág. 3

Por lo que respecta al desarrollo de la Banca en la Edad Media, tenemos que el mismo autor relata, citando a su vez al maestro de la escuela Libre de Derecho de París, el profesor Dauphin-Meunier señala que la economía occidental era en un principio cerrada, y que dada la inseguridad que azotaban los caminos de la Europa Medieval, al vivir los nobles encerrados en sus fortalezas, y los siervos al depender del trabajo de la tierra que le hacían al señor feudal, los únicos traficantes de dinero eran los judíos y los asirios, ubicándose dichos personajes en las costas mediterráneas del Viejo Continente.

Los judíos al dedicarse a esta actividad, se especializaron en el cambio de moneda y en los préstamos usureros, mismos que eran criticados por la Iglesia Católica por ser con esas características, pero las autoridades a menudo no hacían nada por desterrar esa práctica, toda vez que ellas mismas eran beneficiarias de dichos préstamos en caso de necesidades apremiantes. Los judíos al ser especialistas en los préstamos con garantía, fijaron las condiciones de este tipo de préstamo, toda vez que lo hacían basándose en el Talmud, así como en consideraciones de índole práctica. Las cruzadas contribuyeron al comercio de la banca, debido a que los participantes en dichos acontecimientos históricos tenían la necesidad de allegarse de fondos para el equipamiento de ellos y de sus escoltas. En caso de caer prisioneros, el importe de su rescate se hacía mediante transacciones en Asia o África. Es en este contexto en que la orden de los caballeros Templarios aparecen como los banqueros de los cruzados en esta época, contando con más de nueve mil sucursales en los castillos y mansiones que poseían, contando entre sus dos principales sedes en las ciudades de París y de Londres. Los capitales que recibían estos banqueros medievales se encontraban protegidos en virtud de que se trataba de objetos religiosos y por la fortaleza de sus mansiones.

En aquella época, una fuente de transacciones monetarias fueron las ferias que se organizaban, destacándose la que se realizaba en Champagne,

haciéndose operaciones de intercambio de divisas, ya que cada mercader que arribaba a la feria traía la moneda de su país, la cual se pesaba y medía y posteriormente se convertía al valor de la moneda de la feria, siendo la más célebre la libra de Provine.

En la Edad Media existieron bancos públicos y privados. Entre los últimos tuvo lugar el banco de los Piccolimini, establecido en la rivera del Río Sena, debido a que en París se controlaba a la ruta que iba desde esa ciudad hasta Roma. El banco de los Piccolimini se estableció desde 1193, la de los Buonsignori desde 1209, después aparecieron los Tolomei, los Cacciacinti y los Folcacchieri.

Estos bancos tuvieron su ruina cuando el Papa les perdió la confianza, los reyes de Francia les crearon dificultades al rehusarse los banqueros para financiar las empresas que les encomendaron, siendo el último en quebrar el banco de los Buonsignori.

Florenia surgió como nuevo centro financiero ante el colapso sufrido por Siena, teniendo dichos banqueros estas características: empezaron siendo comerciantes de diversos productos y a pesar de hacerse cargo de la función de la banca, no dejaron de comerciar con otros productos, estaba altamente politizados, por lo que a menudo se enfrascaban en luchas que afectaron las grandes fortunas.

Los Güelfos y los Gibelinos, quienes eran partidarios del Papa y del Emperador, respectivamente, libraron una lucha sin cuartel. Gracias a estas luchas, los banqueros florentinos lograron suplantar a sus pares de Siena, Piacenza, Lucca o Pistoia, estableciendo una especie de monopolio.

De acuerdo con el autor Goldschmit, es probable que los depósitos hayan sido la primera operación de los grandes banqueros privados de la Edad Media,

refiriéndose también a los depósitos irregulares, no sólo a los regulares, teniendo la característica de que se trasladaba la propiedad del bien o bienes depositados.⁴⁶ Los depósitos eran a la vista o a plazo para atraer dichos recursos, los recursos hacían gran esfuerzo en demostrar que los depósitos realizados en sus establecimientos gozaban de gran protección y sobre la tasa de interés de los acreedores. Sobre este punto, los banqueros escaparon a la prohibición canónica del interés.

Es en esta época, cuando los banqueros remitían como recibos de los depósitos unos documentos denominados "contandi di banco", que consistían en una copia de los libros de la contabilidad del banquero, en los cuales se establecía que el depositante era acreedor del banquero. Posteriormente esta forma de comprobar los depósitos que se efectúan en los bancos se transformaron en una promesa de reintegrar a plazo o a la vista, la suma que le había sido depositada. Dicha promesa era un verdadero título de crédito transmisible a un tercero. Esto hizo que los pagos se hicieran cada vez más conforme a los recibos.

En esa época se hizo énfasis en la protección de los ahorros depositados en los bancos, toda vez que dichos depósitos eran arriesgados en operaciones a largo plazo. Lo anterior tuvo lugar debido a que los préstamos que se hacían a mediano y largo plazo a los reyes y las ciudades, eran con base en los depósitos que tenían los banqueros de sus clientes.

Otro punto del crecimiento de estas instituciones bancarias primigenias, fue que debido a la expansión que sufrieron las ciudades medievales los impuestos no alcanzaban para cubrir las necesidades del gasto público, por lo que se recurrió a la práctica de los empréstitos voluntarios y forzosos.

En lo que se refiere al surgimiento de los primeros grandes banqueros, éstos tuvieron su origen en la actividad de Jacques Coeur, de Bourges, quien

⁴⁶ Cfr. *Ibidem*, página 10

representa una transición entre los banqueros de la Edad Media y los modernos banqueros. A los préstamos tradicionales añade la de las grandes inversiones industriales. Los contemporáneos del banquero en comento fueron Juan de Médicis y sus hijos Cosme y Lorenzo, quienes hicieron que la ciudad de Florencia fuera una de los principales establecimientos financieros en Europa.

El autor en consulta refiere que otro gran banquero de la época fue Jacobo Fugger, quien construyó la institución bancaria más sólida y poderosa en Europa a partir del siglo XVI y hasta dos siglos más tarde.

No obstante lo anterior, los grandes banqueros alemanes del siglo XVI fueron los primeros en entender el hecho de que el aflujo de los metales preciosos y la expansión del capitalismo, el ahorro tendería a popularizarse, o como lo dice el autor en consulta, a "democratizarse".⁴⁷

Los alemanes fueron los primeros en buscar los depósitos de todas las clases sociales, incluidos los pequeños depósitos que podrían realizar la gente con menores recursos que la clientela tradicional de los banqueros, como lo eran los grandes señores, los prelados y los terratenientes.

La ciudad francesa de Lyon se convirtió en un verdadero centro captador de capitales en el siglo XVI. Es en esta plaza que los lioneses establecieron la aceptación para efectos del comercio, ya que en la feria que se realizaba en esta ciudad se hacían las transacciones de intercambio en cuatro pasos: aceptación, fijación del curso de los cambios, transferencia del crédito y la compensación.

Las necesidades de crédito público y el desarrollo de la especulación condujeron a crear organismos en donde se pudiera especular todo el año, todos los años, ya que las ferias de intercambio y pagos en Lyon sólo tenían lugar una vez cada cuatro años. Se puede decir, de acuerdo con el autor en consulta, que

⁴⁷ *Ibidem*, pág. 12.

esto marca el nacimiento de la semilla de lo que se conoce hoy como las bolsas de valores.

Posteriormente y después de una crisis que se dio en la plaza de Lyon, la ciudad de Ámsterdam se convirtió en el nuevo centro financiero de Europa, gracias al banco de la ciudad.

Los depósitos que aceptaban en el banco eran por un monto no menor a 300 florines, garantizados por el gobierno de la ciudad de Ámsterdam y con una comisión de cuenta semestral que podría variar de .25% a .50%, y al ser un banco de depósito los grandes comerciantes de toda Europa occidental (con una cartera de clientes de no menos de dos mil titulares de cuentas), el banco de Ámsterdam se convirtió en el principal operador de divisas metálicas en el mercado europeo, debido a que no aceptaba depósitos en especie, sino con metales preciosos.

El banco se encargaba de realizar las transferencias y los pagos, primero gratuitamente y después, desde 1683, mediante el pago de una pequeña comisión. El pago de todos los giros y transferencias se hacía a través de este banco, pues había obtenido el monopolio de dichas operaciones.

En 1619, en Hamburgo se crea un banco con las características del banco de Ámsterdam, como un banco de depósitos y transferencias. Los depósitos recibidos en metales, se encontraban garantizados por la municipalidad de Hamburgo, su contravalor se llevaba en los libros de marco-banco.

En el año de 1521, en la ciudad de Nuremberg, se instauró una caja de depósitos y transferencias. Con la finalidad de fortalecer al banco, la municipalidad ordenó a todos los comerciantes realizar sus transacciones mediante la misma institución, así como realizar depósitos mayores a 200 florines, so pena de cobrar una multa por el equivalente al importe del 10% del valor de las operaciones realizadas.

Por su parte, el banco de Venecia, creado por encargo del dux Tomaso Contarini entre 1584 y 1587, fue el encargado de inaugurar las transacciones en papel moneda.

El Banco de Estocolmo fue fundado por Palmstruch, quien en 1650 transformó el certificado de depósito en un verdadero título de crédito, librando al banco de la obligación que tenía de conservar en la caja la totalidad del metálico depositado por los clientes.

Palmstruch hizo emitir por el banco billetes al portador que sustituyeron a los certificados de depósito, sin producir intereses y tenían el efecto de circular por todo el reino como si fueran dinero en efectivo, obteniendo el nombre de "Bancos de circulación".

Al principio, este banco, era una institución privada que contaba con un privilegio real de emisión, en 1868 tuvo dificultades que le obligaron a transformar dicha institución en una de carácter público. Convertido en un banco real, los billetes que emitía tenían fuerza adquisitiva y liberatoria en las operaciones que se efectuaban sobre mercancías, pagadas en ese entonces en metálico y fueron recibidos en pago de las letras de cambio. Los recursos que se generaban por la emisión de los billetes, se utilizaban en préstamos hipotecarios e inmobiliarios, y esta institución sirvió de modelo a los bancos hipotecarios que surgieron en Alemania durante los siglos XVIII y XIX.

En Inglaterra, de acuerdo con el autor Mario Bauche García-Diego⁴⁸, antes de 1640 no se podía hablar propiamente de una banca nacional. En 1640, el rey Carlos I, al necesitar fondos disponibles en metálico, y toda vez que los comerciantes de Londres depositaban sus haberes de esas características en "La Torre", sin que quisiera devolverlos a sus dueños, salvo que éstos admitiesen

⁴⁸ Cfr. *Ibidem*, págs. 17-19

concederle al rey un préstamo forzoso de 40 mil libras, los comerciantes no confiaron más sus depósitos a las autoridades, en virtud del autoritarismo con el que manejaron dichos depósitos, por lo que en adelante depositaron sus haberes en metálico con los orfebres "goldsmith", especializados en el intercambio manual de valores. Los orfebres entregaban certificados de depósito a quienes realizaban los depósitos de referencia. Estos orfebres idearon la siguiente innovación: fraccionar los certificados de depósito con un valor igual entre los cupones. Dichas fracciones de los certificados de depósito circulaban como si fueran dinero en efectivo.

Dichos orfebres empleaban los depósitos que se les confiaban en otorgar préstamos a corto plazo, que garantizaban mediante la entrega de las letras en posesión del prestatario. Los mencionados préstamos se hacían, la mayoría de las veces, en billetes. Así, tanto la emisión de los billetes, así como los depósitos, se encontraban garantizados por las operaciones comerciales que se llevaban a cabo.

Los orfebres al no poder hacer frente a los compromisos a raíz del préstamo forzoso que les impuso el rey Carlos II, al quebrar por la anterior situación, hizo pensar en la idea de fundar un banco nacional.⁴⁹

La denominación que adoptó el naciente banco en 1694, mediante un decreto del Parlamento, fue la de "The Governor and Company of the Bank of England". Dicho banco era esencialmente un banco de emisión privada sin privilegios, como lo fue su antecesor. Este banco es considerado el primer banco de emisión moderno, al ser el primero en emitir verdaderos billetes de banco y vincular la emisión al descuento de efectos comerciales.

⁴⁹ Cfr. *Ibidem*. Pág. 18.

A principios del siglo XIX se constituye la técnica bancaria moderna, al disponer las instituciones bancarias de instrumentos precisos: la letra de cambio endosable, el billete de banco, el cheque y el título.

ANTECEDENTES NACIONALES DEL SISTEMA FINANCIERO.

De acuerdo a lo expuesto por el maestro Joaquín Rodríguez y Rodríguez⁵⁰, se considera que la primera institución financiera de nuestro país, en su modalidad de banco, en la época colonial se presenta con dos instituciones: El Banco del Avío de Minas y el Banco del Monte de Piedad.

En 1743, Domingo Reborato y Solar propuso al Real y Supremo Consejo de las Indias la formación de una compañía de aviadores con las condiciones relacionadas a dividir el capital social en acciones, la credibilidad de las mismas, y se autorizaba a la compañía para poder traficar mercantilmente sin poner en riesgo así como evitar el realizar préstamos con cargo directo a los fondos de la compañía.⁵¹

Posteriormente se redactó un proyecto en 1750, configurándose una verdadera institución refaccionaria. El autor cita a Francisco Javier Gamboa, el cual expone en los comentarios que fueron tomados en consideración por el autor en la elaboración del estudio en consulta. Posteriormente, en la Ordenanza de Minas de 1783, en el título 15, regula lo relacionado al "Fondo y Banco de Avíos y Minas", creándose la estructura de un auténtico banco refaccionario, toda vez que recibía los depósitos a bajo precio, teniendo como garantía los frutos de las minas, más no la misma mina en sí, limitándose exclusivamente a la vigilancia de la inversión de los fondos, nombrándose al efecto un interventor.

⁵⁰ Cfr. Rodríguez y Rodríguez, op. Cit. págs. 19-31

⁵¹ Ibidem, pág. 20

Por lo que respecta al Banco del Monte de Piedad, fue creado como institución privada por Pedro Romero de Terreros, misma que fue aprobada por Real Cédula el 2 de junio de 1774. El objetivo de dicha institución era el otorgamiento de diversos y pequeños créditos destinados a las personas más necesitadas, con garantía prendaria, por supuesto. Posteriormente, el banco comenzó a operar como institución de emisión, mediante la entrega de certificados de depósito confidenciales, mismos que tenían el carácter de documentos pagaderos al portador y a la vista.

En la etapa independiente, salieron a la luz diversos intentos de constituir instituciones de crédito. El primero de ellos, de acuerdo con el autor consultado, fue la constitución del Banco del Avío el 16 de octubre de 1830, con la finalidad de proporcionar apoyos financieros para la industria nacional, y fue disuelto en el año de 1842.

En la misma época se crea también el banco de amortización, en el año de 1837, cuyo principal objetivo era la amortización de diversas clases de monedas, así como la emisión de cédulas, sin embargo, el banco fue disuelto por decreto del 6 de diciembre de 1841.⁵²

El 22 de junio de 1864, al amparo del Código de Comercio de 1854, el señor Guillermo Newbold obtuvo el establecimiento y matrícula del Banco de Londres, México y Sudamérica, mismo que en principio se encontraba establecido en Londres, pero con autorización para fundar sucursales en México y otros países sudamericanos.

En 1882 tenemos otro ejemplo de institución bancaria moderna, ya que el Banco Nacional Mexicano surgió en virtud del contrato que se celebró entre el Gobierno mexicano y el representante del Banco Franco Egipcio, como una

⁵² Ibidem, págs. 20 y 21

institución de emisión, descuento y depósito, empezando sus operaciones el 27 de marzo de 1882.

El 6 de octubre de 1881 se publicaron los estatutos del Banco Mercantil, habiéndose suscrito su capital, en su mayoría, por españoles.

El 31 de mayo de 1884, fue aprobado por Ley el convenio de fusión entre los dos bancos anteriormente mencionados, surgiendo a partir de entonces el Banco Nacional de México.⁵³

Contemporáneos a las instituciones que se han tratado anteriormente, podemos citar al Banco Hipotecario, especializado en otorgar préstamos sobre propiedades situadas en el Distrito Federal y Territorios y a ciertos bancos hipotecarios y de caja, cuyo contrato del 24 de marzo de 1882 fue aprobado por decreto del 22 de abril siguiente y reformado el 31 de agosto de 1888 para ampliar la gama de operaciones, y así constituirse en el Banco Internacional Hipotecario.

Asimismo, existían bancos locales como el Minero de Chihuahua, Banco Mexicano y Banco de Santa Eulalia, funcionado de acuerdo a lo dispuesto en las respectivas leyes locales, vigentes en 1878.

En virtud del Código de Comercio de 1884, existían en el país numerosas casas bancarias que emitían billetes al portador, ya que según lo dice el autor en consulta, de acuerdo a las memorias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de aquellos años, en el país existieron numerosos procesos judiciales para reclamar el pago de los pagarés al portador que emitían los bancos.

Lo anterior hace concluir que el capital con el que estaban constituidos los principales bancos de la época eran de procedencia extranjera, ya que en el caso

⁵³ *Ibidem*, pág. 22

del Banco de Londres, el capital era inglés; en el caso del Banco Nacional Mexicano era francés, y en lo que respecta al Banco Mercantil, de origen español.

A finales del siglo XIX, existían perfectamente reglamentados los siguientes tipos de instituciones bancarias: a). Bancos de emisión; b). Bancos hipotecarios y c). Bancos refaccionarios.⁵⁴

Posteriormente, en la época revolucionaria, es de comentarse que en el año de 1916, en concordancia con lo consultado en la fuente de referencia, se publicó una ley que puso en liquidación los diversos bancos de emisión, así como estableció las bases para organizarlos, debido a la situación de emergencia que se había suscitado en la etapa revolucionaria. La anterior ley, junto con la de moratoria para bonos hipotecarios del 21 de mayo de 1924, así como la de suspensión de Pagos de Bancos e Instituciones de Crédito, del 21 de agosto del mismo año, además del decreto por el cual se creó la Comisión Nacional Bancaria y la ley relacionada al Banco de México, fueron las bases en las cuales se basó el legislador para crear la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 31 de agosto de 1926.

En el año de 1932 se expide la Ley General de Instituciones de Crédito, en la cual se acentúa el papel rector del Estado mexicano y se regulan diversas operaciones bancarias.

En 1941, el día tres de mayo, se expide una nueva Ley General de Instituciones de Crédito.

En 1982, el 1° de septiembre, el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos expidió el decreto de expropiación de la banca privada, con excepción del banco obrero y la sucursal en México del City Bank, N.A., fueron expropiadas las instituciones de crédito, reformándose al efecto el artículo 28 constitucional,

⁵⁴ Ibidem, pág. 25

estableciéndose que: *"el servicio público de la banca y del crédito sólo podrá prestarse por el estado, por conducto de las instituciones que el mismo señale"*.⁵⁵

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la federación el 31 de diciembre de 1982, creó las sociedades nacionales de crédito, las cuales son entes públicos que tuvieron encomendada la función de la prestación del servicio de banca y crédito, disponiendo que los bancos privados expropiados fueran transformados en sociedades nacionales de crédito.

En 1985, el 14 de enero, se publicó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que abrogó la ley del mismo nombre publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982. Es en esta Ley cuando se integra la llamada Banca de Desarrollo, en contraposición a la Banca Múltiple. En esta misma fecha se publicó también la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

El 18 de julio de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Instituciones de Crédito, en la cual se definieron los componentes del Sistema Bancario Mexicano a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, debido a la liberación y apertura de la economía nacional. Dichos componentes, son de acuerdo a lo dispuesto por la Ley, el Banco de México, las Instituciones de Banca de Desarrollo, las Instituciones de Banca Múltiple, el Patronato del Ahorro Nacional y los Fideicomisos Públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como los que se constituyan en el Banco de México para los mismos fines.⁵⁶

⁵⁵ Ibidem, pág. 27

⁵⁶ Ibidem, págs. 27 a 29.

1.4. PANORAMA ACTUAL DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

En la actualidad, el Sistema Financiero Mexicano ha sufrido transformaciones radicales, debido en gran medida al acontecer político y social que ha tenido la sociedad mexicana; desde la Banca especializada, hasta la Banca Múltiple, del incipiente Mercado de Valores nacional hasta tener en la actualidad un moderno sistema operado desde la Bolsa Mexicana de Valores, en la actualidad existen, inclusive, nuevos elementos no conocidos anteriormente, tales como son las AFORES, que se ubican dentro del Sistema de Ahorro para el Retiro, que vino a suplir el antiguo esquema de pensiones y jubilaciones que venía operando, principalmente el IMSS, además de instituciones que siempre han estado presentes en cualquier sistema financiero moderno, como las compañías aseguradoras y las afianzadoras.

Si bien es cierto que el Sistema Financiero Mexicano ha evolucionado desde su creación y consolidación en el pasado siglo XX, sin duda también ha sido causa de múltiples actos de verdadero latrocinio, que más que ser un puntal para el desarrollo económico nacional, han constituido un verdadero lastre para el sano desarrollo de la economía nacional, tal es el caso, por citar algún ejemplo, y que es de mucha actualidad, el "FOBAPROA", que siendo un fideicomiso público operado por el Banco de México con la finalidad de garantizar la solvencia de las instituciones financieras, particularmente el sistema bancario, que como se ha visto anteriormente en este trabajo de investigación, es la columna vertebral del sistema de pagos de un país, se operó desde las altas esferas del poder político y económico para realizar bajo su amparo inmensos fraudes, que ahora deberemos cargar todos los mexicanos al transformarse dichos pasivos en deuda pública, con cargo a los ingresos fiscales.

No cabe la menor duda, que las últimas reformas legislativas llevadas a cabo en la regulación de diversas leyes y disposiciones de carácter financiero, son parte de los pasos necesarios para consolidar un verdadero sistema financiero

sano y con los controles suficientes para garantizar que las instituciones financieras en su conjunto, con su buen desempeño coadyuven en la consolidación de la economía nacional. Es cierto que se necesita de un sistema más competitivo, máxime que al lado de nuestros socios comerciales no ha lugar ni siquiera al mínimo parangón entre sus respectivos sistemas financieros. Sin embargo, las reformas que he comentado anteriormente no son suficientes todavía y tienen una alarmante tendencia a beneficiar en gran medida a las instituciones financieras extranjeras, quienes al controlar la mayoría de los integrantes del sistema financiero mexicano, dejan en una seria desventaja al resto de la economía, porque es sabido que dichas empresas al obtener beneficios, éstos no se emplean para el mejoramiento de la economía nacional en su conjunto, sino que son transmitidos directamente a las firmas matrices.

Lo anterior debería constituir un punto de preocupación entre quienes tienen en sus manos el sector financiero nacional, puesto que en la práctica, la rectoría del sistema financiero mexicano recae ya en las instituciones extranjeras, lo que origina que en su manejo no se decida ni se piense en función de las necesidades económicas del país, sino muy por el contrario, que dichas decisiones se tomen desde los centros financieros internacionales, como lo podemos observar en la actualidad.

¿Cuál es la importancia de pensar en un sistema financiero que responda a intereses nacionales?, simple y llanamente en la medida de lo posible evitar las crisis que se han suscitado de manera cíclica en los países denominados "de economía emergente", puesto que como lo vivimos en el año de 1995, al retirar los inversionistas de portafolio o inversión indirecta sus capitales del mercado nacional, dicha acción produce una descapitalización de las empresas, lo que ocasiona, entre otros graves y nocivos efectos, despidos masivos, aumentando con ello los problemas de desempleo, pobreza y delincuencia padecidas en nuestro país a partir de las últimas dos décadas. Como conclusión a mi anterior

comentario, me gustaría citar una parte de la conferencia pronunciada por el escritor Héctor Aguilar Camín en la 64 Convención Bancaria "Globalización y desarrollo", celebrada del 29 al 31 de marzo de 2001: *"Conviene a un país como México plantarse la rentabilidad a largo plazo de la justicia social. Hay que mirar hacia la equidad como una inversión, no como una filantropía. Ni la democracia ni la prosperidad pueden durar en sociedades desintegradas. Al final, los intereses estratégicos de la cohesión social y de la ganancia son convergentes. Ambas requieren un Estado fuerte y una economía de mercado fuerte."*⁵⁷

Al respecto, en el estudio que realizan las investigadoras Alma Chapoy Bonifaz e Irma Manrique Campos titulado "Las crisis financieras y las reformas del sistema" plantean un panorama muy actual de lo que ha significado la llamada "Globalización" en el sector de los servicios financieros, misma que por su importancia para este punto de la presente investigación transcribo a continuación:

"La liberalización de las corrientes comerciales y de capital, las políticas de privatizaciones, la integración obligada a los mercados mundiales, la globalización y la cada vez mayor dependencia de las fuerzas del mercado que premian el capital en detrimento del trabajo, han traído consigo devaluaciones, fuga de capitales, caída de las bolsas de valores, disminución en la tasa de crecimiento económico, un trato cada vez más desigual entre deudores y acreedores y una enorme transferencia de riqueza de los más pobres a los más ricos. En un mercado crecientemente global los países más débiles han quedado marginados.

Tan perjudiciales medidas de apertura fueron promovidas originalmente por Margaret Thatcher y Ronald Reagan y después por los sucesivos gobiernos estadounidenses y los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio (OMC) así como por los acuerdos regionales (Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN), los cuales han puesto en vigor reglas internacionales que han hecho muy volátil la economía mundial y provocado desequilibrios en los países subdesarrollados que los imposibilitan para

⁵⁷ APUNTES PARA EL DIPLOMADO "LOS FUNDAMENTOS JURIDICO-FINANCIEROS EN EL MEXICO ACTUAL", Universidad Latinoamericana y CONDUSEF, México, 2001

*elevar sus tasas de crecimiento a largo plazo. Esto porque se obliga a esas naciones a aplicar reformas estructurales que atraigan a los inversionistas y les ofrezcan garantías".*⁵⁸

Como lo explican las mencionadas investigadoras en su obra, en los últimos años se ha registrado un aumento importante en cuanto a la cantidad de operaciones financieras que se llevan a cabo diariamente, ya que los mercados bursátiles se han hecho mundiales y se puede negociar en las más importantes divisas las 24 horas del día, con una creciente variedad de instrumentos financieros. Las mencionadas investigadoras enumeran los activos involucrados en transacciones de capital, entre los que destacan los siguientes:

- Inversiones directas.
- Préstamos a corto y largo plazo.
- Tenencias transfronterizas de bienes raíces, acciones y deuda emitida internamente e internacionalmente (con maduraciones que van desde instrumentos del mercado monetario hasta notas y bonos de largo plazo).
- Valores de inversión colectivos.
- Depósitos en bancos y otras empresas financieras, entre otros.⁵⁹

También en el trabajo de investigación consultado, se puede advertir que las políticas de tipo monetarias de los gobiernos de la OCDE, principalmente del de Estados Unidos, ejercen una gran influencia en los tipos de cambio y movimientos de capital, sin que exista posibilidad alguna de ejercer algún tipo de contrapeso a tal poderío económico de las naciones más desarrolladas, por lo menos en la actualidad. Por ejemplo, mencionan las investigadoras en su trabajo, que *"la reversión de los flujos de capital a los países de Asia sudoriental –que desencadenó la crisis financiera de esa región- estuvo estrechamente vinculada con las modificaciones en los tipos de cambio y en las condiciones monetarias de*

⁵⁸ KAPLAN MARCOS E IRMA MANRIQUE CAMPOS, coordinadores: Regulación de Flujos Financieros Internacionales, Instituto de Investigaciones Económicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000, primera edición, México, páginas 209-256

⁵⁹ Cfr. *Ibidem*, página 209

*los Estados Unidos y Japón. Recientes fluctuaciones en el financiamiento privado externo de países latinoamericanos se relacionan también con cambios en las condiciones monetarias de los Estados Unidos de Norteamérica.*⁶⁰

Respecto de las AFORES, el excelente estudio que desarrolla el autor Angel Guillermo Ruiz Moreno, en el cual, indica:

"A casi un lustro de operar el renovado esquema pensionario, las interrogantes son muchas y las respuestas de plano no existen, porque si más del 90% del dinero hasta ahora captado del ahorro obligado a la planta trabajadora del país que se halla inmersa en el nuevo SAR ha sido invertido invalores gubernamentales, lo cierto es que el Gobierno Federal ha tomado dinero fresco y muy barato para financiar sus programas públicos, sin que a cambio dé muestras palpables de que el rubro social le intereses de verdad."

*"Es cierto, cambió el partido político gobernante en México en el año 2000, pero el modelo económico neoliberal impuesto desde tres sexenios anteriores sigue intacto; porque la verdad sea dicha, el mal llamado "gobierno del cambio" nos da más de lo mismo y nos desesperanza sin remedio, en tanto que las políticas privatizadoras se imponen en este mundo globalizado en donde el mercado sin rostro humano impone sus reglas. Todo ello aunado al desequilibrio mundial que en las economías de mercado –y en las bolsas de valores- produjo el repugnante ataque terrorista del fatídico 11 de septiembre de 2001, nos hacen temer al futuro ante la fragilidad mostrada por el esquema pensado para resolver el costo pensionario del nuevo siglo y milenio."*⁶¹

Por otro lado, en información reciente, han salido publicadas las cantidades que tienen que pagar todos los contribuyentes al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, mismas que ascienden a la cantidad de setenta mil millones de pesos, producto de intereses y vencimientos de adeudos al mencionado Instituto, para el 2003, mismos que se incluirán en el próximo presupuesto de egresos. (La Jornada, número 6394 del día 17 de junio del 2002), por el concepto de la deuda

⁶⁰ Cfr. *Ibidem*, página 210

⁶¹ RUIZ MORENO ANGEL GUILLERMO; *Las AFORE, El nuevo sistema de ahorro y pensiones*, 4ta edición, Porrúa, México, 2002, página XIX.

multimillonaria que se generó a raíz de la operación de salvamento de la banca mexicana. Es de comentarse además, de que es hasta la fecha en que ninguno de los que pudieran haber tenido algún grado de responsabilidad en ese millonario desfalco financiero ha sido citado por parte de la justicia para que responda civil, penal y en su caso, administrativa y políticamente de ese macrofraude.

Lo anterior es una brevisima semblanza de lo que es la actualidad del Sistema Financiero Mexicano.⁶²

⁶² Parte de la información anterior se investigó en los diarios nacionales "La Jornada", y "El Universal", entre otros, además de la información aportada por diversos medios impresos, como el semanario "Proceso". Se ha buscado, básicamente en sus páginas web <http://www.lajornada.org.mx> y <http://www.eluniversal.com.mx>, las cuales se pueden consultar para mayor referencia.

1.4.1. INFLUENCIA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE EN LOS ASPECTOS LEGAL, SOCIAL, ECONOMICO Y POLÍTICO DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

El Sistema Financiero Mexicano ha sufrido múltiples transformaciones a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, puesto que se ha abierto con mayor profundidad, a la influencia exterior, en virtud del fenómeno conocido como "globalización". Al respecto, Marcos Kaplan dice que la Globalización se difunde desde 1980 en grupos y sectores, la opinión pública, los medios de comunicación masivos, los centros de poder ideológico y político. Dicho fenómeno, según el autor en consulta, se ha traducido en las manifestaciones de tendencias que coinciden en la unión de las poblaciones del planeta en una economía única, a la cual también debería de corresponderles una sociedad y cultura únicas también, constituyendo a la larga, inclusive, un sólo sistema político.⁶³

Para entender con mayor claridad el fenómeno que se analiza en este apartado, acudimos a la consulta del libro "Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México", cuyos autores son los profesores Laura Hernández y Jorge Witker, con la finalidad de analizar los conceptos que en la referida obra se detallan y que a continuación se exponen.⁶⁴

*GLOBALIZACION. Es un proceso que se nutre del liberalismo económico, la democracia propietaria estadounidense y la tecnología cibernética que conjuga las categorías tiempo y espacio al servicio de un mercado planetario que propicia el libre flujo de mercancías, capitales y empresas, asignando unidades y beneficios económicos privados especialmente.*⁶⁵

⁶³Cfr. KAPLAN, MARCOS. Estado y Globalización. Regulación de los flujos financieros en México, dentro de la obra Regulación de los Flujos Financieros Internacionales, op. cit., pág. 33

⁶⁴ WITKER, JORGE y HERNÁNDEZ, LAURA, Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, 2000

⁶⁵ Cfr. WITKER y HERNANDEZ, ibidem, pág. 12

Asimismo, los autores en consulta refieren que una de las características primordiales es la desterritorialización de las empresas y mercados nacionales, las cuales tienden a desplazar las regulaciones de carácter nacional y local. Por otra parte, en la misma fuente consultada, se detallan diversos signos distintivos del fenómeno que se comenta, tales como que las economías se encuentran en constante interacción, hay un gradual incremento al comercio internacional, con las consiguientes eliminaciones de las barreras que se le han puesto tradicionalmente al mismo, el comercio comprende además de las mercancías a los servicios, lo que constituye que los servicios financieros se encuentran dentro de la misma situación de liberalización de las barreras que se han impuesto al comercio internacional.⁶⁶

COMERCIO EXTERIOR. Dicho término hace referencia al intercambio comercial de un país con relación a los demás, es decir, si tomamos como referencia a México, el comercio exterior de México es aquel que este país realiza con las diferentes naciones con las cuales comercia.⁶⁷

El anterior concepto se consideró conveniente transcribirlo de su fuente original, toda vez que es necesario para la elucidación correcta del tema globalización, que se trató con anterioridad.

Por lo antes mencionado, se puede colegir que en nuestro caso, la influencia que ha tenido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el Sistema Financiero Mexicano en los órdenes político, económico, social y jurídico ha sido enorme, debido a que, como ya se ha hecho mención anteriormente, propician una apertura del sector a las inversiones privadas, destacándose la participación de la inversión extranjera, tanto directa como de portafolios, lo que ha propiciado la evolución del sistema financiero mexicano hasta llegar a su actual estado de desarrollo.

⁶⁶ Ibidem, pág. 13
⁶⁷ Cfr. Ibidem, págs. 10-11

Las leyes en materia financiera constituyen el marco regulatorio, por medio del cual se "aterriza" el texto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en su aplicación a la realidad nacional.

De acuerdo a lo anterior, la Doctora Laura Hernández Ramírez señala que en los últimos años el sistema financiero mundial ha sufrido múltiples cambios por la internacionalización del capital y liberalización de los mercados, la aparición de nuevos intermediarios la incorporación de novedosa tecnología y globalización de nuevos y variados servicios.⁶⁸

El sistema financiero mexicano ha sufrido diversas transformaciones que han consistido en la liberalización en su regulación, que a partir de 1988 ha registrado una apertura externa y una reorganización de los agentes financieros a partir de la reprivatización de la banca y la constitución de los grupos financieros.

Entre las manifestaciones en las que se puede apreciar la influencia del TLCAN en el sistema jurídico mexicano, para Jorge Adame Godard, *"ni las políticas de comercio exterior ni el mismo tratado son en realidad el libre comercio. Este se formaliza en los contratos internacionales que celebran los particulares (personas o empresas) con el fin de intercambiar bienes y servicios. Las políticas de comercio exterior y los tratados de libre comercio, son por decirlo así, únicamente la escenografía adecuada para que actúen los verdaderos agentes del libre comercio que son los importadores, exportadores, fabricantes, las empresas y los empresarios, en suma. El TLCAN fija condiciones que supuestamente han de facilitar la celebración de contratos comerciales internacionales, como exportaciones o importaciones de mercancías, contratos de distribución, suministro o agencia, licencias de uso de marcas o patentes, contratos de transferencia de tecnología, contratos de transporte de mercancías, contratos de construcción o de obra terminada, contratos de prestación de*

⁶⁸ Cfr. HERNANDEZ RAMIREZ LAURA, Comercialización Internacional de los Servicios en México, McGrawHill, 1998, México, página 166.

*servicios, etcétera. El éxito o fracaso del TLCAN finalmente se medirá en relación con la contribución que haga al desarrollo de los tres pueblos, pero en forma inmediata se puede sopesar a partir del incremento o decremento de los contratos comerciales internacionales entre los tres países.*⁶⁹

Para darnos una idea de las desigualdades entre los sistemas financieros de los socios del TLCAN, la doctora Laura Hernández Ramírez señala que mientras en Estados Unidos la captación del ahorro es el equivalente al 53% del Producto Interno Bruto (PIB), en México es apenas del 28%, y el monto de los activos del Citicorp, principal banco estadounidense, en 1998 ascendía a 214, 821 millones de dólares, mientras que el mayor banco de México en aquel entonces era BANAMEX⁷⁰, tenía sólo 22 mil millones de dólares. No hacen falta comentarios respecto de la enorme desigualdad existente entre ambos sectores financieros.⁷¹

La apertura que se originó a raíz de la entrada en vigor del mencionado Tratado de Libre Comercio, no ha conllevado a los beneficios que se esperaban de la misma, y desde que empezó a entrar en vigor dicho Instrumento Jurídico Internacional, diversos autores han manifestado sus reservas ante tal situación, debido a que personas como Arturo Damm, en su obra TLC-Oportunidades, Retos y Riesgos- Análisis Crítico⁷², menciona que en primer lugar, uno de los objetivos que se esperaban en el año de 1994 con la apertura del sector financiero al libre comercio era que a través de la competencia bajaran los costos de los servicios financieros, lo cual, en la actual realidad del país no se ha visto reflejado. Por otro lado, Edgar Ortiz⁷³ en su ensayo "Mercados de capital y el desarrollo e integración

⁶⁹ ADAME GODARD JORGE; Contratos Internacionales en América del Norte, McGraw Hill, UNAM, México, 1999, página 1

⁷⁰ Ahora debe aclararse que BANAMEX es parte del Citigroup, por lo que ya no tiene un capital mayoritariamente mexicano. De hecho, el único banco con capital nacional hasta el año 2002 es el BANORTE.

⁷¹ Cfr. RAMÍREZ HERNÁNDEZ LAURA, op. cit, página 169.

⁷² DAMM ARTURO, TLC-Oportunidades, Retos y Riesgos- Análisis Crítico, Edamex, 1994, México, s/c.

⁷³ Dentro de la Obra Integración Financiera y TLC -Retos y Perspectiva, editorial siglo XXI-Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Primera edición, México, 1995, coordinadora Alicia Girón, pág.

financiera de México", señalaba en el año de 1994 que se tenía una expectativa de que el Tratado de libre Comercio de América del Norte impulsara el desarrollo del país gracias a un incremento en las inversiones de las empresas multinacionales de los vecinos del norte, así como del comercio internacional en el ámbito regional. Por lo que podemos ver en la actualidad, en el año del 2002, dichas expectativas no se han cumplido y sí, en cambio, han desencadenado una mayor dependencia de nuestro país con sus poderosos vecinos del Norte, particularmente los Estados Unidos de Norteamérica. El mismo autor señalaba en ese entonces que *"El TLC debe ser instrumentado adecuadamente, pues de lo contrario, la mayor actividad económica que se espera de este acuerdo trilateral sólo ocasionaría un crecimiento desequilibrado, particularmente en lo social (el subrayado es mío). Un aspecto en el que México debe prestar atención concierne a los mercados de capital, pues éstos constituyen la infraestructura obligada para enlazar la actividad económica de los tres países y financiar un desarrollo compartido."*⁷⁴ Entre las recomendaciones que señala el investigador Edgar Ortiz en su trabajo en 1994, destaca el hecho de que uno de los retos mayores del celeberrimo TLC era el permitir en el caso mexicano en particular, que la inversión extranjera directa estableciera sólidos vínculos con las demás empresas domésticas, además de propiciar una auténtica transferencia de tecnología, de modo que las economías emergentes cuenten con empresas competitivas que puedan responder a los retos de la globalización y contribuir directamente al desarrollo económico y social de esos respectivos países. Dichos efectos positivos que se esperaban del mencionado Tratado Internacional, serían posibles si hubiera existido en este tiempo una planeación económica adecuada, sobre todo en aspectos que involucren a la planta industrial y al comercio exterior, sin que necesariamente se vuelva al férreo control estatal de antaño, en opinión del autor en consulta.⁷⁵

⁷⁴ ORTIZ EDGAR; op cit, página 37.

⁷⁵ Cfr. Ibidem, página 38

Una de las formas en como se podría haber aprovechado mejor la aplicación del TLCAN en nuestro país consistía en el hecho de que las regulaciones de los sectores financieros de los tres países permitieran la operación de instituciones financieras de sus socios en sus respectivos territorios, lo que se ha cumplido puntualmente en el caso mexicano, al grado de que casi todos los agentes financieros dentro de nuestro sistema son extranjeros, salvo muy contadas excepciones. Lo que no puede decirse en el caso de nuestros socios comerciales, toda vez que en el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, las instituciones bancarias de un estado deben tener autorización para establecerse en otro estado, pues según se desprende del trabajo de Patricia Armendáriz y Margarita Mijangos, en Estados Unidos la regulación del establecimiento de instituciones financieras es competencia de los gobiernos locales.⁷⁶

De lo anterior se puede inferir que la materia financiera no podía escapar de dichos efectos, ya que como se ha señalado, en la actualidad el sector bancario, asegurador y en general, los principales actores en el Sistema Financiero Mexicano se encuentran en manos de los extranjeros, con una nula participación del capital nacional en el mismo.

Como consecuencias políticas de la influencia del Tratado de Libre Comercio, puedo mencionar que el debate político en torno a dicha materia se ha polarizado, lo que ha causado que se genere incertidumbre en los inversionistas que tienen depositado su dinero en instrumentos especulativos, lo que al causar nerviosismo entre dichos inversionistas, ocasiona que retiren sus capitales, deparando al país enormes perjuicios económicos, políticos y sociales por el cierre de diversas empresas que no pueden hacer frente a sus obligaciones contraídas en dólares, financiadas precisamente por la inversión de portafolio que se lleva a cabo en el Mercado de Valores.

⁷⁶ ARMENDARIZ PATRICIA y MIJANGOS MARGARITA: Retos de la Globalización en el Tratado de Libre Comercio: el caso de los servicios bancarios; dentro de la antología Integración Financiera y Tratado de Libre Comercio: Retos y perspectivas, Siglo XXI, 1995, México.

Lo que se propone es que en el Mercado de Valores se implemente un sistema de captación de recursos de inversión indirecta, con una obligatoriedad para el inversionista de mantener su capital en el Mercado de Valores nacional por un determinado plazo, lo cual daría mayor seguridad al financiamiento de proyectos de desarrollo en el país, aunque quienes sostienen que es necesario permitir la inversión especulativa a rajatabla, sin ningún tipo de control por parte del Estado Mexicano se oponen terminantemente a esta propuesta, que ya ha sido debatida en diferentes sectores que integran la economía nacional, por lo que en el corto plazo se observa difícil que alguna medida de este tipo pudiera implementarse.

La influencia social que se ha tenido a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en su tratamiento al Sistema Financiero como parte de los servicios susceptibles de intercambiarse libremente entre las tres economías que signaron dicho Tratado, se ha visto reflejada en mayor descontento de grandes capas de la población al no tener acceso a un sistema financiero, el cual es muy caro, no es lo eficiente que se pudiera esperar y sin embargo sus recursos son manejados por entidades privadas denominadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), que al tratar de captar mayores recursos en instrumentos bursátiles vía SIEFORES, que son sociedades especializadas en invertir los fondos para el retiro de los trabajadores, se corre el riesgo de que, en un mal momento para el Mercado de Valores se pudieran perder dichos recursos, lo que traería mayores conflictos sociales.

Por otro lado, se tiene que en la práctica, a los trabajadores que ya cumplieron con la edad para retirarse de la vida laboral activa, no se les está pagando la totalidad de los fondos que tengan ahorrados en sus cuentas de AFORES, generando que se especule respecto de dichos recursos que se están destinando al financiamiento del Gobierno Federal, situación que pudiera ser una

realidad, toda vez que se ha propuesto disponer de los recursos de las AFORES para hacer frente a los compromisos contraídos por el Gobierno. Lo que redundaría en un claro perjuicio económico de los trabajadores, además de poder llegar a constituir, inclusive, una violación flagrante a las garantías individuales de los gobernados, de ser cierto lo que se ha comentado anteriormente.

Se pusieron muchas expectativas en entredicho, puesto que en el año de 2002, la planta productiva mexicana casi ha desaparecido, y en rubros sociales a los cuales no les ha sido posible acceder al financiamiento que pudiera establecer el sistema financiero mexicano, y al haberse eliminado además los subsidios gubernamentales en diversas ramas de la producción nacional, han sufrido las graves consecuencias de las recesión económica que ha tenido estancada la economía nacional, al no haber obtenido un crecimiento real. México no ha podido poner al día sus estructuras y superestructuras y prueba de ello es el establecimiento, a decir de los autores Edgar Ortiz y de Vihang Errunza, de que en estas economías emergentes *"existen mercados financieros informales ya establecidos y que típicamente ofrecen sus servicios a los sectores familiar, pequeños agricultores y pequeñas empresas, los cuales tradicionalmente no tienen la capacidad de participar en el sistema bancario nacional"*⁷⁷. Un anterior y patético ejemplo que conocemos lo constituye el caso de defraudación en perjuicio de miles de ahorradores que depositaron sus pequeñas inversiones en la caja de ahorro denominada "el arbolito". Al respecto me gustaría realizar un comentario con relación a este ejemplo real que aconteció en el pasado reciente. Al haber sido un macrofraude el ocasionado por esta caja de ahorro en gran parte del país, y al no estar respaldada por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario por no ser entidades financieras contempladas en este esquema, y al no querer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público responsabilizarse por este fraude, ante la presión social, el presidente Vicente Fox mandó la iniciativa de la "Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo para el fortalecimiento de

⁷⁷ ORTIZ EDGAR Y ERRUNZA H. VIHANG; Los mercados de capital emergentes y la globalización financiera: retos para las finanzas modernas; Siglo XXI editores, 1995, México, página 63

Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores y se adiciona el artículo 51-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del 2000, como parte de la solución a la problemática originada por este caso, al que se sumaron otros más con posterioridad. Este Fideicomiso se creó antes de promulgar la ya comentada en este trabajo “Ley de Ahorro y Crédito Popular”, y cuya finalidad primordial era “apoyar a los ahorradores de las Sociedades de Ahorro y Préstamo y de las Cooperativas de Ahorro y Préstamo y de Apoyo a sus Ahorradores”. (artículo 2, fracción II de la Ley que crea el Fideicomiso...) Al respecto me viene a la mente la idea de la frase mexicana que encierra una verdad que no se puede negar, al menos en el presente caso - “después de ahogado el niño, quieren tapar el pozo”- lo que ocasiona que una deficiente regulación, aunada a una pésima planeación y administración del sistema financiero en general, conllevan que a la postre salgan mucho más caras las soluciones que aplican los funcionarios encargados del control y supervisión de un sector tan estratégico que su correcto funcionamiento debería considerarse, incluso de “seguridad nacional”, que los costos que pudiera producir una adecuada supervisión y vigilancia de las instituciones que componen el Sistema Financiero Mexicano.

Para concluir con este punto, al comentar las asimetrías que existen en los tres sistemas financieros miembros del TLCAN, la investigadora Alicia Girón señala que la diferencia y complejidad del Sistema Financiero de los estados Unidos de América respecto a los de sus dos socios en dicho Tratado Internacional, es que el sistema estadounidense tiene una gran fragmentación de sus instituciones financieras, manifestado en el enorme número de bancos aseguradoras; además de la amplitud de los instrumentos financieros y la importancia que se le da al financiamiento directo mediante la emisión de valores de mercados abiertos y papel comercial.⁷⁸ Al observar tal diferencia, tanto en el

⁷⁸ Cfr. GIRON ALICIA; Banca Comercial en Canadá, Estados Unidos y México; Integración Financiera y Tratado de Libre Comercio, página 257

tamaño del volumen de las inversiones, como en la complejidad de la organización de los diversos sistemas financieros, se puede llegar a la conclusión de que tratar de armonizar dichos sistemas financieros en un instrumento jurídico internacional no ha sido posible, sino que más bien, el sistema financiero mexicano ha sido absorbido por el auge y el desempeño de los integrantes de los sistemas financieros de sus socios comerciales. Reproduzco un cuadro elaborado por las investigadoras Patricia Armendáriz y Margarita Mijangos en el cual marcan las diferencias nominales entre diversas instituciones financieras de Estados Unidos, México y Canadá.⁷⁹

| ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA | ESTADOS UNIDOS MEXICANOS | CANADA |
|---------------------------------------|--|---|
| Bank Holding Company | Sociedades Controladoras | Bank Holding Companies |
| Securities Firms | Casas de Bolsa | Investment dealers y stock brokers |
| Bonding Companies | Instituciones de Fianzas | Bonding Companies |
| Clearing and Settlement organizations | Cámaras de compensación interbancarias | Clearing and settlement |
| Commercial lending companies | No existen en México | Financial corporation (especializadas en crédito comerciales) |
| Commodity trading advisors | No existen en México | Advisors |
| Commodity pool operator | No existen en México | Las Investments companies realizan sus funciones |
| Consumer finance company | No existen en México | Consumer loan company |

⁷⁹ Tabla tomada de Patricia Armendáriz y Margarita Mijangos, Retos de la Globalización en el TLC, op. cit., páginas 290-292, 1995, México

| | | |
|-------------------------------------|--|--|
| Credit Union | Uniones de crédito(desparecen por la LACP), y sociedades cooperativas de ahorro y préstamo | Credit Union |
| Credit charge o charge card company | Empresas que manejan tarjetas de crédito | Credit card company |
| Banks | Instituciones de Banca Múltiple | Banks |
| Factoring companies | Empresas de factoraje financiero | Factoring companies. Algunas finance companies realizan también funciones de factoraje |
| Financial leasing companies | Arrendadoras Financieras | Financial leasing companies, Business Financing, Business corporations |
| Insurance companies | Instituciones de seguros | Insurance companies |
| Interbank payment systems | Cámara de compensación en el Banco de México | Interest payment system |
| Investment adviser | En México no estanb regulados como persona jurídica, pero existen algunos actualmente | Advisor |
| Pension funds | Sistemas de retiro | Pension and retirement plans |

| | | |
|--|---|------------------------------|
| Stock and commodity exchanges or associations | Bolsa Mexicana de Valores. No existen bolsas para manejar derivados de productos | Stock exchanges |
| Investment companies | Sociedades de inversión | Investments companies |

CAPITULO 2.
LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES DE
LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS.

SUMARIO. 2.1. COMPETENCIA DE LA CONDUSEF EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS; 2.1.1. CONCEPTO; 2.1.2. LIMITES; 2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS; 2.3. ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS ESQUEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN OTROS PAISES; 2.3.1. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA; 2.3.2. REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA; 2.3.3. CANADA; 2.3.4. ESPAÑA; 2.4. LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN EL SISTEMA JURÍDICO-FINANCIERO MEXICANO; 2.4.1. LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO; 2.4.2. LEY DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS; 2.4.3. LEY DEL MERCADO DE VALORES; 2.4.4. LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO; 2.4.5. LEY DE AHORRO Y CREDITO POPULAR; 2.4.6. LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO; 2.4.7. LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS; 2.4.8. OTRAS DISPOSICIONES LEGALES RELACIONADAS.

89-A

CAPITULO 2

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS

2.1. COMPETENCIA DE LA CONDUSEF EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, es el organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de la protección y defensa de los derechos e intereses de los Usuarios y que tendrá domicilio en el Distrito Federal.

Por lo que respecta a la competencia que tiene el Organismo en la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros en nuestro país, considero importante transcribir la definición que sobre tal concepto proporciona el maestro José Ovalle Favela en su libro "Teoría General del Proceso"

"Habíamos señalado anteriormente que el artículo 16 de la Constitución establece la garantía de legalidad, la cual no sólo es aplicable a los actos de los órganos jurisdiccionales, sino a los de cualquier autoridad, cuando afecten, de alguna manera, los derechos o los intereses jurídicos de las personas. De acuerdo con el primer párrafo de este precepto constitucional, 'nadie pueda ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento'. Esta garantía de legalidad exige, por un lado, que el acto de molestia conste en un mandamiento escrito en el que se expongan los fundamentos legales y los motivos de hecho que sirvieron de base para ordenarlo; pero, además, que la autoridad que lo haya dispuesto sea competente para

hacerlo conforme a la Ley. En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que 'las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite'.

Al formar parte de la garantía de legalidad, la competencia es una condición que deben satisfacer no sólo los juzgadores sino todas las autoridades. Por la misma razón, la competencia debe estar señalada en la ley. Con todo acierto, Ignacio L. Vallarta entendía la competencia prevista en el artículo 16 de la Constitución como "la suma de facultades que la ley da (a una autoridad) para ejercer ciertas atribuciones."⁸⁰

Por lo anteriormente expuesto, se puede colegir que en el caso concreto, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros tiene prevista su competencia en los artículos 10 y 11 de la mencionada ley, en los cuales se establecen los siguientes puntos que a continuación desglosaré:

- a). En primer lugar, la plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos, y facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en la Ley;
- b). La facultad para atender y resolver las consultas que le presenten los usuarios, sobre asuntos de su competencia;
- c). Atender, y en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre los asuntos que sean competencia de la Comisión Nacional;
- d). Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre el Usuario y la Institución Financiera en los términos previstos en esta ley, 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 lo cual dichos Usuarios deberán apegarse a lo establecido en el último párrafo del artículo 63 de la Ley de referencia;

⁸⁰ OVALLE FAVELA JOSE Teoría General del Proceso, Cuarta Edición, Oxford University Press, México, págs. 133-134

- e). Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho de conformidad con esta ley, 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 esta Ley;
- f). De conformidad con lo señalado en el artículo 86 de la ley, prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los Usuarios, en las controversias que se susciten 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;
- g). Proporcionar a los usuarios los elementos necesarios para procurar una relación más segura y equitativa entre éstos y las Instituciones Financieras. Expedir, cuando así proceda, y previo el pago de los gastos correspondientes, copia certificada de los documentos que obren en poder de la misma, siempre y cuando se compruebe fehacientemente el interés jurídico;
- h). Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación más equitativa entre las Instituciones Financieras y los Usuarios, así como un sano desarrollo del sistema financiero mexicano;
- i). Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para coadyuvar al cumplimiento del objeto de la ley y al de la CONDUSEF;
- j). Emitir recomendaciones a las instituciones financieras para alcanzar el cumplimiento del objeto de la Ley y de la propia CONDUSEF, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;
- k). Formular recomendaciones al Ejecutivo Federal 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 la Ley y al de la

CONDUSEF, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano;

- l). Concertar y celebrar convenios con instituciones financieras, así como con las autoridades federales y locales, a efecto de dar cumplimiento a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros;
- m). Elaborar estudios de derecho comparado relacionados con las materias de su competencia y publicarlos para apoyar a los Usuarios y a las Instituciones Financieras;
- n). Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las de la CONDUSEF;
- ñ). 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;
- o). 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;
- p). Informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las instituciones financieras y sus niveles de atención, así como de aquellas que Instituciones Financieras que presentan los niveles más altos de reclamaciones por parte de los usuarios;
- q). Orientar y asesorar a las Instituciones Financieras sobre las necesidades de los usuarios;
- r). 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;
- s). 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 los servicios

contratados;

- t). Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y arbitraje a los que se refiere la ley en comento, 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;
- u). Imponer las sanciones previstas en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros;
- v). Aplicar las medidas de apremio a que se refiere la citada ley;
- w). 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;
- x). Determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías a las que se refiere la citada ley, así como el monto que deberá registrarse como pasivo contingente por parte de las instituciones financieras en términos del artículo 68, fracción X;
- y). Condonar total o parcialmente las multas impuestas por el incumplimiento de la mencionada ley;
- z). Las demás que sean conferidas al organismo derivadas de la Ley en comento o bien, de cualquier otro ordenamiento.

Las anteriores constituyen las facultades, que por la ley de su materia, le han sido conferidas al organismo. Para entender mejor al respecto, es interesante acudir a la exposición de motivos del grupo parlamentario a cuya iniciativa se creó la ley de la materia que se comenta.

"No se considera oportuno que las funciones que realizaría la Comisión fuesen atribuidas a la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor, ni que las sean conservando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros, etc., (sic) en virtud de las siguientes razones:

Se pretende dotar a la Comisión de atribuciones para resolver las controversias que serán objeto de atención por parte de la misma y no sólo fungir como árbitro, que es la facultad que actualmente tienen la Procuraduría Federal para la Defensa del Consumidor y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o la Comisión Nacional de Seguros (sic). A mayor abundamiento, la Profeco (sic) es una entidad sectorizada a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (hoy Secretaría de Economía), y la facultad de supervisión y regulación de las entidades financieras está encomendada por ley a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, 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.”⁸¹

2.1.1. CONCEPTO

El concepto de competencia lo he tratado al principio del presente capítulo, basándome en el concepto que menciona el maestro Ovalle Favela en su obra “Teoría General del Proceso”, por lo que a continuación se citan otros conceptos aportados por otros maestros en sus respectivas obras.

El maestro Rafael de Pina en su “Diccionario de Derecho” da las siguientes acepciones del mencionado concepto:

“Potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto. Llámase objetiva a la fundada en el valor del negocio o en su objeto; funcional, cuando es atribuida en atención a la participación asignada al órgano jurisdiccional en cada instancia o en relación con la existencia de los distintos tipos de proceso, y territorial cuando se deriva de la situación espacial del órgano. Idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos.”⁸²

⁸¹ Exposición de motivos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicio Financieros

⁸² PINA, RAFAEL DE, Diccionario de Derecho, op. cit., pág. 172

Por otro lado, el maestro Miguel Acosta Romero en su "Teoría General del Derecho Administrativo"⁸³, señala que la competencia es la potestad para actuar que detentan los diversos órganos del Estado. Ahora bien, en relación a la competencia en sentido estricto, el autor en consulta indica que la competencia relativa a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos, se encuentran dispersos en diversos ordenamientos jurídicos y que además, cambian con frecuencia. Otro autor que proporciona un excelente concepto de la competencia es el jurista José Alberto Garrone, quien da dos acepciones para dicho concepto:

"COMPETENCIA: 1). Es la capacidad o aptitud que la ley reconoce a un juez o tribunal para ejercer sus funciones en relación con una determinada categoría de asuntos. La jurisdicción es un presupuesto subjetivo de la competencia, en tanto que ésta significa el grado de aptitud que la ley confiere a un órgano jurisdiccional para el ejercicio de sus funciones, colocando el concepto en la misma relación que existe entre persona y capacidad desde el punto de vista civil.

2). En otro sentido, la competencia es un grado de aptitud, lo cual implica un conjunto de limitaciones cuantitativas no tanto frente a la jurisdicción, sino frente a otros grados jurisdiccionales. Frente a una pluralidad de órganos jurisdiccionales es conveniente delimitar y regular el grado de aptitud de cada uno de ellos, pues de lo contrario ocurriría que de un mismo asunto podrían ser dos o más jueces competentes, o lo que es peor, que todos los jueces fueran incompetentes. En ambos casos existe el conflicto de competencia, pero en el último es una privación de justicia."⁸⁴

COMPETENCIA ADMINISTRATIVA: La actividad de la administración pública se concreta en hechos y actos jurídicos y no jurídicos (actividad externa e interna, respectivamente), cuya validez depende de que la actividad correspondiente haya sido desplegada por el órgano actuante dentro del respectivo círculo de sus atribuciones legales. Este círculo de actividades legales determina la capacidad legal de la autoridad administrativa, capacidad que en derecho administrativo suele denominarse competencia. La competencia es lo que caracteriza verdaderamente una repartición administrativa y la distingue de otra. Es merced a la competencia, por ejemplo, que un ministerio se distingue de otro ministerio. Por lo que antecede, la competencia puede

⁸³ ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1999, página

⁸⁴ 24

⁸⁴ GARRONE JOSE ALBERTO; Diccionario Jurídico Abeledo Perot, Tomo I, Argentina, páginas 420-422

ser definida como el complejo de funciones atribuido a un órgano administrativo, o como la medida de potestad atribuida a cada órgano. El origen jurídico legal de la competencia concuerda con el advenimiento del constitucionalismo, ya que al consagrar éste al principio de separación de poderes legislativo, ejecutivo y judicial, consagró simultáneamente el principio de separación de las funciones estatales, que clasificadas en tres grandes grupos –legislativas, ejecutivas (administrativas) y judiciales- fueron respectivamente adjudicada a cada uno de los tres órganos esenciales integrantes del gobierno. Ello constituye la distribución de competencias dentro del estado. En este orden de ideas, el presidente de la República, administrador general del país, por razones de división de trabajo, distribuye entre subordinados suyos el ejercicio de las distintas actividades integrantes de su competencia constitucional.⁶⁵

2.1.2. LIMITES

En el caso concreto, los límites de la competencia del organismo público descentralizado Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros se encuentra dentro del catálogo de facultades que le encomienda la ley para el cumplimiento de la finalidad para la que fue creada dicha persona jurídica. Así tenemos, que la CONDUSEF no puede llevar a cabo las actividades en las cuales, por disposición de la ley de su creación y de su materia, no se encuentren especialmente conferidas. Por ejemplo, derivado de los diversos procedimientos en los cuales la CONDUSEF actúa como árbitro, no podría embargar bienes suficientes y bastantes para garantizar el cumplimiento de una obligación derivadas de un laudo arbitral que sea emitido en la misma Comisión *per se*, tiene que acudir ante un juez con plena jurisdicción para que se homologue dicho laudo y el juez ordene por tener la potestad y el *imperium*, que se proceda a dar cumplimiento coactivo a dicha resolución. Caso contrario puede ser el que nos presenta el Instituto Mexicano del seguro Social, Organismo descentralizado también, pero con una facultad especialmente conferida por la Ley que le da origen, y que lo inviste de potestad e *imperium* para poder ser una

⁶⁵ Cfr. *idcm*

autoridad fiscal autónoma, lo cual le permite cobrar aportaciones de seguridad social de manera coactiva sin acudir a ninguna otra instancia.

2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

Las características de la protección de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros tienen su fundamento y su antecedente inmediato en la protección de los derechos de los consumidores, a tal grado es la aproximación, que en España a esta figura de protección y defensa a los usuarios de servicios financieros se le conoce como "Protección del consumidor de crédito"⁸⁶.

Al respecto, se puede afirmar que los citados derechos de protección vienen derivados, a decir de Rolando Franco y Carmen Artigas, ambos investigadores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)⁸⁷, de los propios derechos del hombre, mismos que se encuentran consagrados en la Declaración Universal de Derechos del Hombre, reconociendo dicha declaración a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como una categoría especial de los Derechos Humanos.

En este tenor, los autores consultados enlistan dichos derechos económicos sociales, económicos y políticos, basándose en la información que ha sido proporcionada por la citada Declaración de los derechos del Hombre de las Naciones Unidas, pero que ha sido tema que se ha recogido en distintos instrumentos internacionales, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), que contiene referencias a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estableciendo el

⁸⁶ PETIT LAVALL MARIA VICTORIA, La protección del consumidor del crédito: las condiciones abusivas de crédito, Valencia, Biblioteca Jurídica Cuatrocasas, 1996, pág. 123-160

⁸⁷ Artículo titulado Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: su situación actual, dentro de la publicación ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL Y DERECHOS FUNDAMENTALES. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, Universidad de Granada, España, 2001, págs. 59-127

modo progresivo por el cual se deberá adoptar su implementación y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la asamblea de la Organización de Estados Americanos en 1988 y que busca la incorporación de los citados Derechos a la Convención, donde se encontraban escasamente tratados.⁸⁸

De acuerdo con esta investigación, los autores afirman que en la discusión doctrinaria que se ha suscitado en torno a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante DESC) es la naturaleza jurídica de los mencionados derechos, se divide en dos vertientes:

a). Aquella que considera que los DESC son simples aspiraciones o ideales, ya que no resultan exigibles, puesto que no existen recursos jurídicos que se puedan interponer para su cumplimiento efectivo. Los mismos autores aseguran que aún cuando se opte por esta orientación doctrinaria, la importancia de las declaraciones, convenciones y cláusulas sobre derechos económicos, sociales y culturales no disminuiría, toda vez que contribuiría a *arraigar orientaciones ético-culturales que progresivamente van integrando las formas de conciencia social y condicionando las decisiones societales en el sentido de realizar esfuerzos de superación de esas carencias.*⁸⁹

b). La posición doctrinaria que asegura que los DESC son verdaderos derechos, reconocidos como tales por los estados tanto en su propio orden jurídico interno, como al suscribir acuerdos internacionales. Sin embargo, a diferencia de los derechos civiles y políticos que han sido objeto de mayor atención, codificación legislativa e interpretación y aplicación judicial, los DESC aparecen como de segunda clase, inaplicables, carentes de juridicidad, es decir, de imposible sometimiento a los tribunales y posibles de una realización progresiva sin mayor especificación. No obstante lo anterior, la declaración de

⁸⁸ Ibidem, págs 62-63

⁸⁹ Idem

1948 establece la indivisibilidad e interdependencia de todos ellos, reafirmado en la Conferencia de los Derechos Humanos de 1993, lo que pondría fuera de toda discusión el carácter de derechos humanos básicos.⁹⁰

Lo expuesto sirve de fundamento para afirmar que las características de la protección a los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros se enmarcan dentro de los derechos derivados de los derechos humanos genéricos. Al respecto es necesario mencionar que el artículo 2 del pacto de los DESC, regula las obligaciones de los estados firmantes, para que de manera inmediata comiencen a adoptar medidas que permitan a todos los individuos el pleno goce de los mencionados derechos. Al respecto, menciona que los requisitos que necesita un particular para que pueda exigir a través de un procedimiento jurídico la implementación y cumplimiento de los mencionados derechos. Se necesita la existencia de:

1. Un titular (derecho subjetivo).
2. Un procedimiento jurídico para exigir el cumplimiento de ese derecho.
3. Una autoridad jurisdiccional a la cual recurrir.
4. Un sujeto responsable, que no necesariamente debe ser el causante del incumplimiento.

En apoyo de lo anterior, surge la definición que nos da la profesora María del Mar Andreu Martí en su artículo "Notas sobre la figura del defensor del cliente en la práctica bancaria española"

"El estudio de una figura como la de 'defensor del cliente' o, siguiendo la terminología anglosajona, ombudsman debe iniciarse con la advertencia previa de encontrarnos ante la típica figura

⁹⁰ Idem

surgida como respuesta a las propias necesidades del mercado y creado por el mismo."⁹¹

Es significativo dar una definición precisa de lo que es Derecho del Consumo, derivado de los principios brindados por las Cortes españolas, definiendo así al mencionado Derecho del Consumo como: *"el conjunto normativo caracterizado por su interdisciplinariedad, esto es, formado por normas de naturaleza dispar (civiles, mercantiles, penales) cuyo nexos de unión y de homogeneidad, de carácter meramente funcional, es el fin perseguido por ellas: la protección de los consumidores y usuarios"*.⁹²

Por otro lado, se tiene que este tipo de derechos no deben ser considerados como meras declaraciones de buenas intenciones o de compromiso político, toda vez que, de acuerdo con la investigación de Víctor Abramovich y Christian Courtis, *"la adopción de los tratados internacionales que consagran derechos económicos, sociales y culturales generan obligaciones concretas al estado, que -asumiendo sus particularidades- muchas de estas obligaciones resultan exigibles judicialmente y que el estado no puede justificar su incumplimiento manifestando que no tuvo intenciones de asumir una obligación jurídica, sino simplemente de realizar una buena declaración de buena intención política"*.⁹³

Cabe mencionar que en Argentina, según señala Ernesto Wyar la protección y defensa de los derechos de los usuarios de servicios financieros se conocen como "defensa de la competencia y lealtad comercial". En este orden de ideas, en una definición del derecho del consumidor, se infiere a partir de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley de Defensa de la Competencia y de la Lealtad

⁹¹ REVISTA DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL, Año XIII. Número 54, abril-junio de 1994, Centro de Documentación Bancaria y Bursátil, Madrid, España, págs. 425-445

⁹² Ibidem, pág. 425

⁹³ ABRAMOVICH VICTOR y COURTIS CHRISTIAN; Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales; en la antología de Miguel Carbonell, Derechos Sociales y derechos de las minorías, 2da edición, Porrúa, México, 2001, páginas 139 y 140.

Comercial (LDCLC) de la República Argentina y otros ordenamientos jurídicos que dan cuenta a la pertenencia de dichas leyes a un nuevo tipo de derecho que ha ingresado en el campo de la economía. *"Se trata de un conjunto de normas, contenidas en distintas leyes, que tienen por objeto la tutela o defensa de aquellos que concurren al mercado donde se distribuyen los bienes y servicios, como consumidores o usuarios."*⁹⁴

El autor citado hace distinguir entre lo que se debe entender entre "consumidor" y "usuario", ya que ambas acepciones merecen definiciones diversas. En el caso de los consumidores, el autor consigna la definición consignada en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española *"consumidor es el que consume y consume aquel que con el primer uso que hace de una cosa la extingue o la destruye. Desde el punto de vista jurídico consumidor es el que hace uso de cosas consumibles y por tales se entiende como aquellas cuya existencia termina con el primer uso y las que terminan para quien deja de poseerlas por no distinguirse en su individualidad."*⁹⁵

En cuanto a la figura del Usuario, además de la definición que se ubica al principio de esta investigación, el autor en consulta refiere que es la persona que adquiere cosas de uso durable, es decir, cosas que no se destruyan o extingan con el primer uso, sino que su utilización puede ser más o menos prolongada. También refiere que es la persona que utiliza servicios, prestaciones de hacer, o prestaciones de hacer y dar, a cambio de un precio en dinero.⁹⁶

En Argentina, la Ley de Defensa del Consumidor ampara y protege al usuario de la tarjeta de crédito, proveyéndole de una doble tutela por parte del referido cuerpo normativo: Por un lado, frente a la Institución Financiera emisora de la tarjeta, se protege al usuario como tal, en tanto que frente al establecimiento

⁹⁴ WYAR ERNESTO; Tarjeta de Crédito y Defensa del usuario, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2000, página 45

⁹⁵ Ibidem, página 55

⁹⁶ Cfr. Ídem

en el cual haya pagado la adquisición de un bien o la utilización de un servicio, su protección lo será como consumidor ante dicho establecimiento mercantil.⁹⁷

En México, la finalidad de la Procuraduría Federal del Consumidor, tiene su fundamento ideológico en el ombudsman sueco, quien habla y representa a otros ciudadanos en el Parlamento Sueco. En el sistema anglosajón existe la figura del Consumer Ombudsman, quien en su ámbito de competencia realiza actos a favorecer a quienes son los consumidores en dicho país.⁹⁸

En México la necesidad de contar con un organismo encargado de defender en exclusiva los derechos y los intereses de los usuarios de servicios financieros, por la razón de que todos en mayor o menor medida somos usuarios de servicios financieros, hizo posible de que en forma primaria se creara la CONDUSEF, siendo necesario que se tutele en mayor medida a quienes son usuarios con una capacidad económica débil, como lo son por ejemplo quienes reciben el pago de sus jubilaciones en una cuenta de depósito de dinero con el uso de la tarjeta de débito o quienes tienen depositado su fondo para el retiro en las AFORES, entre otros y que son las personas que más necesitan de esa protección, cuyo otorgamiento es parte de los deberes del Estado Mexicano, para con los grupos sociales más vulnerables y que han sido, tradicionalmente, los más esquilados por parte de las Instituciones Financieras que, desafortunadamente, abusan de su enorme poderío económico y su influencia política en perjuicio del sano desarrollo económico y social del país.

⁹⁷ Cfr. *Ibidem*, página 54

⁹⁸ Cfr. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS; Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM-Porrúa, 1991, 4ta edición, México, página 2576

2.3. ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS ESQUEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN OTROS PAISES

Como preámbulo al estudio comparativo de diversos esquemas de protección a los derechos de los usuarios de servicios financieros, a través de una consulta realizada en internet a la página web del Ombudsman francés, se tienen datos precisos de los antecedentes de esta noble institución, mismos que considero indispensables para entender la naturaleza de los organismos de protección de los derechos de las personas, partiendo de su origen, por lo que ofrezco una síntesis de los mismos.

La finalidad de la institución del ombudsman en Europa y en el mundo, es para coadyuvar y desarrollar la democracia y el refuerzo del estado de derecho

En los orígenes del ombudsman, se tienen dos modelos a distinguir: el ombudsman parlamentario, institución que hace su aparición desde el siglo XIX y el ombudsman administrativo, más reciente, aparecido en la década de los setenta.

El ombudsman fue creado en 1809 en Suecia. En esa época no existía sino en aquellos países con tradición parlamentaria sólida, cuya asamblea legislativa contaba con un verdadero poder de control sobre el gobierno.

Ligado a las ideas desarrolladas a partir de la ilustración y en contra del régimen antiguo, se concibió esta institución con la finalidad de limitar el absolutismo real y garantizar los derechos de los ciudadanos, el Ombudsman hace su aparición como una especie de mandatario parlamentario, cuyas funciones consistían en vigilar que los actos de gobierno se ajustaran a la misión del mismo y el apego irrestricto a la ley.

Las leyes, emanadas de la Constitución, misma que ha sido dictada por el poder constituyente originario, depositado en la representación popular del Parlamento, cuya legitimidad proviene de la elección que hicieron de sus miembros por parte del mismo pueblo, pueden ser apeladas directamente por los ciudadanos, lo cual da un acento particular que versa sobre la protección de las libertades y derechos fundamentales.

El Comisario parlamentario para la administración fue creado en la Gran Bretaña en el año de 1973, o el Mediador francés creado en el mismo año, en un contexto diverso al ombudsman tradicional. Desde estos dos países, el Parlamento ejerció un verdadero control político sobre el gobierno, así como la jurisdicción controló las acciones de la administración, asegurando la defensa de las libertades fundamentales. El Mediador administrativo, más que proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, se concreta en mejorar las relaciones cotidianas entre la administración y los usuarios, así como de auxiliar a estos últimos en sus problemas devenidos por la citada relación con la administración. Cabe hacer la aclaración que este tipo de mediador no puede ser requerido directamente por los ciudadanos, sino que es a través del parlamentario por el que podrán presentar sus reclamaciones en contra de los servicios brindados por la administración del gobierno.

Más allá de las circunstancias de su creación, de su origen y las competencias que tengan los diversos órganos de protección de los derechos de los ciudadanos en el mundo, todos estos organismos comparten características comunes y similares tendencias, cuyo campo de acción se da en las relaciones entre el poder público y los ciudadanos. Son independientes, por lo que las reclamaciones presentadas por los ciudadanos o los administrados, dependiendo el caso, son tratadas imparcialmente por ellos. Entre sus facultades, se encuentra la de emitir recomendaciones que no sean obligatorias para las autoridades reclamadas, aunque sí tienen la potestad de hacerlas públicas. Ocupan un lugar

principal en el desarrollo político e institucional de sus respectivos países.

En la vida cotidiana, estas instituciones juegan un rol importantísimo en cuanto a la protección de las libertades fundamentales se refiere. La función del Ombudsman o Mediador administrativo, dependiendo el asunto, esté completamente ligada a la democracia. Este tipo de organismos protectores surgen en los países cuando, o bien se ha regresado a la democracia tras un régimen autoritario, o bien, la misma práctica democrática se pretende revitalizar a través de un contacto cercano y directo con los ciudadanos, como es el caso del Royanne-Uni en Francia.⁹⁹

2.3.1. ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

De acuerdo con el Doctor Jesús de la Fuente, en este país *“La Reserva Federal actúa como Banco Central de los Estados Unidos, fue creada en 1913 con el fin de propiciar el desarrollo de un sistema monetario y financiero más seguro y estable, entre sus funciones principales se encuentra la de supervisar y regular a las instituciones financieras con la intención de proteger los derechos de los usuarios de servicios financieros.”*¹⁰⁰ Este organismo, por lo tanto, realiza las funciones que en México llevan a cabo las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas, Bancaria y de Valores, y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, además de la labor que realiza la propia CONDUSEF en materia de protección y defensa de los usuarios de servicios financieros. Me cuestiono en este punto lo siguiente: ¿Por qué en México necesitamos un sistema tan complicado de supervisión, regulación y de protección a los usuarios en materia financiera, que conlleva con excesivos costos operativos y funcionales, que en un país como el nuestro con necesidades apremiantes de invertir en educación y alimentación, y que por lo tanto, es un lujo contar con una superburocracia muy bien pagada, pero que no ha podido evitar situaciones que han lesionado gravemente el patrimonio de muchos mexicanos, como lo es el asunto del FOBAPROA, por mencionar sólo

⁹⁹Cfr. <http://www.mediateur-de-la-republique.fr/mediateur/monde/index.htm>

¹⁰⁰ DE LA FUENTE RODRIGUEZ JESUS, Op. Cit. página 1353

un ejemplo más o menos reciente en cuanto a fraudes financieros? No puedo responder al anterior cuestionamiento.

La Reserva Federal es el órgano encargado de aplicar diversas leyes que tutelan los derechos del consumidor en su trato con las instituciones financieras. El máximo órgano de gobierno es la Junta de Gobernadores, localizada en Washington D.C., y desempeña su labor con los doce bancos integrantes de la Reserva Federal distribuidos en el país, para asegurarse del cumplimiento de las leyes aplicables por parte de los bancos sujetos a las mismas.¹⁰¹

La Reserva Federal se encarga de investigar las reclamaciones presentadas por los usuarios contra cualquier banco miembro del sistema. Si la reclamación se presenta contra bancos estatales, quien se encarga de realizar la investigación es el banco regional competente en razón del territorio donde se encuentra la institución reclamada. La Reserva Federal no puede resolver las reclamaciones derivadas del contrato, o bien hechos no documentados que se susciten entre el banco o el cliente, o que el cliente esté en desacuerdo con las políticas empleadas por el banco, ya que dichas conductas no se encuentran reguladas en leyes federales o cualquier otra regulación,. Sin embargo, De la Fuente Rodríguez afirma que aún cuando el cliente que presente una reclamación relacionada con las conductas anteriormente descritas, obtiene por lo menos la aclaración de las dudas que pudiera tener en la prestación de los mencionados servicios.

Por otro lado, el mencionado autor refiere que la "Federal Trade Comisión Improvement Act" ordena que las agencias relacionadas con la supervisión de la banca establezca una oficina con el propósito de que reciba las reclamaciones por parte de los usuarios de servicios financieros que denuncien prácticas bancarias o

¹⁰¹ Cfr. *Ibidem*, página 1354

políticas injustas de las instituciones que caigan en la esfera competencial de las referidas agencias.¹⁰²

2.3.2. REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA¹⁰³

El servicio de Ombudsman Financiero en Inglaterra es una organización independiente que recibe las quejas respecto de los productos financieros. Da a los usuarios instrucciones precisas para presentar reclamaciones a las compañías. Si estas fueren rechazadas, existe un servicio en la internet que ofrece los formatos de quejas, además de que la mencionada página web ofrece artículos, reportes técnicos entre otros servicios.

La Oficina del Ombudsman bancario fue inaugurada en enero de 1986 para resolver quejas individuales respecto de los servicios bancarios. La oficina cuenta con un personal de 50 empleados, varios de ellos abogados, encabezados por el Ombudsman bancario.

El servicio proporcionado por la oficina del Ombudsman bancario es gratis para los usuarios quejosos. La Oficina puede obtener la compensación de más de 100 mil libras esterlinas, siendo la decisión obligatoria para el banco. El quejoso, en cambio, puede acudir si es su decisión, a presentar su reclamación ante los tribunales competentes del Poder Judicial.

La Oficina del Ombudsman puede tratar reclamaciones de individuos, comerciantes en pequeño, socios y miembros de alguna sociedad que no sean socios en el rigor de la palabra. Puede recibir quejas de sociedades mercantiles cuyos ingresos no excedan anualmente de la cantidad de menos de un millón de libras esterlinas.

El quejoso debe quejarse ante su banco. Si éste no resuelve la queja, el usuario tiene seis meses para presentar su reclamación ante la Oficina del

¹⁰² Cfr. ídem

¹⁰³ Información recabada de la página web <http://www.financial-ombudsman.org.uk>

Ombudsman. Los usuarios pueden solicitar ayuda para el caso en que no tengan bien identificado al banco del cual presentan su reclamación.

Los bancos principales son competencia del Ombudsman. Ordinariamente la queja se refiere a un servicio que el banco no proporcionó, teniendo la obligación de hacerlo, además de los casos en que proporcionó mal el servicio, después de la fecha en que debió de haberse llevado a cabo de acuerdo al contrato celebrado entre la institución y el usuario.

Hay algunos asuntos en los cuales el Ombudsman no puede intervenir, por ejemplo, cuando a un usuario le niegan un préstamo (a menos de que dicha negativa sea producto de una injusta toma de decisión, sin respetar las condiciones pactadas en el servicio).

No puede hacer reglas de observancia general para los bancos, así como tampoco proporcionar asesoramiento sobre diversas materias financieras o problemas de deudas.

El Ombudsman y su personal son imparciales e independientes. El Ombudsman es dirigido por el Consejo (o junta de gobierno).

El Consejo tiene ocho miembros, cinco independientes y tres propuestos por los bancos. El Consejo no se involucra en las decisiones en casos individuales. Su principal función es mantener la independencia del Ombudsman y revisar el esquema bajo el cual opera dicho Órgano.

Los bancos cubiertos por el sistema celebran una junta, en la que financian el costo del mencionado esquema mediante el fondo de garantía que tienen los bancos para determinado fin. Dicha junta toma en cuenta cualquier recomendación hecha por el Ombudsman de acuerdo a las reglas del esquema.

La Oficina del Ombudsman Bancario es miembro fundador de la Asociación de Ombudsman Británico e Irlandés, que todos juntos proporcionan la actuación

de dichos organismos en los sectores público y privado en el Reino Unido e Irlanda.

2.3.3. CANADA¹⁰⁴

El Ombudsman Bancario Canadiense (OBC) se encarga de asegurar la confidencialidad, seguridad, exactitud y el acceso a la información de la que es sujeto el usuario. La declaración de protección del Ombudsman respecto a la información personal obliga al organismo a proteger dicha confidencialidad.

Las razones por las que se solicita la información personal y su utilización son las siguientes:

Después de recibir el consentimiento del usuario, se recolectan los datos personales de los usuarios, de la institución financiera reclamada y de otras fuentes, con la finalidad de facilitar la resolución de la reclamación planteada. El tipo de información personal solicitada, dependerá de la naturaleza de la reclamación que se presente, pero incluye entre otros datos fecha de nacimiento, domicilio, número de teléfono, y la información financiera personal. Las reclamaciones se pueden utilizar con fines estadísticos, sin posibilidad de publicar los datos de información personal.

En cuanto al papel que desarrolla el OBC, éste es un organismo independiente que investiga respecto de las quejas presentadas por los particulares y las pequeñas empresas que son usuarios de servicios bancarios. El objetivo consiste en procurar un arreglo independiente y rápido de las quejas presentadas sobre la base de la equidad y de las sanas prácticas comerciales y bancarias.

¹⁰⁴ Cfr. <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/banking-news.htm>

Antes de acudir al OBC, se debe tratar de resolver el problema con el banco. Cada Banco miembro de OBC tiene un mecanismo de atención a las quejas, que viene hacer el papel del ombudsman al interior de la institución de que se trate. Si no se obtiene una solución satisfactoria a la reclamación, el usuario podrá presentarla al OBC.

El banco tiene la obligación de publicar y poner a disposición de su clientela un folleto que explique el mecanismo de resolución de quejas internas.

Las personas físicas y las pequeñas empresas pueden presentar quejas contra el banco o alguna institución filial del mismo (aseguradora, fideicomiso, etc.). El usuario puede ocurrir al OBC por escrito o por vía telefónica, en el último caso, se le puede solicitar presentar su queja por escrito. El servicio se ofrece en idioma francés o inglés. El servicio es gratuito.

No se renuncia al presentar la reclamación al ombudsman del derecho de acudir ante los tribunales competentes, y lo que se trate o se diga en el curso de los procedimientos de avenimiento en el OBC no podrán ser utilizados como prueba en las instancias del proceso judicial que se llegue a incoar, si el usuario no esta satisfecho con el resultado obtenido en el ombudsman.

El Ombudsman Financiero canadiense resuelve la reclamación asegurándose previamente que la oficina interna de atención a las reclamaciones del usuario haya concluido el examen del cuestionamiento y si ha sido o no relevado de su encomienda. Posteriormente, el OBC pedirá al usuario redactar una carta en la que explicará el proceso y autorizará al banco a proporcionar los datos financieros protegidos por el secreto bancario que dicha institución tenga del usuario o de la empresa.

La investigación no es necesariamente un proceso rígido. Algunas quejas se resuelven de manera informal. En otros casos, cuando las partes tienen un punto de vista irreconciliable, es necesario efectuar una investigación más

profunda. Si los hechos son claros, el banco y el usuario pueden reunirse para tratar de aclarar los puntos litigiosos, y de ser posible, resolver el problema.

Después de haber obtenido y examinado la información necesaria, el Ombudsman Bancario evaluará la queja del usuario y comunicará su resolución, tanto al banco como al usuario, fundando y motivando el sentido de la solución propuesta por el Ombudsman.

La recomendación emitida por el ombudsman bancario canadiense no liga al cliente ni al banco, ni se le impone a éste la obligación de cumplir con lo determinado por el Ombudsman. Sin embargo, hasta la fecha, las instituciones bancarias han cumplido las recomendaciones que ha pronunciado el Ombudsman canadiense.

El Ombudsman bancario canadiense puede publicar el nombre de los bancos que no cumplan con las recomendaciones emitidas por el Organismo, además del número de reclamaciones recibidas por cada banco, el resultado de los compromisos adquiridos y la duración de sus procesos de regulación. Esta información se distribuye en los medios de comunicación, gobiernos interesados, así como a los particulares y usuarios afectados.

El Ombudsman canadiense no puede conocer quejas respecto a la variación de las tasas de interés de las instituciones financieras en créditos, el otorgamiento de los mismos, el costo de los servicios adicionales, etc., que no pueden ser objeto de una reclamación ante el Ombudsman bancario canadiense.

2.3.4. ESPAÑA

De acuerdo con el autor Jesús de la Fuente Rodríguez, en España se creó el Servicio de Reclamaciones del Banco de España, la figura del defensor del cliente. Dicho servicio se dispuso por la Ordenanza real de 3 de marzo de 1987, basándose en la actualidad en la ordenanza de fecha 12 de diciembre de 1989, que impacta a todo el sistema financiero español.

El usuario presenta su reclamación ante el departamento objeto de la queja de la institución financiera, y al no obtener respuesta, puede acudir ante el defensor del cliente de la misma institución financiera. En caso de no obtener satisfacción a su reclamación, podrá acudir entonces a la Dirección de Reclamaciones del Banco de España.

El Banco de España tiene el servicio descrito anteriormente para recibir y tramitar las quejas que respecto a las operaciones concretas que sean las que perjudiquen a los clientes de las instituciones financieras, cuya conducta pudiera quebrantar las normas de disciplina, o las sanas prácticas y usos bancarios. En cuanto a la procedibilidad de la reclamación, el usuario deberá acreditar que ya agotó los medios internos en el banco, o bien, que haya transcurrido más de dos meses sin que la institución hubiera resuelto la queja planteada por el cliente. Esta Dirección sólo atiende quejas relacionadas con faltas a las normas disciplinarias o atentatorias de las sanas prácticas comerciales y usos bancarios. No atiende reclamaciones que sean objeto de litigio ante los tribunales del Poder Judicial.

Es conveniente apuntar que las reclamaciones deberán de presentarse por escrito, pudiendo denegar el servicio a las reclamaciones que sean improcedentes por ser insuficiente los datos de identificación aportados por el denunciante, del denunciado, de los hechos objetos de la reclamación o no se haya realizado la reclamación ante el defensor del cliente del banco de que se trate u órgano equivalente de la entidad financiera de que se trate. Rechazará también aquellas reclamaciones que versen sobre la misma materia y entre las mismas partes que hayan sido objeto de informe por el servicio o que sean objeto de proceso judicial ante los tribunales competentes. El proceso de reclamación concluye con un expediente que será motivado y en caso de haber sido procedente la reclamación se remitirá a la autoridad competente para su atención.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Cfr. De la Fuente Rodríguez, op. cit. páginas 1351-1352

2.4. LA PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN EL SISTEMA JURÍDICO-FINANCIERO MEXICANO

El sistema jurídico mexicano, a partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ha tenido normas que han sido vanguardia de sus similares en el resto del mundo, al ser la primera Constitución Política vigente hasta la actualidad que ha regulado principios de tutela social hacia sectores de la población que hasta entonces se habían encontrado desprotegidos.¹⁰⁶

Como se ha apuntado en el presente trabajo, la tutela de los derechos del consumidor surge en los países con economía denominada "mixta" y en los de plenitud de libertad del mercado, con la finalidad de garantizar que los consumidores tengan una protección legal que los ampare contra abusos que pudieran cometer las personas encargadas de traficar con bienes o servicios. Posteriormente, dada la complejidad de la naturaleza de los servicios financieros, se hace imprescindible que se establezcan mecanismos y organismos encargados de la defensa y tutela de los derechos de dichos usuarios. En la actualidad, sin embargo, el desarrollo de esta nueva disciplina jurídica y social se encuentra en ciernes, puesto que sin negar los avances que se han obtenido, todavía la protección que se brinda a los usuarios de servicios financieros, particularmente aquellos que por su condición social y económica se encuentran en clara desventaja frente a las Instituciones Financieras (como es el caso de usuarios de AFORES y de acreditados para actividades agropecuarios, entre otros) no es suficiente.

Por lo anterior, a continuación analizo el marco jurídico aplicable a la protección de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de

¹⁰⁶ La Constitución de Weimar pronto dejó de tener vigencia a la llegada del régimen nazi al poder alemán

Servicios Financieros (LPDUSF), la anterior ley, además de otros ordenamientos que tienen como objeto tutelar los derechos de los usuarios de servicios financieros en distintos campos, como los concursos mercantiles, las sociedades de información crediticia, entre otros aspectos.

2.4.1. LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 1990, abrogándose la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1985. Este cuerpo normativo en la actualidad cuenta con 143 artículos más 20 transitorios, sin contar con los transitorios de los diversos decretos por los cuales ha sido modificada dicha Ley. Cabe hacer la mención de que en materia bancaria antes de entrar en vigor la LPDUSF, las reclamaciones que tuvieron a bien realizar los usuarios de servicios regulados por esta ley, debían presentarlas ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuyo procedimiento se encontraba regulado en los artículos 117 a 122, de los que los artículos 118-B al 122 están derogados en virtud de la creación por parte del Congreso de la Unión de la CONDUSEF.

El análisis que realizo es en relación a estos artículos, pues su objeto teleológico es lograr la tutela de los intereses de los usuarios en materia bancaria.

El artículo 117 se mantiene incólume, y es el fundamento del llamado "secreto bancario", en el cual se dispone que la información que posean las instituciones de crédito con motivo de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sólo se podrán hacer del conocimiento, además de los titulares o de las personas a las que éstos hayan facultado legalmente para conocer dicha información en el caso de haber mediado la solicitud correspondiente, a las autoridades judiciales en virtud de mandamientos emitidos por la misma para las prácticas de diligencias en los distintos procesos judiciales que ante éstas se

lleven a cabo, a las autoridades fiscales para fines de cumplimiento tributario por parte de los usuarios a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Este mismo precepto legal establece la salvedad de que las Instituciones de Crédito no podrán argumentar que debido al cumplimiento del mencionado secreto bancario no pueden proporcionar la información que les requiera la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda vez que dicho organismo desconcentrado en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia puede solicitar la información que estime necesaria para tal finalidad.

Por lo que respecta al artículo 118 de la referida ley, se tiene que es la base jurídica del también llamado "secreto fiduciario" con la diferencia respecto al anterior artículo en cuanto a que la institución deberá proporcionar la información que le sea requerida por juicios o reclamaciones, aún cuando éstos no hayan sido entablados por el fideicomitente o fideicomisario contra la institución o viceversa, en contrapartida con lo establecido en el citado artículo 117, en el cual las autoridades judiciales podrán solicitar la información si el usuario es parte demandada o actora en el juicio de que se trate.

Por lo que respecta a lo que establece el artículo 118-B, mismo que en la actualidad ya no se encuentra vigente, establecía que las instituciones de crédito debían de contar con las unidades internas especializadas para atender reclamaciones y consultas de sus usuarios. El mismo precepto derogado establecía las normas a las que se deberían de sujetar dichas unidades internas especializadas, entre las que destaco las siguientes:

1. Quien fungiera como titular de dicha unidad debería de tener las facultades necesarias para obligar a la institución con su firma, medida que considero acertada, pues al llegar a un acuerdo con esa unidad el cliente que tuviera alguna reclamación, podría confiar en que los términos del acuerdo

- que hubiera celebrado con la institución sería respetado por la misma, por lo menos en teoría;
2. Deberían tener el suficiente personal en cada una de las entidades federativas en las que tuvieran sucursales, de acuerdo a lo que aprobara la Comisión Nacional Bancaria y de Valores;
 3. Establecían un término de treinta días para responder al usuario de las reclamaciones que éste presentara a la institución por su conducto;
 4. Cada seis meses, el titular de dicha unidad debía de presentar al director de la institución un informe en el cual se registrarán el número de reclamaciones atendidas, así como las sugerencias que hubieran tenido a bien realizar los usuarios, a efecto de implementar las medidas necesarias para la corrección de las observaciones formuladas por los usuarios;
 5. Las instituciones tenían la obligación de avisar al público usuario la ubicación y los horarios de atención de dicha unidad, pudiendo tener los usuarios la posibilidad de presentar sus reclamaciones de forma personal en las unidades o por escrito, sin perjuicio de presentar su reclamación ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Respecto al artículo 119, dicha disposición legal establecía que el usuario podría presentar, a su elección, su reclamación ante la CNBV o bien, deducir sus pretensiones ante los tribunales competentes del Poder Judicial Federal o del fuero común, dependiendo cada caso. Además, establecía la obligación para la institución de crédito de acudir a la junta de conciliación regulada en el artículo 120. Al respecto, me gustaría apuntar que el actual procedimiento de conciliación, aún cuando no sea posible dirimir la controversia mediante el arbitraje de la CONDUSEF, en los tribunales del poder Judicial se pide como requisito de

procedibilidad el acta de la celebración de la audiencia de conciliación que se lleva a cabo en la Comisión.

El artículo 120 de la ley, en su contenido regulaba los procedimientos de conciliación de arbitraje y de emisión del dictámen técnico, cuando a juicio del Organismo se desprendiera que el usuario reclamante tenía razón en sus pretensiones y siempre que no se hubiera llevado a cabo el arbitraje en la CNBV.

En relación a lo que establece el artículo 121 de la ley, dispone que para proteger los intereses del público en cuanto a disponibilidad de efectivo, así como de exigibilidad de los valores depositados en las instituciones para los casos de emplazamiento a huelgas, se tomarían las medidas preventivas tendientes a garantizar la prestación de los servicios antes mencionados.

Asimismo, en el artículo 122 de la ley, se encuentra el fundamento del tristemente célebre FOBAPROA al cual he hecho alusión en este trabajo. A continuación procedo a analizar este dispositivo jurídico que fue derogado al entrar en vigor la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

El artículo en análisis establecía que las instituciones de crédito deberían de participar en el mecanismo preventivo de protección al ahorro, de acuerdo a las bases que en el mismo dispositivo legal se establecieron para tal finalidad. En primer lugar se dispuso de la creación de un fideicomiso denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro, el cual sería administrado por el Banco de México, con la finalidad de evitar los problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, además de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que adquirieran las mencionadas instituciones protegidas por el FOBAPROA.

Por otro lado, se establecía que para que las instituciones de banca múltiple pudieran ser beneficiarias de los apoyos por parte del FOBAPROA, deberían estar al corriente del pago de sus aportaciones al mencionado fideicomiso, garantizando los mismos con acciones representativas de capital social, valores gubernamentales o algún otro bien que el Banco de México juzgara suficiente para garantizar la obligación por parte de la institución de banca múltiple. Cabe hacer mención de que las acciones se tomarían hasta en un 75% de su valor registrado en los libros de las instituciones bancarias.

Las aportaciones que debían hacer las instituciones bancarias eran de dos tipos en un año natural: ordinarias y extraordinarias. Ambas eran determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por el Banco de México, importando una cantidad de cinco al millar en el caso de las ordinarias, y de siete al millar para las extraordinarias, ambas determinadas de acuerdo al monto de las obligaciones objeto de la protección del Fideicomiso.

El Fideicomiso contaba con comité técnico compuesto por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y de la Comisión nacional bancaria y de Valores. Dicho comité tenía la facultad de determinar los apoyos que otorgaría el Fondo a las instituciones bancarias, los depósitos, créditos y obligaciones así como su importe que constituyeran objeto de protección expresa del Fideicomiso. Por otro lado, se tenía la obligación por parte de banco de México de publicar durante el mes de diciembre los montos máximos de las obligaciones objeto de la protección del Fideicomiso.

El Banco de México tenía la obligación de cargar a las cuentas de las instituciones de banca múltiple el importe de las cuentas por pagar al Fideicomiso en las fechas en que éstas deberían haberse pagado.

En la actualidad, quien se encarga de proteger los depósitos bancarios es el

Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), regulado en la respectiva ley, misma que analizo posteriormente.

2.4.2. LEY DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de agosto de 1935. En el capitulo segundo del título quinto se tenían establecidos los esquemas para la conciliación y arbitraje en materia de quejas contra instituciones aseguradoras. Estas disposiciones eran más detalladas en su regulación en comparación con las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito. En el artículo 135 se establecía que en caso de que un usuario de una aseguradora tuviera una reclamación en su contra, debería acudir por escrito ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y el efecto de la presentación de la reclamación sería el de interrumpir la prescripción de las acciones que se tuvieran contra la aseguradora.

El resto del artículo regula el desarrollo del procedimiento conciliatorio, comenzando por una junta de avenencia, para cuya fecha de celebración la institución reclamada debería de rendir un informe por escrito y razonado de las reclamaciones formuladas en su contra por el usuario. Posteriormente, dentro de los diez días siguientes a la conclusión de la audiencia de conciliación, la CNSF ordenaría la constitución de la reserva técnica, en los términos que indica el ordenamiento legal en comento, y el monto de la mencionada reserva debería ser el equivalente al reclamado por parte del usuario, sin que por dicho mandamiento de la autoridad se prejuzgara sobre la razón jurídica que le asistiera al usuario. Si después de 120 días naturales posteriores a la celebración de la audiencia de conciliación, y si ambas partes no decidieron someterse al arbitraje de la CNSF, entonces la institución reclamada podría cancelar, bajo su responsabilidad, dicha reserva técnica.

En dicho artículo se establecen las bases a las que se sujetaría un posible arbitraje solicitado por ambas partes, el cual podría ser en amigable composición o en estricto derecho. Dicho arbitraje también se llevaría a cabo en las delegaciones regionales que tuviera la CNSF en las entidades federativas, hasta la elaboración del proyecto de laudo.

Por otro lado, contra el laudo dictado en el juicio arbitral seguido ante la CNSF, sólo procedía el juicio de amparo, sin perjuicio de que ambas partes solicitaran la aclaración del laudo dentro de las setenta y dos horas siguientes a su notificación, cuando a juicio de las mismas existieran errores tipográficos, de cálculo o de cualquier otra naturaleza.

Se establecía la facultad de la misma CNSF de ejecutar el laudo ordenándose pagar a la persona a quien le haya resultado la citada resolución, y en caso de incumplimiento, la CNSF mandaría rematar los bienes constituidos en reserva técnica por parte de la institución aseguradora, teniendo ésta la obligación de reponerlos de acuerdo a lo que se establecía en la mencionada ley para la reconstitución de reservas. Los convenios celebrados ante la CNSF tenían la fuerza de una sentencia ejecutoriada y si alguna de las partes no estaba de acuerdo en erigir árbitro a la CNSF, entonces podrían acudir a los tribunales judiciales, siempre que hubieran agotado previamente el requisito de la junta de avenencia ante la misma Comisión.

Por otro lado, se tiene que en el caso de que las instituciones de seguros no cumplan con sus obligaciones asumidas en el contrato de seguro respectivo, y al haberse hecho éstas exigibles, aún cuando la reclamación sea extrajudicial, se deberá efectuar el cumplimiento de las referidas obligaciones de acuerdo a las bases que establece el artículo 135-B de la ley en consulta, puesto que el mismo no fue derogado por ser facultad de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas el imponer a las aseguradores este tipo de sanciones. De lo anterior se destaca lo

siguiente:

- Las obligaciones denominadas en moneda nacional, a partir de la fecha en que la institución incurra en mora, se tendrán que convertir a unidades de inversión (UDIS), mismas que se volverán a convertir a moneda nacional, pero en la fecha en que éstas sean cumplidas y al valor que tengan las UDIS en esa fecha. Además, las instituciones deberán de pagar un interés sobre la obligación denominada en UDIS, aplicando al monto de la mencionada obligación el porcentaje obtenido de multiplicar el 1.25 el costo anual de la captación al plazo de los pasivos denominados en UDIS de las instituciones de banca múltiple nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación por el Banco de México durante todos los meses en que se haya incurrido en mora. La anterior sanción es una medida muy severa, pero que tiene la finalidad de garantizar que las instituciones de seguros realmente cumplan con sus obligaciones, pues es muy delicada la situación cuando se tiene que pagar el seguro de gastos médicos mayores de una persona enferma, y la institución omite cumplir con lo pactado en el contrato de seguro, siendo lo anterior una verdadera situación dramática que se ha dado en la realidad.
- Tratándose de obligaciones denominadas en moneda extranjera, además del pago de la referida obligación, se deberá aplicar un interés equivalente a lo que se obtenga de multiplicar el 1.25 al costo de captación de pasivos denominados en dólares de los Estados Unidos de América, de las instituciones de banca múltiple publicadas por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente a cada uno de los meses en que exista mora. Cabe hacer la aclaración que este artículo fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del

día 31 de diciembre de 1999, haciéndose más comprensible su aplicación para el caso de mora de las instituciones.

- Se menciona en el mismo artículo que si en alguna ocasión no se publica la tasa de referencia a que se ha señalado, entonces el interés deberá obtenerse multiplicando el 1.25 por la tasa que sustituya a la mencionada.
- En todos los casos en que exista mora, el interés se genera por día a partir del que es legalmente exigible la obligación y hasta el inmediato anterior al día en que se lleve a cabo el pago. Para calcular lo anterior, las instituciones deberán dividir entre 365 las tasas de referencia y posteriormente multiplicar por el número de días en que se haya incurrido en el incumplimiento de la obligación.
- Los derechos de indemnización que tengan los acreedores de las instituciones de seguros son irrenunciables, y todo pacto que se haga en contrario a lo dispuesto por la ley será nulo.
- Se establece la obligación para jueces y árbitros de condenar al pago de las indemnizaciones por incumplimiento señaladas anteriormente, aún cuando el actor en el juicio correspondiente no las hubiera hecho valer en su demanda.

Se conserva el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 136, fracción I, en el sentido de que los actores deberán afirmar, bajo protesta de decir verdad en su escrito de demanda, haber agotado el procedimiento conciliatorio, que en la actualidad se ventila en la CONDUSEF. Se pretende que los actores agoten esta vía, al declararse en la misma ley que si en el transcurso del proceso judicial se desprende que el actor no agotó dicha etapa conciliatoria, entonces el juez del conocimiento deberá sobreseer el juicio, sirviendo también para la institución de seguros demandada como una excepción dilatoria, además de las sanciones penales derivadas por haber incurrido en falsedad ante una autoridad judicial.

Por otro lado, en la fracción II del mencionado artículo se establece que cuando después de setenta y dos horas de haberse dictado la sentencia ejecutoria, la institución no realiza el cumplimiento debido, el juez deberá solicitar a la CNSF que proceda en términos de lo previsto por el artículo 135-BIS, fracción VII, es decir, a que la institución pague además del monto de la obligación principal, las indemnizaciones a que me he referido anteriormente.

Como una manera de proteger a los beneficiarios en un seguro de vida, por las implicaciones que tiene el mismo, en caso de que en el registro Civil se hayan perdido las actas con las cuales se pueda comprobar la edad y el parentesco de los beneficiarios de la póliza, podrán ocurrir ante el juez correspondiente, con citación de la institución de seguros, a efecto de manifestar con pruebas testimoniales la veracidad de su dicho. Si con posterioridad aparece un acta que identifique plenamente al beneficiario, éste deberá acudir ante la institución de seguros para que le reconozca su edad y su condición de beneficiario, para lo cual la institución le entregará al solicitante un comprobante en el cual conste lo anterior, son que posteriormente pueda exigir otra prueba para el cobro del seguro de vida de quien se trate (artículo 137 de la Ley en comento).

2.4.3. LEY DEL MERCADO DE VALORES

Esta ley fue publicada el día 2 de enero de 1975, y ha sufrido múltiples modificaciones, una de las cuales voy a comentar en este punto y es el establecimiento de las llamadas contrapartes centrales, pero antes me referiré a los artículos que establecían los procedimientos de conciliación y arbitraje, hoy derogados por la LPDUSF; sin embargo, en el segundo párrafo de la mencionada ley se establece que en la aplicación de la misma, las autoridades competentes, deberán procurar observar ante todo que los intereses de los usuarios y del público inversionista se vea garantizado, contando para ello con diversos mecanismos de tutela de los mencionados intereses, con la finalidad de contar con

un mercado de valores más equitativo, eficiente, transparente y líquido, disminuyendo el riesgo sistémico y fomentar la sana competencia del mismo.

Los artículos que contenían los procedimientos de conciliación y arbitraje se encontraban dentro del Capítulo VII denominado "De los procedimientos para proteger los intereses del público inversionista", y que en la actualidad se denomina "De las contrapartes centrales".

Los artículos 87 al 89 de la referida ley establecían los procedimientos y mecanismos para la protección de los intereses del público inversionista. En cuanto al procedimiento que al tenor del anterior texto legal se seguía en materia bursátil tenemos que es muy parecido a los comentados con anterioridad, con la salvedad de que a diferencia del procedimiento conciliatorio ante la CNSF, el procedimiento conciliatorio en materia bursátil no era requisito procedimental para presentar una demanda jurisdiccional. Fundamentalmente, los dispositivos normativos a los que hace alusión la ley antes de las reformas del 2001, establecían que el reclamante debería de presentar un escrito en cual expusiera lo que reclamaba de la institución y los motivos que tenía para presentar dicha reclamación. Debería de presentar el mencionado escrito por duplicado, para correr traslado a la institución reclamada, pudiendo solicitar, en ese entonces (antes de 1999) la CNBV la aclaración respectiva, lo mismo si del informe rendido por la institución reclamada no se apreciaba con claridad los términos en los que estuviera redactado. Si al inversionista que reclamaba se le pedía rendir el informe correspondiente y no lo hacía, se entendía que no estaba de acuerdo con la conciliación.

Los términos para correr traslado y citar a la audiencia de avenencia eran de nueve días hábiles y treinta días naturales, respectivamente. Si el inversionista no acudía a la junta de avenencia, se entendía por inconforme con la conciliación y con someterse al juicio arbitral de la CNBV, por lo que no podría volver a

presentar una nueva reclamación sobre los mismos hechos.

El procedimiento de conciliación podía terminar cuando no acudiera al mismo alguna de las partes y por ende no pudieran conciliar sus intereses, o bien que hubieran logrado la avenencia. Si ambas partes concurrían a la junta de avenencia y no conciliaban sus intereses, se les exhortaba a someterse al arbitraje en amigable composición o en estricto derecho ante la CNBV, siendo aplicable de manera supletorio para el último tipo de arbitraje el Código de Comercio, salvo lo dispuesto en el artículo 1419, y a falta de disposición en el mencionado ordenamiento mercantil, lo que dispusiera el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Se establecían, asimismo, diversas facultades para el árbitro, como allegarse de información necesaria para emitir su laudo, sin que implicara una violación a la tutela del secreto de las operaciones bursátiles dispuesta por el artículo 25 de la Ley en comento. Por otro lado, si el laudo era condenatorio para la casa de Bolsa demandada, se le otorgaba quince días hábiles para su cumplimiento. Si la casa de bolsa recurría el laudo y éste era confirmado, siguiendo incumpliendo la misma casa de bolsa en dar satisfacción al reclamante, entonces la CNBV tenía la facultad de imponer una multa hasta por el equivalente de lo reclamando y si seguía en su conducta contumaz la casa de bolsa, entonces la misma CNBV podría suspender sus operaciones y podía proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que cancelara el registro de la mencionada institución en el entonces Registro nacional de Valores e Intermediarios.

Por otro lado, se dejaban a salvo los derechos de las partes para hacerlos valer ante los tribunales competentes, y en lo que no estuviera previsto en las normas para el desarrollo del arbitraje, la CNBV tenía la facultad de emitir las disposiciones que considerara adecuadas para su mejor desarrollo.

Por otro lado, la Ley del Mercado de Valores (LMV) establecía los requisitos para ser designado árbitro en su artículo 88, y en el artículo 89 se regulaba un fideicomiso denominado "Fondo de Apoyo al Mercado de Valores", que tenía una estructura muy similar al famoso FOBAPROA.

De acuerdo a la nueva redacción de los numerales 86 a 89, con adición de los artículos 89-BIS, 89-BIS 1 al 89-BIS 14, se establece la regulación a la que estarán sujetas las denominadas "contrapartes centrales". Dicha figura fue adicionada en virtud de las reformas a diversas leyes financieras publicada el día 1 de junio del 2001 en el Diario Oficial de la Federación. Las contrapartes centrales tendrán por objeto eliminar los riesgos de incumplimiento de las obligaciones a cargo de los intermediarios del mercado de valores, derivadas de la concertación de operaciones con valores. Dicho servicio es de interés público, mismo que sólo podrá ser prestado por sociedades que obtengan concesión del Gobierno Federal, misma que será otorgada discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), oyendo las opiniones del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de acuerdo a lo que establece el artículo 86.

Las contrapartes centrales podrán estar asociadas con intermediarios bursátiles, y de las operaciones que éstos lleven a cabo con los valores a que se refiere el artículo 3 de la LMV, siendo deudoras y acreedoras recíprocas de los derechos y obligaciones que deriven de las operaciones con los mencionados valores que hubieran sido previamente concertadas, de acuerdo al artículo 87 en vigor de la LMV.

Dichas contrapartes deberán constituirse como sociedades anónimas en términos de lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), observando las reglas de aplicación especial que se establecen en el artículo 88, de las cuales destacamos las siguientes:

1. La sociedad puede ser por tiempo indeterminado;
2. Deberá utilizar enseguida de su denominación, o antes de ésta las palabras "Contraparte Central";
3. Tendrá íntegramente suscrito y pagado el capital que al efecto disponga la SHCP, mediante reglas de carácter general que emita;
4. el domicilio de las mismas deberá estar en el territorio nacional;
5. podrán ser socios de las mismas las bolsas de valores, las casas de bolsa, los especialistas bursátiles, las instituciones de crédito y las personas que autorices la SHCP;
6. El consejo de administración de las contrapartes centrales deberá estar integrado por un mínimo de cinco miembros y un máximo de quince, todos ellos propietarios, debiendo estar integrado el 25% del consejo por consejeros independientes. Por cada propietario deberá haber un suplente, en la inteligencia de que si el consejero es independiente, el suplente también lo debe ser;
7. El acta constitutiva, los estatutos y sus modificaciones de las referidas contrapartes centrales, deberán ser autorizados por la SHCP, y una vez que se dicte la mencionada aprobación, se deberá inscribir la misma en el Registro Público del Comercio;
8. No podrán formar parte del capital social las personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en sus países.

Entre los estatutos de las contrapartes centrales se deberá incluir los tipos

de operaciones por las cuales se constituyen en deudor y acreedor recíproco, que las acciones de su capital social suscritas por sus socios que participen en el mercado de valores, deberán estar afectas como garantía real y preferente para asegurar el pago puntual y oportuno de las obligaciones que éstos tengan frente a la sociedad.

Es en el artículo 89-BIS 11 donde se establecen las facultades que tendrá la CNBV en materia de inspección y vigilancia, además de las conferidas por el artículo 58 de la LMV. En el precepto que se refiere, se establece que la Comisión podrá supervisar el funcionamiento del sistema de salvaguardas financieras que esté operando la contraparte central que se trate; podrá ordenar las modificaciones al mencionado sistema de salvaguarda financiera; además de emitir las regulaciones necesarias para propiciar el correcto funcionamiento de las contrapartes centrales.

Asimismo, en el artículo 89-BIS 13 se regulan las siguientes obligaciones para quienes pretendan constituirse en contrapartes centrales: a). Dar aviso por escrito a la CNBV por lo menos con treinta días hábiles anteriores a la fecha en que la contraparte central inicie operaciones, cambie de ubicación y/o cierre de sus oficinas; b). Se podrá revocar la concesión cuando la sociedad no presente dentro de los tres meses siguientes después de otorgada la misma el acta constitutiva de la sociedad, o de no realizar sus operaciones dentro de los tres meses siguientes a la aprobación de la mencionada escritura; c). También se podrá revocar la concesión cuando la institución opere con un capital inferior al mínimo fijado por ley o no lo reconstituye dentro de los plazos que fije la SHCP; d). Se revocará la concesión si reiteradamente se infringen los preceptos legales o las reglas de carácter general que emitan la CNBV o la SHCP en el ámbito de sus respectivas competencias; e). Si por culpa de la institución no se cumple con las obligaciones contraídas en los contratos respectivos celebrados con sus clientes, también se le revocará la concesión; f). Se puede revocar la concesión, si la

sociedad se disuelve, quiebra o entra en estado de liquidación; g). No podrán las contrapartes centrales suspender sus labores, sino en los días en que fije en el calendario que apruebe la CNBV; h). Los cargos que por los servicios que presten las instituciones para el depósito de valores se cubrirán de acuerdo a la tarifa que apruebe la CNBV; i). En caso de estipular con sus clientes la celebración de actos jurídicos a través de medios electrónicos, se deberán proporcionar las claves de identificación recíproca y las responsabilidades que podrían ser penalizadas por su indebido uso.

En caso de que la contraparte central entre en disolución, liquidación o sea sujeta a concurso mercantil, se aplicará lo que para tales supuestos establecen la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley de Concursos Mercantiles, observando que para el cargo de liquidador, conciliador o síndico se le otorgará a la persona que para tal efecto designe la CNBV en un plazo máximo de 48 horas; la CNBV y el Banco de México tienen la facultad de solicitar la declaratoria de concurso mercantil de la contraparte central de que se trate y en cuanto al manejo de los recursos que las mismas contrapartes centrales reciban de sus socios con el objeto de garantizar el pago de sus obligaciones derivadas de las operaciones bursátiles que realicen, además de los que se les requiere por concepto de constituir el fondo de las salvaguardas financieras, cuando la contraparte central entre en estado de concurso mercantil, se deberán destinar para esos fines, y en caso de haber un excedente al momento de haber cumplimentado el pago de las obligaciones subsistentes a cargo de la contraparte central, dicho excedente podrá ser excluido de la masa de la liquidación o concurso, de acuerdo a lo que establece el artículo 89 BIS 13.

2.4.4. LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de mayo de 1996, observándose que en el artículo segundo transitorio del Decreto de Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de reformas y adiciones a las Leyes General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Para Regular las Agrupaciones Financieras, De Instituciones de Crédito, Del Mercado de Valores y Federal de Protección al Consumidor, el cual ordena abrogar la Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1994.

De acuerdo con lo que apunta el maestro Miguel Acosta Romero en su obra "Nuevo Derecho Bancario", el sistema de pensiones a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) tenía serios problemas, debido a que en primer lugar, el fondo de reserva que se constituyó para sufragar la erogación de las pensiones no fue suficiente al ser rebasadas en la realidad práctica las expectativas de los que planearon las jubilaciones, al haber cada vez más jubilados que demandaban el pago de su pensión, sin que los fondos existentes fueran suficientes.¹⁰⁷

Aclaro que, aunque el propósito fundamental de la presente tesis no es analizar exclusivamente el sistema de pensiones, ni el mecanismo en los que éstas operan en la actualidad, sino que más bien es reflexionar respecto al alcance de la protección a todos los usuarios de servicios financieros, incluyendo a los de las AFORES, considero necesario hacer una brevísima referencia a los antecedentes de la seguridad social, para poder entender mejor la forma y la teleología del actual sistema denominado "Sistemas de Instituciones de Ahorro para el Retiro", pues además este tipo de instituciones realmente son novísimas, al tener una existencia de una década, cuando menos en nuestro país.

De acuerdo con lo señalado por el maestro Alberto Briceño Ruiz "*El Seguro Social se inicia a finales del siglo XIX por la acción decidida de los gobiernos*

¹⁰⁷ Cfr. ACOSTA ROMERO, Nuevo Derecho Bancario, op. cit., página 1080

européos, casi al tiempo en que se estructura el Derecho del Trabajo, sin contar con la dinámica de las normas laborales. Las publicaciones al respecto son escasas y su vinculación con la legislación obrera persiste hasta nuestros días."¹⁰⁸

Por otro lado, el autor en consulta transcribe una definición de seguridad social del jurista argentino Miguel Cordini, quien afirma que *"La Seguridad Social es el conjunto de normas que, en función de la solidaridad social, regula los sistemas e instituciones destinados a conferir una protección jurídicamente garantizada en los casos de necesidad bioeconómica determinados por contingencias sociales"*.¹⁰⁹

De la anterior definición se pueden desprender varios elementos muy valiosos para poder entender el papel de la seguridad social, en primer lugar menciona el concepto de solidaridad social, esto es, que los miembros de la sociedad puedan acceder a una protección a cargo del estado -quien es la persona jurídica que se encarga de organizar los recursos y las relaciones que se dan en la misma sociedad para hacer viable su existencia- al cubrir determinados requisitos, para que en caso de presentarse alguna contingencia derivada de esa misma vida en sociedad, pueda acceder a los beneficios de una protección que de otro modo no podría pagar, como suele suceder en los seguros de naturaleza privada, cuya mecánica no toma en cuenta para nada el concepto de solidaridad social, pues son un negocio más, y se rigen por el lucro, esa es la finalidad de dichas instituciones.

Ahora bien, el sistema de pensiones tradicional a cargo del IMSS tuvo una transformación radical, para lo cual me permito transcribir lo apuntado por el jurista Angel Guillermo Ruiz Moreno respecto a la mencionada situación:

¹⁰⁸ BRICEÑO RUIZ ALBERTO Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Harla, 1996, México, página 13

¹⁰⁹ Ibidem, página 14

"Las reformas del marco legal en la Ley del Seguro Social (LSS) y de la Ley del INFONAVIT, efectuadas recientemente por el Congreso de la Unión, son con mucho más profundas de lo que se nos ha pretendido mostrar a través de los medios masivos de comunicación.

Quando menos en lo que atañe a la primera de tales legislaciones, la labor previa y formal para cambiar tan radicalmente el marco legal al que estábamos tan acostumbrados desde hace más de cinco décadas, desmantelando el sistema de reparto y de pensiones colectivas en que se hallaba sustentado, se realizó con sigilo, pero parece ser en forma tan consensada entre los sectores involucrados que más de alguno –experto en esta materia- ha sostenido públicamente que se trata de la reforma legal más consensada de todas las realizadas en la segunda mitad del siglo XX; fue resultado eso sí, del trabajo de gabinete de los representantes de los sectores empresarial y obrero, en cuyos hombros recayó la verdadera autoría del cambio, que motivara luego la casi inmediata iniciativa presidencial de reforma a la LSS. Ello explica en parte la rapidez con la que se aprobó el nuevo régimen legal del Seguro Social e implícitamente del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), sin soslayar el costo político que pudo traer aparejado el hecho de que la nueva Ley del Seguro Social y la vigente de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR), que redondean el manejo del sistema pensionario mexicano, hayan sido aprobadas sólo por el voto de los legisladores del partido político mayoritariamente representado en el Congreso Federal en ese entonces: el Partido Revolucionario Institucional. No obstante, sus ácidos críticos al parecer se han acallado, acaso al percatarse que si no se cambiaba el marco legal se apostaba a perder todo lo conseguido; es lógico, porque inevitablemente el marco legal debe adaptarse a las cambiantes circunstancias reales que atraviesa nuestra patria."¹¹⁰

De acuerdo a lo que señala el autor en consulta, este sistema de precapitalización de pensiones por parte de los trabajadores fue necesario implementarse en nuestro país, toda vez que el viejo esquema se había agotado por las razones que he apuntado anteriormente.

¹¹⁰ RUIZ MORENO ANGEL GUILLERMO, Las AFORE, op. cit. páginas 6 y 7

Por otro lado, lo que afirma el autor en consulta respecto de nuestro sistema de seguridad social es que todavía es un híbrido, porque mientras los servicios médicos y de prestaciones sociales los sigue proporcionando el IMSS, el subsistema pensionario lo tienen encomendado ya las instituciones financieras denominadas AFORE's. Por otra parte, un cuestionamiento que realiza el autor es que el concepto de "solidaridad social" ha dejado de tener su significado, máxime cuando se excluyen por motivos económicos a grandes grupos de la población como los campesinos del régimen obligatorio del Seguro Social, lo que contradice el sentido social que caracterizó a nuestro Sistema de Seguridad Social durante el siglo XX.¹¹¹

Por lo anterior, concluyo que el haber adicionado un nuevo actor financiero que se hiciera cargo del manejo, administración e inversión de los fondos para el retiro de la gran masa trabajadora no fue una idea bien lograda, por decir lo menos. Por que, ante las razones de que el sistema anterior de pensiones se había agotado por los pasivos económicos que ya cargaba desde entonces el IMSS, se debió de haber previsto aún medidas más rígidas para el manejo de dichos fondos administrados por instituciones financieras especializadas privadas como lo son las AFORES y las SIEFORES, pues ante la perspectiva siempre latente de que por un mal manejo en cuanto a las inversiones que se hagan de los fondos de ahorro de los trabajadores, pueden traer consecuencias sociales imprevistas. Recordemos –sin ser alarmistas– lo que ha acontecido recientemente en la Argentina, lo que ha sucedió en los primeros días del mes de agosto del 2002 también en países como Uruguay y Brasil al quedarse sus instituciones financieras sin liquidez para responder de sus obligaciones contraídas con sus clientes. En nuestro país creo que conviene recordar el conflicto por el intento de construir el famoso aeropuerto en Texcoco, que cobró por lo menos una víctima fatal, lo cual es muy lamentable. Si el enojo social fue tan agudo por una tentativa de ese acto de autoridad, es posible imaginar lo terrible que sería si los fondos de ahorro de los trabajadores no pudieran ser pagados cuando éstos los reclamaran,

¹¹¹ Cfr. *Ibidem*, págs. 9-11

desde luego al momento de hacerse acreedores a los mismos, por no haber previsto la existencia de las medidas de protección que garanticen la disponibilidad de dichos fondos.

Por lo que respecta a la materia de protección de los intereses de los usuarios de AFORES, se tiene que la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (LSAR) establece un régimen de prohibiciones para las sociedades que deseen participar en el capital social de una AFORE, sin que tenga los requerimientos solicitados por las leyes financieras en materia de su propia capitalización, de acuerdo a lo que establece el artículo 22 de la LSAR.

Por otro lado, tenemos lo establecido en el artículo 18 de la ley en estudio, en el cual se establece qué es una Administradora de Fondo para el Retiro, y menciona que es una entidad financiera que se dedica de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como administrar sociedades de inversión (SIEFORES). El mismo dispositivo legal señala que dichas entidades financieras deberán de realizar todas las gestiones que sean necesarias para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. Las AFORES tienen como objeto abrir, administrar y operar las cuentas individuales de acuerdo a lo que establezcan las leyes de seguridad social; además de recibir de los institutos de seguridad social las cuotas y aportaciones destinadas a las cuentas individuales de acuerdo a lo que establezcan las leyes de seguridad social; deben enviar al domicilio que sea indicado por los trabajadores sus estados de cuenta y demás información sobre sus cuentas individuales y el estado de sus inversiones, por lo menos una vez al año, así como establecer servicios de información y atención al público, entre otros.

De igual manera, en el artículo 24 de la LSAR se establece la obligación que deben acatar las AFORES para mantener una reserva especial, invertida en las sociedades de inversión que administren, cuyo monto será fijado por la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR) mediante reglas de carácter general que emita.

Por otro lado, en el artículo 35 de la ley en comento, se establece que las AFORE son responsables de los actos, operaciones y omisiones que realicen o que incurran las sociedades de inversión que administren, además de los propios que cometan sus directivos, administradores, o empleados, sanciones previstas en el artículo 36.

La ley en estudio señala en el artículo 38 que las AFORE tienen prohibido emitir obligaciones, gravar de cualquier forma su patrimonio, otorgar garantías o avales, adquirir valores, excepto los necesarios para su función y objeto, adquirir acciones representativas del capital social de otras administradoras, salvo lo que disponga la CONSAR, obtener préstamos o créditos, salvo los expresamente autorizados por la CONSAR, y no pueden adquirir el control de empresas.

Respecto al régimen de inversión de las SIEFORES, en el artículo 43 se indica que tendrá como objeto esencial otorgar la mayor seguridad y rentabilidad de los recursos de los trabajadores. También se propone que la inversión incremente el ahorro interno y el desarrollo de un mercado de instrumentos de largo plazo acorde con el sistema de pensiones. La inversión colocada en valores, deberá fomentar la actividad productiva nacional, la mayor generación de empleo, la construcción de vivienda, el desarrollo de infraestructura y el desarrollo regiones, debiendo operar con valores y documentos a cargo del Gobierno Federal y aquéllos que se encuentren registrados en el Registro Nacional de Valores. A lo anterior me gustaría hacer el siguiente comentario: si bien es cierto que la inversión en materias tan fundamentales para el desarrollo del país es

necesaria, y también es cierto que todos debemos solidarizarnos para elevar los niveles de calidad de vida de todos nosotros, ¿por qué se le carga a los trabajadores un costo tan elevado como arriesgar sus recursos en obras que pueden financiarse con otras fuentes? Y en el supuesto de que las inversiones reditúen lo propuesto en el texto legal, en el momento en que los trabajadores tengan pleno derecho de exigir el pago de sus recursos a las mencionadas entidades financieras, si la inversión no ha logrado generar los rendimientos que se proponen, ¿qué alternativa tendrán para reclamar su dinero, que van a necesitar para sobrevivir?

En lo que respecta a los procedimientos de conciliación y arbitraje previstos en la LSAR, fueron abrogados al entrar en vigor la LPDUSF, por lo que en su momento comentaré este punto fundamental para este trabajo de investigación.

2.4.5. LEY DE AHORRO Y CREDITO POPULAR

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de junio del 2001. Anteriormente me referí a esta disposición en lo referente a la organización de las entidades que la misma ley regula. En obvio de repeticiones y como el punto fundamental de esta parte de la investigación es analizar los dispositivos de las leyes en materia financiera con directa relación en materia de protección de los intereses de los usuarios de servicios financieros, me refiero al capítulo IV de la mencionada ley, que se titula "Del Fondo de Protección".

En el artículo 105 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular (LACP) se establece la obligación que tienen las entidades reguladas por ella, de participar en el sistema de protección de ahorradores denominado Fondo de Protección, que deberá constituirse por cada Confederación, a través de un fideicomiso de administración y garantía, en cuyo contrato se deberá señalar como fideicomitente a la Confederación de que se trate y como fideicomitentes por adhesión a las

entidades participantes en el fondo respectivo, teniendo como fiduciaria a alguna institución de crédito. Existirá un Comité Técnico que se encargará de adoptar las medidas tendientes a la administración y destino de los recursos que se encuentren depositados en el fondo de protección.

El propósito del establecimiento del fondo de protección es procurar cubrir los depósitos de dinero de cada ahorrador, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a 4 mil, 6 mil, 8 mil y 10 mil UDI's para los niveles de operaciones I, II, III, IV, respectivamente, por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de operaciones a su favor y a cargo de una misma entidad, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 106 de la LACP.

Cada entidad tiene el deber de aportar mensualmente la cantidad que le corresponda por concepto del pago al Fondo de Protección, determinándose dicha cantidad de acuerdo al nivel de operaciones que realice la entidad, debiendo ser dichas aportaciones entre 1 y 3 al millar anual sobre el monto de pasivos de la entidad que sean objeto de protección de acuerdo a los establecido en la LACP.

Se establece además que en el caso de que una entidad incurra en mora con el pago de sus aportaciones al Fondo, deberá pagar los intereses moratorios que se establezcan en el contrato de fideicomiso respectivo. Para el cálculo de los intereses moratorios, se deberá tomar en cuenta el interés que habrían generado dichas aportaciones, de haberse llevado a cabo, según lo establece el artículo 112 de la LACP.

Las Confederaciones deberán informar a la CNBV y a los ahorradores mediante avisos colocados en lugares visibles de las sucursales de las entidades integrantes, sobre el estado que guarde el Fondo de Protección cuya vigilancia les haya sido encomendada, así como de los pagos que se hubieran tenido que realizar.

Por último, el artículo 115 de la ley en comento, dispone que se considerará el principal y los accesorios del depósito de dinero que no hubieren sido pagados, independientemente de las tasas de interés pactadas para los depósitos de dinero a cargo de la entidad, y descontando el saldo insoluto de los créditos respecto de los cuales sea titular el ahorrador.

El monto que se deberá pagar a cada depositante de acuerdo a lo establecido en el capítulo del Fondo de Protección, quedará fijado en UDI's a partir de la fecha en que se declare la liquidación y disolución o se declare en concurso mercantil la entidad de que se trate. El pago de los depósitos se hará en moneda nacional, por lo que la conversión del monto de nominado en UDI's se efectuará utilizando el valor vigente de los mismos en la fecha en que se cubra el pago correspondiente.

Cuando un ahorrador tenga dos o más cuentas en una misma entidad el monto de los recursos de todas esas cuentas excedan el límite establecido en el artículo 106 de la LACP, se pagará a prorrata, cubriendo sólo el importe del monto establecido en el mencionado artículo.

2.4.6. LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 19 de enero de 1999, la cual fue producto de la solución que se dio por parte del Gobierno Federal a la problemática surgida en torno a la crisis que atravesaron las instituciones de banca múltiple al caer todas en un estado de insolvencia, que el FOBAPROA no fue suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones de banca múltiple para responder a sus clientes.

Es interesante destacar lo que establece el artículo séptimo transitorio, en el cual se le dota al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB) de la

facultad para hacerse de la titularidad de las operaciones de saneamiento que había empezado a ejecutar el todavía FOBAPROA, con la finalidad de salvaguardar los intereses de los terceros de buena fe.

En este sentido, el artículo 1 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB) establece que el objeto de la misma es establecer un sistema de protección al ahorro bancario a favor de las personas que realicen cualesquiera de las operaciones garantizadas, que para efectos de la misma ley, se refiere que serán todas aquellas consistentes en recibir depósitos bancarios de dinero, así como a la aceptación de pagos o créditos, además regulará los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de esta funciones. En el mismo artículo se establece que dicha ley es de orden público e interés social así como es reglamentaria de las disposiciones constitucionales aplicables.

En el artículo 2 de la LPAB se da nacimiento al IPAB que es la persona jurídica encargada de administrar el sistema de protección al ahorro bancario, siendo un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y su domicilio estará ubicado en el Distrito Federal.

Es pertinente mencionar que todo el Título Segundo de la LPAB se encarga de regular al sistema de protección al ahorro bancario, constando de 6 capítulos, a los que haremos somera referencia, por estar relacionados con la protección de los intereses de los usuarios de las operaciones bancarias garantizadas que he mencionado anteriormente.

En este tenor de ideas, el capítulo I se refiere a las obligaciones garantizadas, estableciéndose que en el caso de que en una institución de banca

múltiple sea determinada la liquidación o bien, ésta se declare en suspensión de pagos o quiebra (concurso mercantil), el IPAB pagará las obligaciones garantizadas, líquidas y exigibles a cargo de la institución de que se trate, en los términos que en la misma LPAB se establezcan para tal efecto.

El artículo 8 de la LPAB establece que para determinar el monto a pagar a cada persona por institución, se calculará en UDI's el monto de las obligaciones garantizadas, con base en el saldo, incluyendo principal y accesorios, en las fechas en que el IPAB publique las resoluciones respecto a la liquidación, suspensión de pagos o quiebras de la institución de que se trate, así como el valor de las referidas UDI's que tengan en esa fecha.

En el caso de que las obligaciones estuvieran referidas al valor de la moneda de los Estados Unidos de América, el IPAB calculará su valor en UDI's tomando en cuenta el valor cambiario que dicha moneda extranjera haya tenido en el día hábil bancario anterior a la fecha en que el IPAB publique las referidas resoluciones tratadas en el párrafo anterior, de acuerdo a lo que establece el artículo 9 de la ley en estudio.

Las obligaciones que el IPAB no garantizará son las siguientes (artículo 10 LPAB):

- Obligaciones a favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras;
- Obligaciones de cualquier sociedad integrante del grupo financiero al cual pertenezca la institución de que se trate;
- Pasivos documentados en títulos negociables así como los títulos emitidos al portador;
- Obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración o funcionarios de los primeros niveles

jerárquicos de la institución de que se trate, así como a los apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales;

- Operaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales, administrativas, reglamentarias así como a las sanas prácticas bancarias, en las que exista mala fe del titular y las relacionadas con operaciones ilícitas sancionadas por la legislación penal.

Por lo que respecta al capítulo II denominado "De las obligaciones garantizadas", se tiene que en el artículo 11 se establece que el monto máximo garantizado por el IPAB, incluyendo principal y accesorios de las cuentas serán hasta por el equivalente a 400000 UDI's por persona, sea física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor.

El monto mencionado se convertirá en UDI's en la fecha en que el IPAB publique las resoluciones relacionadas con el estado de disolución, liquidación o concurso mercantil, citado anteriormente (artículo 12 LPAB).

Los pagos se harán en moneda nacional, determinándose su valor de los UDI's en la fecha en que el IPAB realice dicho pago. Si una persona tiene más de una cuenta en la misma institución, el pago se hará a prorrata dividiendo el monto de la obligación garantizada entre el número de cuentas que tenga su titular (artículos 13 y 14 LPAB).

Los titulares de las cuentas que deseen ser pagadas por el IPAB, deberán de presentar dentro de los 60 días siguientes a la publicación de la resolución respecto al estado de quiebra o disolución de la institución de banca múltiple de que se trate, el contrato o los documentos justificativos de la existencia de la relación entre la persona y del banco que ampare la realización de las operaciones garantizadas. El IPAB por su parte, procederá a realizar el pago respectivo, dentro

del plazo de noventa días posteriores al de su toma de posesión como liquidador o síndico de la institución de que se trate (artículos 15 y 16 LPAB).

El artículo 17 de la ley en comento señala que el IPAB al momento de pagar a los usuarios afectados, se subrogará en cuanto a los derechos de cobro, liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la institución de banca múltiple de que se trate, con los privilegios correspondientes a las personas a las que el IPAB hubiera pagado hasta por el monto cubierto.

En caso de existir un excedente a cargo de las instituciones de banca múltiple que no hubiera sido cubierto por el IPAB a los afectados, éstos tendrán la facultad de exigir dicho pago de manera directa a la Institución de que se trate, mediante las disposiciones legales, administrativas reglamentarias aplicables, de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 de la LPAB.

En caso de que el titular afectado de las operaciones garantizadas no estuviera de acuerdo en recibir el pago por parte del IPAB de conformidad con el mecanismo legal aplicable, podrá reclamar directamente a la Institución a través de los canales legales, administrativos y reglamentarios que considere adecuados y sean aplicables.

En cuanto al capítulo III de la LPAB se regula lo referente a las cuotas ordinarias y extraordinarias que la Junta de Gobierno del IPAB determine, para que las instituciones de banca múltiple efectúen su pago, de acuerdo a los términos de la LPAB.

La Junta de Gobierno del IPAB podrá determinar cuotas ordinarias diferenciadas a cargo de las instituciones, tomando en cuenta su nivel de riesgo, para lo cual se elaborará un reglamento que será de conocimiento público para que se conozca los criterios a los cuales se deberán sujetar las instituciones de

banca múltiple para considerarlas de menor o mayor riesgo.

El monto mínimo de las cuotas ordinarias no podrá ser inferior al equivalente del 4 al millar sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan las instituciones de banca múltiple. Por otro lado, se establecen las cuotas extraordinarias, en los casos en que el IPAB no cuente con la suficiente liquidez para hacer frente a las obligaciones asumidas, las cuales no excederán en un año del equivalente al 3 al millar sobre el importe al que asciendan las operaciones pasivas de las instituciones (artículos 22 y 23 LPAB).

Se establece un mecanismo para asegurarse el pago de las cuotas, establecido en el artículo 24 de la ley en comento, y consiste en que el Banco de México cargará mensualmente a las cuentas que tenga de las instituciones de banca múltiple el importe correspondiente al monto de la cuota a pagar en ese mes, y dicha cantidad será abonada inmediatamente a la cuenta que tiene el Banco de México al IPAB.

Se establece además, de que los recursos depositados en la cuenta del IPAB deberán invertirse en valores gubernamentales de alto rendimiento o en valores del propio Banco de México, y el IPAB no podrá disponer de los mencionados recursos a no ser por la autorización que al efecto decrete la Junta de Gobierno del mismo organismo.

En el artículo 26 se establece la obligación que tiene el IPAB de publicar un informe trimestral con los pagos, sus montos y de qué instituciones han sido hechos, información que se remitirá de forma anual al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal.

Se establece también que dado que las cuotas no tienen el carácter de créditos fiscales, no hay medio ordinario de defensa para impugnar su pago ante

el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el capítulo IV denominado "De los apoyos y programas para el saneamiento financiero de las instituciones" se refiere en específico a los mecanismos en los que se deberá operar el saneamiento de una institución de banca múltiple, y al efecto, en el artículo 28 de la ley se establece que sólo de manera excepcional se podrá otorgar el apoyo a una institución, siempre que se cuente con un estudio técnico elaborado por personas o instituciones de prestigio, y la opinión de la CNBV que justifique la viabilidad de la institución y que el apoyo sea idóneo; asimismo debe estimarse conveniente que la institución siga operando; además se deberá presentar un programa de saneamiento para la institución beneficiaria del apoyo; y dicha institución tendrá la obligación de otorgar suficientes garantías, es decir, con las acciones con voto pleno representativas del capital ordinario de la institución de que se trate, mismas que serán depositadas en alguna institución para el depósito de valores con las que el IPAB mantenga una cuenta. El traspaso deberá ser solicitado por el director general de la institución de que se trate, o bien, de la persona que ejerza esas funciones. Después de contar con todos los elementos anteriores, la Junta de Gobierno, mediante resolución que emita, podrá otorgar el apoyo a la institución de que se trate.

Los apoyos sólo durarán seis meses, con posibilidad de única prórroga por igual lapso de tiempo; el IPAB inspeccionará la correcta aplicación del apoyo brindado, independientemente de la intervención gerencial que haya sido decretada a la institución; y se deberá contar con la garantía a la que he hecho mención en el párrafo anterior.

Concluido el plazo del apoyo, la institución apoyada deberá entregar al IPAB un estado de cuenta auditado por contador público independiente en el que conste el cumplimiento de las metas fijadas en el programa de saneamiento que

haya sido apoyado con los recursos del IPAB, además de toda la documentación que le solicite el Instituto.

Una disposición muy importante para la protección de los intereses del público ahorrador se encuentra en el artículo 36 de la Ley en estudio, el cual dispone que en el caso de que el director general de la institución no otorgue la garantía de las acciones depositadas a favor del IPAB en el INDEVAL, el Secretario Ejecutivo del mencionado organismo podrá solicitar por escrito afectar las mencionadas acciones a favor del IPAB.

Es importante resaltar que, en tanto no se hayan cubierto los compromisos asumidos por el IPAB por parte de la institución apoyada, la ley en comento establece en su artículo 37 que los derechos corporativos y patrimoniales inherentes a las acciones, le corresponderán al IPAB.

En caso de incumplimiento por parte de la institución apoyada de sus compromisos con el IPAB, las acciones pasarán a ser propiedad del mencionado instituto al valor contable resultado de las visitas de inspección, correspondiéndoles a los accionistas anteriores sólo el valor de adjudicación (artículos 38 y 39 LPAB).

Por otro lado, si la institución requiere ser capitalizada por parte del IPAB para que siga operando y conservar su viabilidad, el IPAB realizará los actos tendientes a aplicar las partidas positivas del capital contable de la institución a la absorción de pérdidas que tenga la misma; se procederá a reducir el capital social y a realizar un aumento que suscribirá y pagará el instituto y deberá otorgar a los anteriores accionistas el derecho para adquirir acciones conforme a los porcentajes de que eran titulares, descontando a su vez las pérdidas que les corresponda a la fecha en que el IPAB haya suscrito los nuevos títulos.

En el artículo 41 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario se establece que el IPAB publicará el aumento del capital social, y los que pretendan adquirir las acciones tendrán a partir de la fecha de publicación 30 días para proceder a realizar dicha adquisición.

Por ser de beneficio del interés público, en los estatutos y en los títulos representativos del capital social de las instituciones de banca múltiple se deberá prever expresamente lo establecido de los artículos 35 a 41 de la LPAB.

Las instituciones bancarias deberán entregar la información sobre sus estados financieros y la que sea necesaria para determinar su solvencia, sin que puedan ampararse en el secreto bancario o fiduciario, pues al IPAB no le resulta aplicable lo dispuesto por los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito.

También se dispone de que en caso de una emergencia en la que el IPAB no contara con los recursos necesarios para hacer frente a la situación, el Congreso de la Unión deberá proveer lo que juzgue conveniente para lograr el cumplimiento de dichas obligaciones, teniendo la Cámara de Diputados la obligación, desprendida de lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74, fracción IV, de proveer un ramo específico dentro del presupuesto de egresos de la Federación, a propuesta del Ejecutivo Federal, con la asignación presupuestaria correspondiente para que el IPAB haga frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos productos de la situación de emergencia que se haya presentado (artículos 46 y 47 LPAB).

Por lo que respecta a lo dispuesto en el capítulo V de la ley en estudio denominado "De la administración cautelar", en el artículo 49 se establece que por la administración cautelar el IPAB se constituye como administrador único de la institución de banca múltiple, sustituyendo a la asamblea general y al consejo de

administración, designándose por la Junta de Gobierno a la persona que ejercerá dichas funciones, quien contará con las facultades que el mismo precepto señala y que a continuación expongo:

1. La representación y administración de la institución de banca múltiple de que se trate;
2. Las que correspondan al consejo de administración y al director general de la institución, gozando con plenos poderes generales para actos de dominio, de administración, de pleitos y cobranzas, con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, así como para suscribir títulos de crédito, realizar operaciones de crédito, presentar denuncias y querellas, desistirse de las mismas y comprometerse en árbitros;
3. Formular para su aprobación y presentación al Secretario Ejecutivo del IPAB el presupuesto necesario para la consecución de su objetivo;
4. Presentar un informe al Secretario del IPAB un informe respecto al estado financiero en que se encuentre la institución administrada, así como de su operación administrativa y de su posible resolución;
5. Autorizar la contratación de inversiones, pasivos, gastos y cualquier erogación realizada por la institución intervenida;
6. Suspender las operaciones que pongan en riesgo la solvencia, liquidez o estabilidad de la institución;
7. Contratar y remover al personal que sea necesario para la consecución del objeto de la institución, informando de todo ello al Secretario Ejecutivo del IPAB;
8. Otorgar y revocar los poderes que crea convenientes, así como delegar facultades en las personas que designe al efecto, cumpliendo con las medidas ordenadas por el IPAB; y

9. Las demás que les confieran las leyes.

La administración cautelar tiene lugar al momento de que el IPAB hubiere otorgado el apoyo financiero a que se ha hecho referencia anteriormente (artículo 50 LPAB).

El IPAB tiene la facultad de nombrar apoderados para actuar en los términos que tienen los apoderados con plena capacidad para actuar, de creerlo conveniente para el correcto funcionamiento de la institución.

El IPAB no queda supeditado a la asamblea de accionistas ni al consejo de administración de la institución de que se trate, pues lo señalado por el artículo 52 de la ley en comento reafirma que el IPAB podrá tener las facultades de decisión que sean necesarias para garantizar que los recursos otorgados a la institución de banca múltiple objeto del apoyo, realmente lo lleve a cabo conforme al plan establecido y aprobado por el Instituto al efecto.

El IPAB inscribirá y publicará en el Registro Público de Comercio la declaratoria de la administración cautelar de la institución de banca múltiple que sea objeto del saneamiento correspondiente, surtiendo todos los efectos legales a partir de que se haga dicha publicación. Por otro lado, en la ley se establece que quienes funjan como apoderados de la institución de banca múltiple dentro de los dos primeros niveles jerárquicos, deberán ser personas con sólidos conocimientos en materia financiera, estableciéndose la prohibición para ellos y sus familiares hasta el cuarto grado, incluyendo desde luego al cónyuge, de celebrar operaciones con la institución administrada, bajo la pena de que si celebran dichas operaciones, se pagará el monto doble de la cantidad obtenida (artículo 54 LPAB).

En el capítulo VI titulado "De la liquidación, suspensión de pagos y quiebra de las instituciones", se establece que el IPAB podrá desempeñar los cargos de liquidador o síndico de la institución de banca múltiple administrada, pudiendo

solicitar la liquidación, disolución, o solicitar la declaratoria de concurso mercantil en los términos de las leyes aplicables (artículos 55 y 56 LPAB). En este sentido, opino que el nombre del presente capítulo de la LPAB, debería de modificarse, toda vez que en la actualidad la legislación que rige los procedimientos anteriormente denominados "de quiebra y suspensión de pagos" se rigen por la Ley de Concursos Mercantiles.

Por último, el artículo 57 de la LPAB dispone que en materias de liquidación, disolución y concurso mercantil de las instituciones, se estará a lo que se dispone en las leyes respectivas, observándose también que en caso de liquidación, quien funja como liquidador deberá elaborar el balance final de liquidación que deberá someter a la aprobación de la CNBV. Una vez de que la CNBV haya revisado, dictado las correcciones a que hubiera lugar y que éstas se hubieren realizado, se procederá a inscribir el citado balance al Registro Público del Comercio. Posteriormente, a la conclusión del plazo de impugnaciones y si hubiera remanentes, se pagaran a los accionistas de acuerdo a lo que les corresponda. Posteriormente, los convenios a los que se llegue dentro de los concursos mercantiles, deberán someterse a la aprobación del IPAB para que éstos, aprobados, se presenten al juez del conocimiento, para que éste dicte la resolución que en derecho proceda.

2.4.7. LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de enero de 1999, siendo reformada mediante decreto publicado en el citado Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 2000. Como ya he comentado en puntos anteriores, en su Título Quinto se apropia de las facultades y de los procedimientos de conciliación y arbitraje que se dirimían en las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, Seguros y Fianzas y de los Sistemas de Ahorro

para el Retiro, siendo del ámbito competencial de la misma Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) como la persona jurídica de derecho público encargada de cumplir con las facultades y funciones señaladas en los artículos 10 y 11 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF), mismas a las que me refiero en el punto 2.1 del presente capítulo de este trabajo de investigación. La LPDUSF consta de 108 artículos ordinarios y 10 transitorios, más cinco transitorios adicionales del decreto por el cual se modifica la citada ley, cuyas fechas de publicación en el Diario Oficial de la Federación menciono al principio del actual párrafo.

Al comentar esta ley, considero pertinente hacer unas reflexiones en cuanto a los principios generales que la misma define y tutela en sus artículos del primero al noveno, mismos que conforman el Título Primero y el Capítulo Único denominado "Disposiciones Generales". Lo referente a la administración, funcionamiento y ejercicio de las facultades de la CONDUSEF, además de la conciliación y arbitraje que se llevan a cabo en el organismo en cita lo comento con detalle en el siguiente capítulo.

En lo que respecta al artículo 1 de la LPDUSF, se establece que la misma tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros, que prestan las instituciones financieras, privadas y del sector social debidamente autorizadas, así como regular la organización, procedimientos y funcionamiento de la entidad pública encargada de dichas funciones. En este primer artículo, como se puede apreciar de su lectura, indica cuál es el objeto de la existencia del cuerpo legal en estudio. Sin embargo, considero que es en este primer artículo en donde se debería de definir más detalladamente lo que se entiende por "derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros". Podría parecer una hipérbole comentar lo siguiente, sin embargo así sucede en la realidad: mucha de la gente piensa que por el sólo

hecho de ser usuario de algún servicio financiero y al incluir en la denominación tanto la Ley de esta materia, como el organismo encargado de poner en práctica los principios tutelados en la misma, las palabras "de protección y defensa", automáticamente el organismo tiene la obligación de ser parcialmente favorable a las posturas reclamadas por los usuarios, aún cuando éstos no tengan la razón jurídica o su planteamiento se ubique fuera de la esfera competencial de la propia CONDUSEF. Es común escuchar que algunas personas, al no ser posible darles la razón porque no la tienen, cuando salen de las instalaciones del organismo después de haber participado en algún procedimiento de asesoría técnica, o conciliación y después de practicarse alguna de las célebres "encuestas de salida", en el cuestionamiento respecto a su opinión relacionada al servicio otorgado por el organismo aduzcan algunos argumentos como el siguiente: "es que este organismo se llama para la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros y no me están protegiendo porque no me dan la razón", percibiéndose que existe un error en cuanto a los alcances que tiene la CONDUSEF para brindar la denominada protección y defensa a los usuarios de los servicios financieros. Por lo anterior, considero que se debería de tomar en cuenta situaciones como la descrita para dar una definición más clara en cuanto a lo qué se entiende por la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario, en la misma ley, para evitar errores de interpretación relacionados con la competencia de la CONDUSEF.¹¹²

En lo que respecta al artículo 2 de la LPDUSF, se observa que para efectos del ámbito de competencia de la LPDUSF, define diversos términos, señalando lo que se entiende por usuario, Comisión Nacional (CONDUSEF), Comisiones Nacionales (CNBV, CNSF, CONSAR), institución financiera, Junta de Gobierno de

¹¹² Lo anterior lo quise expresar en este trabajo, puesto que al haber laborado en la contraloría interna del organismo en estudio, tuve la oportunidad de practicar las citadas "encuestas de salida" con el objetivo de medir la eficiencia y el grado de satisfacción por parte de los usuarios, pues lo anterior es tan sólo una parte de las medidas que la citada contraloría interna debe poner en práctica para coadyuvar en la adecuada gestión y función administrativa de la CONDUSEF, tal y como es de hecho, el papel de los órganos internos de control en las dependencias y entidades. Por ser documentos de manejo interno y de uso confidencial siendo el suscrito un simple particular pues ya no trabajo en el organismo, no me es posible hacer referencia directa o reproducir las encuestas a las que hago mención en esta parte de la presente tesis. No obstante lo anterior, considero que existe un error generalizado en cuanto a los verdaderos alcances y en cuanto a cuáles casos sí son viables para darle la razón al usuario reclamante, de acuerdo a la redacción actual de la ley de la materia.

la CONDUSEF, Presidente de la CONDUSEF, Estatuto Orgánico, Secretaría, a la SHCP, y Defensor. En esta parte me refiero sólo a la primera definición que da la ley y que me permito comentar a partir de la lectura de una definición que da el jurista Luis Muñoz respecto a lo que se debe entender por el negocio jurídico financiero, así como a realizar una breve semblanza de lo que es el negocio jurídico en general.

La LPDUSF define al usuario, en singular o plural, como la 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. En primer lugar se puede advertir lo difuso del texto legal, mismo que más que definición, sólo se limita a describir el objeto de la relación jurídica subyacente entre la institución financiera y quién es el usuario de los servicios o productos que la misma ofrece, sin definir un concepto tan importante como lo es el del acto jurídico que da origen a la relación entre el usuario y la institución financiera. Al respecto, la definición que proporcionada por el autor Luis Muñoz del negocio jurídico-financiero es: *"el acto de comercio de los negociales, inter vivos y a veces mortis causa, tipo, típico o atípico, nominado o innominado, de fiducia, en ocasiones fiduciario y complejo, unilateral, bilateral y también plurilateral, patrimonial e instrumento para el tráfico jurídico, mediante el cual los comportamientos y conductas humanos, y por el consiguiente espontáneos, motivados y conscientes se traducen en declaraciones y manifestaciones de contenido preceptivo e inclusive normativo, correspondiente a las partes únicas o plúrimas, pues regulan sus esferas de intereses y en relación con terceros, si bien las partes no suelen estar en pie de igualdad jurídica ni económica."*¹³

Ahora bien, derivado de la definición anteriormente citada, se estima indispensable con una terminología precisa y específica en cuanto a lo qué se entiende por un negocio jurídico financiero, pues lo anterior va a contribuir en gran

¹³ MUÑOZ LUIS, Contratos y Negocios Jurídicos Financieros, Tomo I. Parte General, Editorial Universidad, Argentina, 1981, página 4

cantidad a que se tenga una mayor certeza en cuanto al objeto de los actos y negocios jurídicos financieros que se celebren entre las instituciones financieras y sus usuarios.

Continuando con las reflexiones respecto a la necesidad de contar con una terminología específica y precisa que se encargue de definir y designar al vocabulario derivado de la celebración de negocios jurídicos financieros, es necesario mencionar qué se entiende por hecho jurídico, acto jurídico y negocio jurídico. En primer término, los hechos jurídicos, de acuerdo con el maestro Galindo Garfias *"son los acontecimientos que bajo el rubro general de hechos jurídicos, son susceptibles de producir efectos de derecho, se dividen en dos grandes categorías: aquéllos fenómenos de la naturaleza que producen efectos de derecho, independientemente de la voluntad del sujeto, son hechos jurídicos en sentido estricto. También son hechos jurídicos aquellos en los que interviene la conducta humana, pero los efectos de derecho se producen independientemente, y a veces contra la voluntad del sujeto."*¹¹⁴ En cuanto a los actos jurídicos, el autor en consulta refiere que *"existe otra gama muy importante de acontecimientos que producen efectos jurídicos, en los que interviene la voluntad del hombre dirigida expresa y deliberadamente a producir los efectos previstos en la norma jurídica, son los actos jurídicos, en los cuales juega un papel muy decisivo la voluntad del sujeto. Para la validez de ese acto de voluntad y aún para la existencia del mismo, es necesario que concurren ciertos requisitos, en ausencia de los cuales es inválido, ineficaz."*¹¹⁵ Por último, por negocio jurídico el autor citado señala que *"siguiendo a la doctrina italiana, los actos jurídicos se clasifican en simples hechos jurídicos, actos jurídicos en sentido estricto y negocios jurídicos. En los dos últimos interviene la voluntad humana, pero la relevancia que ésta tiene para la integración del acto desde el punto de vista jurídico es diversa."*¹¹⁶

¹¹⁴ GALINDO GARFIAS IGNACIO, Derecho Civil, vigésima edición, Porrúa, México, 2000, página 210

¹¹⁵ Idem

¹¹⁶ Ibidem, páginas 214 y 215

Por lo tanto, en los negocios jurídicos importan el contenido y la finalidad de la voluntad. Citando a De Castro y Bravo, el Dr. Galindo Garfías menciona que el negocio jurídico es la declaración o acuerdo de voluntades, con que los particulares se proponen conseguir un resultado que el Derecho estima de su especial tutela, sea en base a una declaración o acuerdo, sea completando con otros hechos o actos. Sin embargo, el mismo autor refiere que en nuestro orden jurídico, no existe una distinción entre lo que es el acto jurídico y el negocio jurídico, pues el Código Civil Federal se refiere únicamente a los actos jurídicos en general.¹¹⁷

Por otra parte, la distinción fundamental del negocio jurídico es la manifestación de la autonomía de la voluntad, pues ésta se traduce en una verdadera autonomía privada. Es consecuencia de la libertad que los ordenamientos jurídicos reconocen a la voluntad de los particulares, para regular su propia conducta, dentro del campo acotado por el mismo ordenamiento, que permite que las personas celebren los negocios jurídicos de acuerdo a lo que su voluntad les imponga. En otras palabras, es la libertad que concede el derecho positivo para que en algunas materias, como lo es la nuestra en tratándose de los servicios financieros, dentro de los límites que la misma ley establece, se determinen las partes por el acuerdos de sus voluntades.¹¹⁸

Las anteriores reflexiones, son necesarias para entender lo afirmado por el autor Luis Muñoz, quien señala la conveniencia de definir y establecer los negocios jurídicos financieros. En efecto, tal y como lo señala, y no sólo él, sino que otros autores de la materia, que al decir contratos bancarios, contratos sui generis, operaciones bancarias o financieras, no se puede afirmar la utilización de un lenguaje preciso. Los negocios jurídicos financieros ofrecen aspectos específicos de su materia, pero que en sus características generales son derivados de lo que son los actos jurídicos en general.¹¹⁹

¹¹⁷ Cfr. *Ibidem* página 216.

¹¹⁸ Cfr. *Idem*

¹¹⁹ Cfr. MUÑOZ LUIS, *op. cit.* página 5

El término operación, que es utilizado de manera muy común en diversos sistemas jurídicos, tanto de la familia romanista como la del *common law*, es impreciso jurídicamente, genérico e impropio, pues en correcta técnica jurídica se debe hacer mención a las conductas y comportamientos, ya que pueden consistir en un hacer, o en una omisión, pues en la norma jurídica se describen los comportamientos y las conductas esperadas que realice el sujeto hacia el cual están dirigidas las citadas normas.

Los comportamientos, no en todos los casos revisten de un contenido volitivo, pues no todas las exteriorizaciones contemplan declaraciones de la voluntad de quien realiza el citado comportamiento, a decir del autor en consulta. Las operaciones y contratos financieros son actividades que se encuentran reguladas en los ámbitos financiero y mercantil.

Por lo que, en conclusión a este comentario respecto a la vaguedad de la LPDUSF en cuanto a lo que se debe entender por usuario, considero que se debería ser un más preciso en cuanto al alcance de la protección de la misma y qué tipo de negocios jurídicos en materia financiera son los que entran dentro del ámbito de su tutela.

Por lo que respecta al artículo 3 de la ley en comento, establece que la LPDUSF es de orden público, interés social y de observancia en toda la república. Al respecto, comento que el espíritu impregnado a la LPDUSF al ser tuteladora de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, por orden público se entiende que una norma jurídica, en su finalidad se propone tutelar el bien común, resolver una necesidad colectiva o remediar un mal social, aunque la naturaleza de las mismas y su ámbito de aplicación pertenezca al derecho privado, como es el caso de la materia financiera; por otro lado, que una norma jurídica sea de interés social significa que de dicha norma el conglomerado social que conforma a la población del Estado obtendrá un provecho o beneficio general,

logrando satisfacer una necesidad colectiva determinada, como es el caso de la LPDUSF.¹²⁰

La finalidad de la protección y defensa de los derechos de los usuarios de servicios financieros será lograr la equidad de las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones (o negocios) que celebren con las instituciones financieras, de acuerdo a lo que establece el artículo 4 del ordenamiento en comento. En este mismo artículo se crea al Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios –la CONDUSEF– que se encargará de la aplicación de las normas jurídicas contenidas en la ley. Al respecto, me gustaría comentar a manera de breve explicación lo que es el fenómeno de la descentralización administrativa. En primer lugar, de acuerdo con lo que dice el maestro Miguel Acosta Romero, la creación de los organismos descentralizados es facultad del Congreso de la Unión, por lo que la creación de éstos mediante decreto presidencial sería anticonstitucional, aunque no hay que perder de vista que el Presidente de la República tiene facultad de iniciativa de leyes, que en última instancia se discutirá y aprobará por el Congreso General de la República.¹²¹

La creación de los organismos descentralizados obedece a la satisfacción de una necesidad colectiva, que consiste en una forma de organización administrativa que adopta la Administración Pública Federal para desarrollar las actividades que le competen al Estado; que son de interés general; a través de organismos creados ex-profeso, los cuales para el cumplimiento de la labor encomendada, deberán de contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, además de un régimen jurídico específico para ellos, también.¹²²

¹²⁰ Cfr. BURGOA ORIHUELA IGNACIO, El Juicio de Amparo, 3ª edición, Porrúa, México, 1998, páginas 737-739.

¹²¹ Cfr. ACOSTA ROMERO MIGUEL, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, 3ª edición, Porrúa, México, páginas 222 a 224.

¹²² Cfr. Ibidem, página 225

En el caso concreto, la CONDUSEF fue creada para satisfacer esta necesidad de contar con un ombudsman en materia financiera, que permitiera a los usuarios de los servicios financieros contar con una instancia de protección y defensa, dada la desigualdad en las relaciones existentes entre los usuarios y las instituciones financieras.

Por otro lado, en el artículo 5 de la LPDUSF se establece como finalidad del Organismo encargado de su aplicación, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad de las relaciones entre ambos.

Para efectos administrativos, la LPDUSF podrá ser interpretada por el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 6 de la misma.

En el artículo 7 de la LPDUSF se establece el régimen de supletoriedad en materia de notificaciones, cuya disposición aplicable será el Código Fiscal de la Federación, con la salvedad de que en los procesos de arbitraje ventiladas ante la CONDUSEF, no será aplicable la mencionada disposición legal.

El registro de prestadores de servicios financieros lo podrá llevar la CONDUSEF de acuerdo a la información que le remitan tanto las instituciones financieras, como otras autoridades competentes, sin perjuicio de la existencia de otros registros, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 8 de la LPDUSF.

En el artículo 9 se establecen las relaciones laborales que tendrá la CONDUSEF con sus trabajadores, misma que se regirá por la Ley Federal de los Trabajadores al servicios del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando

incorporados los trabajadores al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

2.4.8. OTRAS DISPOSICIONES LEGALES RELACIONADAS

Existen otras disposiciones jurídicas encargadas de regular y tutelar los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros; a continuación voy a mencionar dos leyes relacionadas con esta materia. En primer lugar cito a la Ley de Concursos Mercantiles, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de mayo del 2000, abrogando la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de abril de 1943, además de las disposiciones que se opongan a los principios establecidos por la citada ley, de acuerdo a lo ordenado en el artículo segundo transitorio del decreto por el cual se publica la Ley de referencia.

En la estructura de la Ley de Concursos Mercantiles (LCM), en el Título Octavo, Capítulos Segundo y Tercero, se regulan los concursos mercantiles de las instituciones financieras y de las instituciones auxiliares del crédito. El artículo 251 de la LCM dispone al efecto que la CONDUSEF podrá designar hasta tres interventores quienes tendrán la obligación de representar y proteger los derechos e intereses de los acreedores de la institución sujeta al concurso mercantil, en tratándose de instituciones de crédito, y en lo que respecta a las instituciones auxiliares del crédito, el artículo 260 establece lo señalado anteriormente para este tipo de instituciones financieras. Es claro el sentido que dichas disposiciones legales imprimen al desarrollo del concurso mercantil, al mandar que la CONDUSEF designe los interventores que protegerán y defenderán los derechos de los acreedores (entiéndase usuarios) de las instituciones financieras sujetas al concurso mercantil. Por lo que respecta a quién podrá demandar el concurso mercantil de una institución, el artículo 21 de la LCM dispone que cualquier acreedor del comerciante o el Ministerio Público podrán demandar el concurso

mercantil correspondiente. Si en la tramitación y desarrollo de un proceso jurisdiccional, el juez del conocimiento advirtiese que el comerciante ha incurrido en el incumplimiento de sus obligaciones que tiene impuestas como tal, dará vista a las autoridades fiscales y al Ministerio Público para que procedan a solicitar el respectivo concurso mercantil del comerciante de marras. Las autoridades fiscales sólo podrán demandar el concurso mercantil en su calidad de acreedores. Sin embargo, tratándose de instituciones de crédito, quienes podrán solicitar el concurso mercantil correspondiente son la CNBV y el IPAB, y en tratándose de organizaciones auxiliares del crédito, la primera de las autoridades mencionadas podrán proceder en consecuencia, sin perjuicio de lo establecido genéricamente para quienes la misma LCM faculta para iniciar la tramitación de un concurso mercantil.

Otro de los artículos que disponen la protección de los derechos e intereses del público usuario de este tipo de instituciones financieras, es el 246, último párrafo al señalar que el juez concursal, podrá adoptar de oficio o a petición del IPAB o la CNBV, las medidas provisionales necesarias para la protección de los trabajadores, instalaciones y activos de la institución sujeta a concurso, así como de los intereses de los acreedores (público usuario).

Es oportuno comentar que la facultad que tiene el IPAB para proponer al juez la designación, remoción o sustitución del síndico de una institución de crédito, tal y como lo dispone el artículo 250 de la LCM.

El artículo 259 del ordenamiento jurídico en comento dispone la misma facultad mencionada en el párrafo que antecede, sólo que quien la detentará será la CNBV, además de poder proponer al juez del conocimiento el nombramiento y remoción del conciliador en el proceso de concurso mercantil de una institución auxiliar del crédito.

Otra de las disposiciones legales que tutelan los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros es la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (LRSIC), de la cual mencionamos el mecanismo por el cual funcionan estas sociedades mercantiles, pero que a continuación abordaremos sólo en el aspecto de la información crediticia y sus aspectos involucrados en cuanto a la tutela de los derechos de los usuarios de servicios financieros.

Dicha ley es de orden público y de observancia en toda la República, en atención a lo dispuesto por el artículo 1 de la misma. Dentro de la terminología que la misma ley establece para aclarar algunos conceptos, considero necesario diferenciar lo que se ha venido entendiendo por usuario en lo expuesto en el presente trabajo, y lo que la ley para efectos de la misma conceptualiza como tal. De acuerdo a la LRSIC, el usuario en singular o plural, son las entidades financieras o las empresas comerciales que proporcionen información o realicen consultas a la sociedad, que como tal se entiende a quien se desempeñe como sociedad de información crediticia. El usuario, propiamente dicho y de quien se busca la tutela de sus derechos, en términos de esta ley, se denomina como cliente.

La LRSIC establece un capítulo específico, compuesto de los artículos 38 al 50, que es todo un catálogo de derechos protegidos del cliente, es decir, el usuario de las instituciones financieras.

En primer lugar, en el artículo 38 regula que la información que reciba una sociedad de información crediticia, deberá cumplir con las disposiciones aplicables al secreto financiero, es decir, la información de operaciones y movimientos que celebren las instituciones financieras con sus clientes y que se encuentra protegida por los artículos 117 y 118 de la LIC (secretos bancario y fiduciario, respectivamente), 25 de la LMV, 55 de la LSI, y 34 de la LACP, estableciéndose la salvedad de que el secreto deberá ser respetado y guardado por los funcionarios

de las sociedades, aún cuando dejen de laborar en las mismas. Por lo que concierne a la información que obtengan las instituciones financieras mediante los reportes de crédito, también deberán guardar la confidencialidad de la mencionada información.

En el artículo 39 de la LRSIC se establece que los usuarios de servicios financieros que gestionen algún servicio ante alguna institución financiera, podrán solicitarle los datos que hubieren obtenido de la sociedad de información crediticia de que se trate, con la finalidad de aclarar cualquier situación respecto de la información contenida en el reporte de crédito respectivo. Es en esta parte que considero acertada esta disposición, pues si las autoridades tienen el deber de garantizar el derecho de audiencia a los ciudadanos a los que se vaya afectar en virtud de algún mandamiento, en esta materia a pesar de ser de naturaleza privada y de no ser las autoridades quienes vulneran esta garantía constitucional, los particulares sí lo hacen con una gran impunidad, por lo que era necesaria esta disposición merced a los abusos cometidos por parte de las instituciones financieras so pretexto de haber utilizado la información del llamado popularmente "buró de crédito".

Los usuarios de servicios financieros tienen derecho a solicitar un reporte especial de su situación financiera, el cual debe ser claro, preciso y será proporcionado por la sociedad de información crediticia, por la institución financiera o por la casa comercial con la cual su cliente mantenga relaciones comerciales, supuesto que es de la esfera de la protección del consumidor, tema no abordado en el presente estudio. Por otro lado, las sociedades de información crediticia tienen la obligación de hacer del conocimiento del usuario del servicio financiero de que se trate, un instructivo que contenga sus derechos y los procedimientos de inconformidad que podría ejercitar para rectificar, en su caso, los errores de la información contenida en el reporte especial solicitado.

Los usuarios tienen derecho a solicitar que la sociedad de información crediticia de que se trate envíe de manera gratuita su reporte de crédito especial cada vez que transcurran doce meses, siempre que la solicitud especifique a cual correo electrónico ha de ser enviado, o que el usuario del servicio financiero acuda a recogerlo personalmente a las instalaciones de la sociedad de información crediticia de que se trate, de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 de la LRSIC.

Otro de los temas regulados por la ley en estudio es el procedimiento por el cual un usuario de un servicio financiero inconforme con la información contenida en su reporte de crédito, ordinario o especial, podrán presentar una reclamación, la cual deberá presentarse por escrito o mediante correo electrónico, adjuntando copia del reporte de crédito en el que se señale con claridad los registros en los que conste la información impugnada, así como copias de la documentación en que funden su inconformidad. Por lo que respecta a los términos dentro de los cuales se deberá dar atención a la reclamación, serán determinados mediante reglas de carácter general que al efecto emita el Banco de México, según lo dispuesto por el artículo 42 de la LRSIC.

Posteriormente, la sociedad de información crediticia notificará a la institución financiera de que se trate, dentro del plazo de cinco días hábiles a partir de la recepción de la reclamación por parte del usuario, para que la misma a su vez notifique la respuesta que corresponda al usuario dentro del término de treinta días naturales, contados a partir de la notificación de la existencia de la reclamación de la información contenida en el reporte de crédito. De no hacerlo así la institución financiera, la sociedad de información crediticia procederá a dar de baja del registro la información impugnada bajo la leyenda de "registro impugnado". (artículos 43 y 44 de la LRSIC)

Si la institución financiera acepta el reclamo del usuario inconforme con su reporte de crédito, deberá de remitir a la sociedad de información crediticia de que se trate la corrección a su base de datos, además de que en el caso de aceptar parcialmente la reclamación, o declarándola infundada, deberá expresar su respuesta de acuerdo a lo expresado anteriormente, misma que se enviará a la sociedad de información crediticia, la que dará la respuesta al usuario reclamante dentro del término de cinco días hábiles a partir del que haya recibido la respuesta de la institución financiera, según lo establece el artículo 45 de la LRSIC.

En caso de que las instituciones financieras decidan hacer permanecer la información contenida en sus registros que haya sido objeto de impugnación por parte del usuario del servicio financiero correspondiente, entonces le hará llegar a la sociedad de información crediticia dicha información, acompañada de los elementos que sustenten su postura, de lo cual se le hará del conocimiento del cliente dentro del plazo de cinco días hábiles al en que haya recibido la información de referencia, junto con la emisión de un nuevo reporte de crédito.(artículo 46 LRSIC).

Cuando de la reclamación presentada por el usuario del servicio financiero inconforme con su reporte de crédito, exista un cambio en la situación de la información crediticia del cliente-usuario, la sociedad de información crediticia deberá reemitir un nuevo reporte de crédito, destinado al usuario, comunicándole el cambio de *status* de su situación financiera-crediticia. (artículo 47 LRSIC)

El artículo 48 de la LRSIC es de importancia para nuestro tema, ya que en el mismo se establece la obligación de que en los contratos que celebren las instituciones financieras con las sociedades de información crediticia con motivo de la prestación del servicio de información crediticia, se deberá agregar una cláusula arbitral, misma que contendrá el compromiso en arbitraje en amigable composición, de aceptarlo así el usuario inconforme con los reportes de crédito

que emita la sociedad de información crediticia o con la información contenida en la base de datos de la entidad financiera de que se trate, para que la CONDUSEF sea la autoridad que dirima la citada controversia que se pudiera suscitar, en los términos mencionados anteriormente. La importancia de este precepto radica en que se le está confiando a dicho organismo la importancia en tanto autoridad en materia de la protección de los derechos de los usuarios de servicios financieros en cuanto a su buena fama crediticia, puesto que los abusos cometidos con el pretexto de un supuesto mal historial crediticio por parte de las instituciones financieras fue muy recurrente a raíz de la crisis desatada en 1995, que obligó a muchos usuarios aún en contra de su voluntad, a dejar de cumplir con sus obligaciones crediticias, y no obstante al haber llegado a un arreglo con las instituciones acreedoras, al haber liquidado el adeudo, jamás pudieron volver a ser sujetos de crédito, deparando un perjuicio y un retardo en la recuperación de la dinámica económica del país al no haberse reactivado los créditos con la rapidez que exigía la situación económica nacional.

Asimismo, se establece la obligación para las sociedades de información crediticia en el artículo 50, de poner a disposición de la CONDUSEF el número de reclamaciones y de errores respecto a la información contenida en su base de datos, relacionando dicha información con las instituciones financieras que corresponda, así como los modelos de convenio arbitrales que se comprometan a adoptar ambas entidades, de acuerdo a lo que se establece en el artículo 47 para tal efecto.

CAPITULO 3.

SITUACIÓN ACTUAL DEL ORGANISMO ENCARGADO DE PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN MÉXICO

SUMARIO. 3.1. CREACIÓN DE LA COMISION NACIONAL PARA LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF); 3.1.1. NATURALEZA JURÍDICA Y FACULTADES DE LA CONDUSEF; 3.1.2. FUNCIONES QUE DESARROLLA EN LA ACTUALIDAD LA CONDUSEF; 3.2. LA CONDUSEF PENSADA COMO OMBUDSMAN EN MATERIA FINANCIERA; 3.2.1. CAUSAS QUE DIERON ORIGEN A LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS (LPDUSF); 3.2.2. NECESIDAD DE UN ORGANISMO TUTELADOR DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS; 3.3. LA CONDUSEF COMO AUTORIDAD EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS.

165-A

CAPITULO 3

SITUACIÓN ACTUAL DEL ORGANISMO ENCARGADO DE PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN MÉXICO

3.1. CREACIÓN DE LA COMISION NACIONAL PARA LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF)

La CONDUSEF surge a la vida jurídica en el país el día 18 de enero de 1999, fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la LPDUSF, empezando a funcionar operativamente el 18 de abril del mismo año, y como ya he comentado en este trabajo, las funciones de conciliación y arbitraje las realizaban las otras Comisiones Nacionales (CNBV, CNSF, CONSAR) pues en las mismas existían las Direcciones de Conciliación y Arbitraje, función que absorbe la CONDUSEF para ser el único organismo encargado de llevar a cabo la conciliación y el arbitraje para lograr la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, tal como se establece en el artículo 4 de la LPDUSF. Es menester aclarar que las otras Comisiones mantienen sus funciones de supervisión y vigilancia en las materias que son de su competencia, transfiriéndose de las mencionadas Comisiones Nacionales el personal y los recursos que servían para la tramitación y atención del público usuario en sus reclamaciones contra las instituciones financieras.

Según se desprende de la declaración de motivos de la LPDUSF, la creación del llamado "ombudsman financiero" se hizo necesaria llevarla a cabo en nuestro país, puesto que se hacía imperativo contar con un organismo independiente, especializado e imparcial que tuviera como finalidad la solución de conflictos derivados con motivo de la prestación de un servicio financiero por parte de las instituciones financieras. Era necesario, de acuerdo con la exposición de motivos, que la gente contara con un solo y único organismo encargado de dirimir tales controversias y que existiera una normatividad única para la tramitación y

resolución de las mencionadas controversias, por la complejidad de la materia financiera.¹²³

3.1.1. NATURALEZA JURÍDICA Y FACULTADES DE LA CONDUSEF

Abordado el tema en los puntos 2.1 y 2.4.7 de este trabajo, me permitiré comentar algunas de las facultades de la CONDUSEF relacionadas con la atención a los usuarios y sus reclamaciones, que se encuentran establecidas en el artículo 11 de la LPDUSF.

En primer lugar, la derivada de la fracción I del citado precepto se refiere a la atención y resolución de las consultas que le presten los Usuarios sobre asuntos de su competencia. Esta facultad es muy importante, ya que a través de la Unidad Especializada para brindar la denominada "asistencia técnica" u orientación en general a los usuarios, se les da a éstos el panorama de los servicios financieros contratados, así como las características de los mismos por parte de servidores públicos especializados en diversos tipos de servicios financieros: hay una mesa especial de atención para usuarios de SAR, otra para usuarios de instituciones de crédito, de organizaciones auxiliares del crédito, de casas de bolsa, de aseguradoras y de afianzadoras, entre otras, pues cada materia reviste algunos puntos específicos que son necesarios tomar en cuenta para que al usuario que va a solicitar alguna información se le de una debida asesoría. De este servicio que presta la CONDUSEF depende que el usuario pase a la siguiente etapa, que es la formulación y presentación de la reclamación en forma, que deberá seguir el trámite de la conciliación y el arbitraje, en su caso, pues muchas veces la queja que sostiene el usuario inconforme a veces escapa de las materias para las cuales la CONDUSEF es competente, circunstancia que se debe hacer del conocimiento del reclamante por parte del servidor público encargado de proporcionar la orientación legal.

¹²³ Cfr. Exposición de motivos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, CONDUSEF, primera edición, México, enero del 2000, página 5

Las fracciones II y III se encuentran relacionadas, ya que en las mismas se dispone la obligación que tiene la CONDUSEF para atender, tramitar y en su caso resolver las reclamaciones que presenten los usuarios contra las instituciones financieras mediante el procedimiento conciliatorio establecido en la misma LPDUSF.

Al respecto, es ilustrativo observar lo que la CONDUSEF tiene como información general en su página web, de la que se destacan los siguientes tópicos con los cuales se da a conocer al público usuario de los servicios financieros los servicios que proporciona el organismo, así como la manera en que debe presentar su reclamación por escrito, con algunos consejos prácticos:

"Con base en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros la Condusef está facultada para:

- Atender y resolver consultas que presenten los Usuarios, sobre asuntos de su competencia.*
- Resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre asuntos de su competencia.*
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, ya sea en forma individual o colectiva, con las Instituciones Financieras.*
- Actuar como árbitro en amigable composición y en estricto derecho.*
- Proporcionar 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. Dependiendo de los resultados de un estudio socioeconómico, se podrá otorgar este servicio de manera gratuita.*
- Proporcionar a los Usuarios elementos que procuren una relación más segura y equitativa entre éstos y las Instituciones Financieras.*
- Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para fomentar una mejor relación entre Instituciones Financieras y los Usuarios, así como propiciar un sano desarrollo del sistema financiero mexicano.*
- Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales, así como a las Instituciones Financieras, tales que permitan alcanzar el cumplimiento del objeto de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y de la Condusef, así como para buscar el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.*

Fomentar la cultura financiera, difundiendo entre los usuarios el conocimiento de los productos y servicios que representan la oferta de las instituciones financieras.

Se recibirán las consultas con base en las disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y podrán ser presentadas en comparecencia del afectado, en forma escrita o por cualquier otro medio idóneo.

Se recibirán las reclamaciones con base en las disposiciones de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y podrán ser presentadas en comparecencia del afectado, en forma escrita, cumpliendo los siguientes requisitos:

Nombre y domicilio del reclamante.

Nombre y domicilio del representante o persona, que promueve en su nombre, así como documento donde conste dicha atribución.

Nombre y domicilio de la Institución Financiera contra la que se formula la reclamación.

Documentación que ampare la contratación del servicio que motiva la reclamación, en original y dos copias.

Descripción de los motivos que originan la reclamación, puntualizando los siguientes aspectos:

· ¿Qué fue lo que realizó la Institución Financiera? (Si es posible incluir nombres y fechas)

· ¿Qué considera que fue incorrecto en el proceder de la Institución Financiera?

· ¿Qué efecto tuvo en el Usuario el proceder de la Institución Financiera?

· ¿Qué pérdida monetaria sufrió el Usuario, si es que ésta existió?

· ¿Qué desearía que hiciera la Institución Financiera con el propósito de enmendar su proceder?

Se recomienda que el Usuario conserve copias de toda aquella información que sirva como soporte del caso presentado, a manera de que puedan consultarse durante el proceso de atención.¹²⁴

Por lo que respecta a la fracción IV del artículo en estudio, el mismo se refiere a la facultad que la LPDUSF le confiere a la CONDUSEF para erigirse en árbitro en amigable composición o en estricto derecho, en aquellos conflictos surgidos por operaciones o servicios (negocios jurídicos financieros) contratados por los usuarios con las instituciones financieras.¹²⁵

El servicio de orientación jurídica y defensoría legal se proporcionará por el organismo a los usuarios que entablen demandas contra las instituciones financieras en los tribunales jurisdiccionales, siendo posible que los usuarios pudieran recibir este servicio aún en contra de personas que hayan cometido conductas tipificadas como usura sin ser integrantes del sistema financiero mexicano, siempre y cuando el usuario afectado hubiera presentado la denuncia penal correspondiente, según se desprende de lo dispuesto en la fracción V del artículo en análisis. Lo anterior deriva de un sentido social que se le quiso imprimir al actuar de la CONDUSEF, lo cual viene a estar en tono con lo dispuesto por la misma ley al definirse como de orden público y de interés social. La usura ha dejado en la ruina a muchas personas, con lo que el establecimiento de la

¹²⁴ Cfr. http://www.condusef.gob.mx/inf_gen/servicios_ofrece.htm

¹²⁵ En el próximo capítulo abundaré más sobre esta facultad de la CONDUSEF y de la propuesta que realizo para que en ciertos casos se pudiera prever la obligatoriedad de conocer y resolver las controversias en ciertos aspectos del universo financiero por parte de la CONDUSEF, para garantizar una auténtica justicia en materia financiera, sin llegar al extremo de pretender crear un tribunal jurisdiccional en materia financiera, pues en lugar de hacer más pronta y expedita la función de dirimir las controversias suscitadas en materia financiera entre los usuarios y las instituciones en ciertos rubros del sistema financiero mexicano, se complicaría enormemente el procedimiento, resultando lesionado en sus intereses el usuario, lo cual no es lo deseable.

disposición en comento constituye un avance significativo para lograr reducir la incidencia de la comisión de conductas tan deleznable como la de aprovecharse de una necesidad ajena para obtener un lucro leonino.

Por lo que respecta a la fracción VI, se señala que la CONDUSEF proporcionará a los usuarios de servicios financieros los elementos para que éstos tengan equidad en las relaciones que mantengan con las instituciones financieras, siendo muy difuso pues no da mayores especificaciones sobre qué tipo de elementos hace mención.

También en la misma fracción se regula que la CONDUSEF podrá expedir copia certificada de los documentos que obren en su poder, previo pago de los gastos correspondientes, a solicitud de parte interesada. Es de comentarse que esta reforma realizada por la que se establece esta facultad de la CONDUSEF, en mi opinión es innecesaria, pues es bien sabido que en los códigos adjetivos locales y federal al solicitar copia certificada de algún documento que obre en un expediente del organismo para presentarlo como prueba en algún proceso jurisdiccional, quien resulte interesado y acredite esta condición, podrá solicitarle al juez a que éste a su vez solicite la expedición de las copias certificadas de que se trate, constituyendo lo anterior un mandamiento judicial.

Por lo que se refiere a la fracción VII, se le da a la CONDUSEF la facultad de coadyuvar junto con otras autoridades en materia financiera para lograr un sano desarrollo del sistema financiero y lograr la equidad en las relaciones que se establezcan entre los usuarios de servicios financieros y las instituciones financieras. Sin dejar de reconocer que es un paso adelante en cuanto a tratar de sistematizar las funciones de las diversas autoridades financieras para llegar a la realización de una meta en común, que es la de lograr la equidad en las relaciones entre usuarios e instituciones financieras, considero que se deben implementar medidas prácticas que hagan este propósito más viable para cumplirse.

Las fracciones VIII y IX indican la facultad de emitir recomendaciones a las autoridades federales, locales e instituciones financieras para que se de cumplimiento al objeto de la LPDUSF y de la función de la propia CONDUSEF. Esta facultad es muy parecida a la que tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en el sentido de emitir estas recomendaciones que no son vinculatorias, pero que por su prestigio social y moral, llevan consigo la necesidad de que las autoridades sobre las cuales haya recaído la recomendación, le den el debido cumplimiento. Sin embargo, en materia financiera la difusión de las recomendaciones emitidas por la CONDUSEF siendo éstas sin carácter vinculante, no tienen la misma fuerza que las emitidas por la CNDH, toda vez que la trascendencia de una violación a un derecho humano fundamental, en principio no admite parangón con una transgresión a un derecho de un usuario de servicio financiero, por lo que si se desea la eficacia de las recomendaciones emitidas por la CONDUSEF, deberían de ser vinculantes y con una sanción para la institución financiera transgresora.

Una facultad que considero es un auténtico acierto, es la contenida en la fracción XV, ya que se le da a la CONDUSEF la facultad de analizar y después de haber practicado el análisis correspondiente, autorizar la información que se dirija a los usuarios sobre los servicios y productos financieros que las instituciones financieras oferten, ya que la finalidad de dicho precepto es evitar que los usuarios pudieran ser víctimas de un error sobre los mismos.

Las facultades que se le otorgan a la CONDUSEF en las fracciones XVIII y XIX es un gran comienzo en cuanto a la garantía que se les debe dar a los usuarios al momento de contratar con las instituciones financieras la prestación de un servicio o el compromiso de un producto, en cuanto a los contratos de adhesión que realicen las instituciones financieras con los usuarios, y los documentos en los que éstas utilicen para informar a sus clientes en relación con el estado que guarden las operaciones o los servicios convenidos. Sin embargo, la ley señala

que la CONDUSEF revisará y propondrá a las instituciones financieras, con lo que de acuerdo a esta redacción, si la institución financiera no cumple con la propuesta que le formule la CONDUSEF no será sujeta a sanción por esta conducta dolosa. Creo que es necesario de dotar al organismo en estudio de la facultad de ordenar, después de una revisión que se haga a los contratos de adhesión y a los documentos informativos, so pena de imponer una sanción en caso de incumplimiento de lo ordenado por la CONDUSEF en este tenor.

3.1.2. FUNCIONES QUE DESARROLLA EN LA ACTUALIDAD LA CONDUSEF

La CONDUSEF es el organismo encargado de la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, de acuerdo a lo dispuesto en la LPDUSF. Ahora bien, en la realidad fáctica ¿cómo se traduce el texto legal en el funcionamiento cotidiano de este organismo relativamente nuevo? En este punto de la investigación abordo este tema, de una manera muy resumida, pues en la actualidad las funciones que desarrolla el organismo se han visto incrementadas a través de nuevas disposiciones para reglamentar, a su vez, los principios tutelados en la ley de la materia.

El día 22 de febrero del 2002, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Estatuto Orgánico de la CONDUSEF, de conformidad por lo dispuesto en los artículos 22, fracción VI de la LPDUSF y 15, antepenúltimo y último párrafos y 58 fracción VIII de la Ley Federal de la Entidades Paraestatales, en el cual se estructura al organismo en las vicepresidencias, direcciones generales y demás unidades administrativas necesarias para el cumplimiento de sus funciones encomendadas en la LPDUSF.

En este orden de ideas, la CONDUSEF cuenta con una Junta de Gobierno, con su Presidencia, con cuatro Vicepresidencias, con catorce Direcciones Generales, tres unidades dependientes de la Presidencia, con treinta y cuatro

Delegaciones Estatales, Regionales y Locales, además de contar con cuatro Órganos Colegiados y un Órgano Interno de Control, con la categoría de Dirección General, pero dependiente directamente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Antes de analizar las funciones que llevan a cabo las Direcciones Generales cuya actividad está muy relacionada con el tratamiento de la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros, comento respecto de las funciones cotidianas que lleva a cabo la CONDUSEF lo siguiente: cuando el usuario acude al organismo por sufrir un problema derivado de una relación existente con la institución financiera con la que tenga contratado un producto financiero o la prestación de un servicio específico, lo que busca es que se le solucione favorablemente su situación adversa. Pero acontece que muchas veces el usuario no tiene conocimiento de que, por ejemplo, para presentar su reclamación, lo debe hacer dentro de un término específico de tiempo, fuera del cual ya no es posible acudir ante la CONDUSEF para presentar una queja contra la institución financiera de que se trate, pues su derecho ya habrá caducado para los exclusivos efectos de lo dispuesto en la LPDUSF.

Por lo tanto, la gente no cuenta con la información suficiente al respecto, pues hay una ingente falta de difusión, no obstante que la CONDUSEF si bien es cierto que necesita aún más facultades legales e incluso constitucionales para brindar una adecuada asesoría en la protección y la defensa, en su caso, de los derechos de los usuarios de los servicios financieros, lleva a cabo una labor altamente benéfica para el público usuario de los servicios financieros (hay gente que todavía ignora lo que significan las siglas CONDUSEF).

Otra de las funciones prácticas que lleva a cabo el organismo es la difusión de la cultura financiera, es decir, crear una mentalidad entre el público usuario respecto a la información que debe conocer a efecto de que se haga sabedor de

los requerimientos en general que las instituciones financieras solicitan para contratar un producto financiero o la prestación de un servicio en específico. Para tal efecto, el organismo edita la revista "Proteja su dinero" de venta catorcenal, que sin embargo por la poca difusión que se le ha dado, muy pocos conocen de su existencia y por consecuencia, una gran parte de la población no lee sus artículos que contienen información escrita de manera sencilla y entendible en cuanto al manejo y tratamiento de los diversos productos y servicios financieros que ofertan las instituciones respectivas.

La materia financiera es complicada, y la mayoría de la gente por lo general no consulta la sección financiera de los periódicos, o no atiende cuando en los noticieros de radio y televisión se dan noticias financieras. Otro hecho curioso es con el celeberrimo "FOBAPROA" todo mundo tiene una opinión negativa respecto a su manejo y a las causas que originaron su desaparición y con razón, sin embargo no saben a ciencia cierta en qué consistió el FOBAPROA, cuál era el marco jurídico que lo rigió, entre otros aspectos. Lo único que sale a la luz pública es lo anecdótico, lo que da la nota en los medios, sin profundizar en el auténtico fondo o las causas de algún hecho o suceso determinado. Lo mencionado viene al punto, porque considero que en estos temas de cultura financiera, la CONDUSEF debería de contar con mayor difusión en los medios de comunicación masiva, utilizando parte del tiempo establecido por ley para el gobierno, pues es fundamental que así como el ciudadano común y corriente conoce a través de los medios la anécdota, la ocurrencia, sin profundizar en las causas y consecuencias de un suceso o hecho determinado, en el caso de la difusión de la cultura financiera debe de valorarse en una debida justipreciación la importancia del conocimiento de las operaciones financieras y crediticias más comunes, y que sepan los usuarios que en caso de algún incumplimiento por parte de las instituciones financieras que les estén proporcionando la prestación de un servicio o producto financiero, sepan que pueden presentar una queja ante un organismo gubernamental que tiene como deber escuchar, analizar y resolver la petición que

le haga el usuario, aunque esta ayuda sea en principio un tanto primaria y que se necesite esforzarse más para alcanzar a la CONDUSEF la suficiente autonomía y autoridad para que en el plano fáctico sea posible cumplir con el objetivo propuesto en un principio para su creación: constituirse en un auténtico *ombudsman* financiero.

Por lo que respecta a las funciones encomendadas a las unidades administrativas con más contacto con la problemática de la protección y defensa del público usuario de servicios financieros, a continuación menciono las siguientes:

DIRECCION GENERAL DE ANALISIS Y EVALUACION DE INSTITUCIONES Y SERVICIOS FINANCIEROS. Esta Dirección General se encuentra regulada en el artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CONDUSEF (ECONDUSEF) y entre sus funciones debe analizar los servicios que prestan y los productos que ofrecen las instituciones financieras, así como la incidencia en las dudas y reclamaciones presentadas por los usuarios ante la CONDUSEF, analizar y autorizar en su caso, la información que se les proporcione a los usuarios respecto a los servicios financieros que proporcionen las instituciones financieras, cuidando que dicha información sea veraz y clara. Además tienen la facultad de proporcionar información técnica y funcional para que de ser procedente o de haber sido solicitado por otras áreas de la CONDUSEF, emitir su opinión técnica a las unidades administrativas del organismo respecto a los servicios y productos que ofertan las instituciones financieras. Cuenta asimismo, con la facultad de revisar y previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, proponer modificaciones a la información que las instituciones financieras proporcionen a los usuarios respecto de los servicios y productos que oferten; proponer las modificaciones que se deban hacer a los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras; proponer modificaciones a los documentos por los que se les informe a los usuarios de su situación financiera

por parte de las respectivas instituciones financieras, puede imponer las multas a las que se refiere el artículo 94 de la LPDUSF, entre otros aspectos relevantes para la tutela de los usuarios de servicios financieros.

DIRECCION GENERAL DE PROMOCION DE LA CULTURA FINANCIERA.

Esta unidad administrativa se encuentra regulada en el artículo 15 del EOCONDUSEF, correspondiéndole el ejercicio y atención de los siguientes asuntos: Planear y aplicar los planes y programas de difusión, divulgación, educación e información de la CONDUSEF. De esta función, que es muy importante por la correlación existente entre el usuario y el organismo como un informador experto en materia de los servicios, productos y demás negocios jurídicos que se celebran entre las instituciones financieras y los clientes o usuarios, por lo que para lograr el objetivo propuesto por la LPDUSF en cuanto a fomentar la cultura financiera entre el público usuario, se necesita mayor presupuesto y espacios en los medios de comunicación masiva, pues son éstos los que tienen una influencia mayor al ser vistos por la mayoría de la población en general. Respecto de otras funciones que lleva a cabo esta Dirección General, el EOCONDUSEF establece que planeará la promoción de aquellos temas que ayuden a fomentar la cultura financiera –sin indicar el cómo-; editar y distribuir los libros, ordenamientos, revistas, folletos, y demás publicaciones del organismo, así como coordinar la información que se haga del conocimiento del público en general a través de los medios de comunicación electrónicos; publicar y editar la información respecto de los productos y servicios que ofrecen las diversas instituciones financieras, así como difundir los programas de beneficio que les otorguen a los usuarios, entre otras funciones.

DIRECCION GENERAL DE ESTUDIOS DE MERCADO. Esta Dirección General se encuentra establecida en el artículo 16 del estatuto orgánico en comento, cuyas funciones son las siguientes: realizar los estudios de mercado y los cuadros comparativos sobre los productos y servicios financieros ofertados por

las instituciones financieras, en lo general o en lo particular; elaborar estudios de mercado respecto a servicios financieros que se proporcionen en el extranjero y que se considere conveniente su incorporación en beneficio de los usuarios al mercado nacional; realizar las investigaciones relacionadas con la información sobre aspectos que emitan las autoridades en materia financiera y sean congruentes con los objetivos de la CONDUSEF; elaborar estudios de diagnóstico del sector financiero, con la finalidad de detectar tendencias y problemas para brindar un adecuado asesoramiento a los usuarios de servicios financieros; emitir las recomendaciones versadas sobre la base de los estudios practicados a las autoridades en materia financiera y a las instituciones financieras; coadyuvar con las autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las instituciones financieras y los usuarios, así como lograr un sano desarrollo del sistema financiero mexicano –de nueva cuenta sólo menciona el propósito del dispositivo reglamentario de la LPDUSF, sin dar una especificación sobre el modo de lograr el citado propósito-, entre otros aspectos relevantes a la materia del presente trabajo.

DIRECCION GENERAL JURIDICO CONSULTIVA. Esta Dirección general encuentra su fundamento en el artículo 17 del ECONDUSEF, y entre las funciones que inciden con la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros, se encuentran las siguientes: Deberá atender las consultas que le sean formuladas por la SHCP, el Banco de México, dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o de los gobiernos locales, las instituciones financieras, así como los usuarios en general, relacionadas con los servicios que prestan y productos que oferten las instituciones financieras; emitir el criterio que deberá seguir el organismo cuando en materia legal financiera dos unidades administrativas apliquen criterios contradictorios; proporcionar apoyo y asesoría jurídica las unidades de la CONDUSEF que lo requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones; emitir opinión jurídica respecto a los contratos de adhesión que sean utilizados por las instituciones financieras, así como la

información dirigida a los usuarios, además de los documentos que las mismas utilicen para informar a los usuarios de sus situación financiera; emitir su opinión jurídica respecto de las recomendaciones que la Comisión pretenda formular a las instituciones financieras y autoridades para lograr el mejor cumplimiento de la LPDUSF, compilar las disposiciones jurídicas y administrativas en general; examinar, analizar y revisar el marco normativo del sistema financiero mexicano, elaborar estudios de derecho comparado relacionados con la materia de su competencia y proponer su publicación, entre otras disposiciones de importancia para la tutela de los usuarios de servicios financieros. Por lo que se puede apreciar de la mención de estas facultades, entre otras de igual importancia que tiene encomendada esta Dirección General, se puede inferir la importancia y el peso específico que la misma tiene en el manejo de la actividad de la CONDUSEF, pues tienen la función de realizar estudios de derecho comparado en esta materia en específico, que es prácticamente reciente en nuestro país ya que con el tiempo se puede enriquecer no sólo a nivel de la praxis, sino también en doctrina y jurisprudencia, por lo que su aporte al conocimiento de esta incipiente disciplina es innegable.

DIRECCION GENERAL DE ATENCION A USUARIOS Y ORIENTACION.

Se encuentra reglamentada en el artículo 18 del ECONDUSEF, y cabe hacer la aclaración de que esta Dirección General, junto con la de Conciliación y Arbitraje, son las que tienen el mayor contacto con el usuario, y constituyen los brazos y la imagen de toda la CONDUSEF, por lo que su importancia para efectos de este trabajo es considerable y a continuación menciono las funciones que tiene encomendadas por el estatuto correspondiente. En primer lugar, la Dirección general en comento tiene la delicada tarea de registrar y atender las dudas e inconformidades de los usuarios de servicios financieros relacionadas con los servicios y productos que proporcionan las instituciones financieras turnando en su caso, la queja del usuario a la unidad administrativa competente (Conciliación y Arbitraje). También tiene la encomienda de proporcionar la asesoría jurídica que

requieran los usuarios; contactar a las instituciones financieras con la finalidad de agilizar los procedimientos y trámites, dudas e inconformidades que tengan los usuarios respecto a los servicios proporcionados por las mismas; proporcionar a los usuarios la información respecto a los servicios y productos que ofrecen las diversas instituciones financieras; difundir entre los usuarios los programas en su beneficio que las instituciones financieras implemente; atender los índices de información solicitada por el público usuario en cuanto a la incidencia de reclamaciones contra cada una de las instituciones financieras; deberá mantener estrecha comunicación con las unidades especializadas para atención de las inconformidades de los usuarios que tengan dispuestas las instituciones financieras y expedir a solicitud de parte interesada y previo pago de los derechos correspondientes, copias certificadas de las constancias que obren en los expedientes de su competencia.

DIRECCION GENERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE. Como mencioné en el párrafo anterior, esta Dirección General es total en cuanto a la imagen que refleja la CONDUSEF a los usuarios. Se encuentra regulada en el artículo 18 del EOCONDUSEF, y tiene a su cargo el despacho y ejercicio de los siguientes asuntos: atender las reclamaciones, desechar las que sean notoriamente improcedentes y llevar a cabo la conciliación y arbitraje previstas en los artículos 60 al 84 de la LPDUSF, requerir a las instituciones financieras los informes detallados y razonados a los que se refiere la reclamación planteada por el usuario inconforme para el desahogo de la audiencia de conciliación prevista en el artículo 68 de la LPDUSF; requerir a las instituciones financieras de toda la información que sea necesaria para el debido cumplimiento del objeto de la LPDUSF; ordenar el registro del pasivo contingente o la reserva técnica, según sea el caso, según lo previsto por el artículo 68 de la ley de la materia; 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; puede además imponer las sanciones previstas en los artículos 94 y 95 de

la ley de la materia; también ordenará el remate de los valores invertidos de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y de las instituciones de fianzas, notificará así mismo los acuerdos y resoluciones que se deriven de los procedimientos que le corresponda conocer y que deban hacerse del conocimiento de las partes, expedir cuando así proceda, a petición de interesado y previo pago de los derechos correspondientes, copias certificadas de las constancias que obren en autos o los expedientes que sean de su competencia; constituirá el registro de árbitros e integrará los expedientes materia de su competencia, entre otros aspectos que se destacan por su interrelación con el público usuario.

DIRECCION GENERAL DE DEFENSORIA. Esta Dirección General encuentra su fundamento en el artículo 20 del EOCONDUSEF, en donde se contemplan las siguientes funciones que tiene a su cargo: Recibir y registrar las solicitudes de defensoría legal que presenten los usuarios, resolviendo para ello su procedencia o improcedencia de acuerdo a lo que establezcan las bases y criterios aprobados para tal efecto; remitir a la Dirección General de Estudios de Mercado las solicitudes de estudios socioeconómicos, en caso de que sea necesario comprobar que el usuario solicitante del servicio de defensoría carece de los recursos para sufragar su defensa; asignar a los defensores los asuntos que sean aprobados para la defensoría legal, observando en todo lo dispuesto por la Ley para la prestación del mencionado servicio; hacer uso de todos los medios legales al alcance de la Dirección para lograr una defensa exitosa de los usuarios; dar cumplimiento con los acuerdos para la ejecución de sentencias derivadas de los procesos judiciales que se hayan tramitado para la defensa del usuario; llevar los registros y expedientes de todos y cada uno de los asuntos relacionados con la defensoría legal; notificar los actos, resoluciones, y acuerdos derivados de los asuntos de su competencia que deban hacerse del conocimiento del usuario; emitir el dictámen técnico a que se refiere la fracción VII del artículo 68 de la LPDUSF; proponer a los interventores que protegerán los intereses de los

usuarios de servicios financieros que los representarán ante la institución financiera que haya sido declarada en concurso mercantil; formular con el visto bueno de la Dirección General Jurídica Consultiva, las políticas y lineamientos que deberán de regir la función del cuerpo de defensores de la CONDUSEF, entre otros aspectos de importancia. A lo anterior comento que esta Dirección es la encargada de ejecutar la labor social para la cual fue creada la CONDUSEF, toda vez que en los asuntos judiciales que se tienen que dirimir ante los tribunales competentes y que al estar los mismos sujetos a la decisión de un órgano jurisdiccional independiente de la competencia de la CONDUSEF, es necesario que en los casos en los cuales los usuarios carezcan de los medios económicos suficientes para solventar los gastos derivados de un procedimiento jurisdiccional, que es costoso por lo dilatado y los demás gastos que se deben erogar en cualquier juicio derivado de los asuntos financieros, quienes siempre tienen la ventaja son las instituciones financieras al contar con departamentos jurídicos encargados de llevar a cabo la labor de la defensa y representación ante los tribunales, o bien cuentan con los medios suficientes para contratar despachos de abogados especializados en este tipo de asuntos, por lo que el usuario siempre lleva la parte más desventajosa, por lo que, si bien es cierto que en principio la protección contenida en las bases y criterios para otorgar el servicio de defensoría legal gratuita es limitado, es posible ampliar esta esfera protectora para que el Organismo cumpla con la función que tiene establecida en la LPDUSF.

DIRECCIONES GENERALES DE DELEGACIONES NORTE-SUR Y CENTRO. Amabas Direcciones Generales se encuentran reguladas en los artículos 22 y 23 del EOCONDUSEF, observándose que comparten las mismas funciones, sólo que con diferente aplicación en cuanto al ámbito territorial se refiere, pues el territorio nacional para efectos del establecimiento de las citadas delegaciones se divide en las mencionadas circunscripciones norte-sur y centro. Entre las facultades que tienen encomendadas estas Direcciones Generales se encuentran las siguientes: Planear, dirigir, controlar y supervisar el cumplimiento

de los programas anuales de labores , así como los programas específicos de las delegaciones, en coordinación con las demás unidades administrativas de la CONDUSEF; informar a las delegaciones coordinadas por cada una de las citadas Direcciones Generales respecto a las políticas, lineamientos, procedimientos y demás normatividad que emita la CONDUSEF, para el debido funcionamiento, sin perjuicio de la comunicación directa que se pueda establecer entre la CONDUSEF y las delegaciones, según lo dispuesto en el EOCONDUSEF, fijar los lineamientos para que las delegaciones coordinen acciones con dependencias y entidades estatales y municipales, y con las agrupaciones privadas y sociales de la entidad que corresponda; coadyuvar con las unidades administrativas de la CONDUSEF en la aplicación de las políticas y lineamientos y demás normatividad aplicable que regule las actividades y funciones de las Delegaciones; conocer y resolver los asuntos planteados por las delegaciones; coordinar las acciones de las delegaciones a su cargo; intervenir ante las instituciones financieras y demás autoridades para dar curso al trámite de solicitud de información que requieran las delegaciones para el debido cumplimiento de sus funciones; actuar como enlace, seguimiento y control de las acciones de las delegaciones y los requerimientos de las demás unidades administrativas de la CONDUSEF; evaluar el desempeño de las delegaciones bajo la supervisión de cada una de las mencionadas Direcciones Generales; colaborar con las delegaciones para que se desarrollen acciones específicas en cada entidad, para el mejoramiento de los servicios financieros a los usuarios; intervenir ante las autoridades locales competentes para apoyar el desarrollo de soluciones a problemáticas generadas por las operaciones que no se apeguen a las sanas prácticas bancarias; coordinar la concertación y celebración de convenios de colaboración entre la CONDUSEF y las autoridades y los organismos locales, supervisando el cumplimiento de los compromisos contraídos por la CONDUSEF, entre otras acciones. De lo anterior comento que esta Dirección tiene una función de suma importancia para el desenvolvimiento de la función que por ley tiene encomendado el organismo en estudio y es la de coordinar y supervisar las funciones desempeñadas por las Delegaciones que son

unidades administrativas desconcentradas, teniendo delegadas las facultades de emplazar y notificar los mandamientos que sean emitidos por las Direcciones Generales de la CONDUSEF, quedando también facultadas para requerir información y datos de cualquier institución financiera, a solicitud de cualquier Dirección General del organismo (artículos 30 y 31 del EOCONDUSEF). La importancia radica en que del correcto funcionamiento que realicen las delegaciones, se podrá cumplir con las facultades que tiene a su cargo la CONDUSEF para lograr el cumplimiento de los objetivos de la LPDUSF, pues en el resto de la República los procedimientos de conciliación y arbitraje, así como el otorgamiento del servicio de defensoría legal gratuita, son proporcionados por las delegaciones del organismo, lo cual remarca su importancia para el debido funcionamiento en conjunto de la CONDUSEF.

Para ilustrar mejor la anterior información, a continuación aparece un organigrama que contiene a la Presidencia de la CONDUSEF; sus unidades administrativas desconcentradas, sus vicepresidencias y las correspondientes Direcciones Generales, como un esquema general del funcionamiento del organismo en estudio.

PRESIDENCIA DE LA CONDUSEF

ORGANO INTERNO DE CONTROL
(subordinado a la SECODAM)

UNIDAD DE ENLACE
INSTITUCIONAL

UNIDAD DE COMUNICACIÓN
SOCIAL

SECRETARIA DE LA II JUNTA
DE GOBIERNO

VICEPRESIDENCIA TECNICA

VICEPRESIDENCIA
JURIDICA

VICEPRESIDENCIA
DE DELEGACIONES

VICEPRESIDENCIA
DE PLANEACION

DIRECCION GENERAL DE
ANÁLISIS Y EVALUACIÓN
DE INSTITUCIONES Y
SERVICIOS FINANCIEROS

DIRECCION
GENERAL DE
CONCILIACION Y
ARBITRAJE

DIRECCION
GENERAL DE
DELEGACIONES
CENTRO

DIRECCION
GENERAL DE
RECURSOS
HUMANOS

DIRECCION GENERAL DE
ATENCIÓN A USUARIOS Y
ORIENTACIÓN

DIRECCION
GENERAL DE
DEFENSORIA

DIRECCION
GENERAL DE
DELECCIONES
NORTE-SUR

DIRECCION
GENERAL DE
ORGANIZACIÓN,
PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO

DIRECCION GENERAL DE
ESTUDIOS DE MERCADO

DIRECCION
GENERAL
JURIDICA
CONSULTIVA

DIRECCION
GENERAL DE
RECURSOS
MATERIALES Y
SERVICIOS
GENERALES

DIRECCION GENERAL
DE PROMOCION DE LA
CULTURA FINANCIERA

DIRECCION
GENERAL
CONTENCIOSA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2. LA CONDUSEF COMO OMBUDSMAN EN MATERIA FINANCIERA

Como se ha visto, la figura del *ombudsman* financiero ha sido adoptada por nuestro legislador a la realidad mexicana a partir del desarrollo de esquemas de protección y defensa a los usuarios de servicios financieros que se han implementado en otros países, a la par de los mecanismos de protección al consumidor, que si bien es cierto, se encuentran dichos esquemas relacionados en cuanto a su finalidad tuteladora, difieren en cuanto al ámbito de protección de cada uno de ellos. En el caso concreto de México, la CONDUSEF se hizo necesaria por la creciente complejidad del sistema financiero mexicano a raíz de la apertura comercial de nuestro país y la importación de figuras e instituciones financieras nuevas a nuestra realidad financiera y jurídica. A continuación expongo las causas y la necesidad de contar con un organismo público descentralizado encargado de la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, aunque sea el primer paso para lograr el establecimiento de un auténtico *ombudsman* en la materia.

3.2.1. CAUSAS QUE DIERON ORIGEN A LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS (LPDUSF)

Se desprenden de la exposición de motivos de la LPDUSF, las causas que dieron origen a la creación del organismo encargado de cumplir con los objetivos de la mencionada ley, se pueden resumir en los siguientes:

A) Falta de uniformidad en la legislación y procedimientos establecidos en diversas leyes financieras para proteger los intereses del público usuario de servicios financieros.

B) La legislación anterior a la aprobación y promulgación de la LPDUSF contemplaba de manera limitada y difusa la protección de los intereses del público

usuario, además de que tanto la conciliación como el arbitraje fueron planteados en dichos ordenamientos legales como vía de solución alterna a los procesos jurisdiccionales (sin embargo, en este punto cabe hacer el comentario de que en la actualidad todavía no se cumple en su totalidad, como más adelante lo analizo).

C) Falta de regulación específica y detallada para proporcionar la información, orientación, promoción y protección de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros.

D) Necesidad para el público usuario de contar con un sólo organismo especializado para proteger sus derechos e intereses, además de que ostente la facultad de imponer sanciones económicas cuando se cometan irregularidades en la prestación de los servicios financieros por parte de las instituciones correspondientes.

E) Falta de información y difusión por parte de un organismo especializado e imparcial respecto de los productos y servicios financieros ofrecidos por las instituciones respectivas, así como sus características, beneficios y riesgos.

F) Necesidad de contar con una institución cuyos procedimientos de conciliación y de solución de controversias derivadas de la prestación y el ofrecimiento de servicios y productos financieros por parte de las entidades integrantes del sistema financiero mexicano.

G) Procurar que con la difusión de los servicios y productos financieros ofertados por las entidades correspondientes, se propicie la formación de una cultura financiera entre los usuarios, así como de alentar una mayor competencia entre las instituciones financieras, redundando en la mejoría de productos y servicios.

Las anteriores son, en resumen, las principales causas que dieron origen a la creación de la CONDUSEF como el organismo encargado de aplicar la LPDUSF. Sin embargo, en la actualidad falta desarrollar mejor los esquemas que en la actualidad opera el organismo en estudio para lograr que el objeto de la LPDUSF sea una realidad fáctica y jurídica, y no siga como un buen propósito, como lo es a la fecha.

3.2.2. NECESIDAD DE UN ORGANISMO TUTELADOR DE LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

Ya se estudió en el anterior punto, para que la LPDUSF pueda ser cumplida, se necesita del organismo público encargado de lograr su exacta aplicación, mismo que también fue creado por decreto del Congreso de la Unión. Como ya lo he comentado, si bien es cierto que es un avance el contar con este organismo –la CONDUSEF- sin embargo al mismo todavía le faltan que se le otorguen diversas facultades para que logre su objetivo teleológico y ontológico de hacer efectiva la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros y lograr procurar la equidad en las relaciones derivadas de los negocios jurídico-financieros celebrados entre las instituciones financieras y los usuarios, haciendo especial énfasis en los usuarios más vulnerables por su condición económica, como lo son los usuario de las AFORES, por citar algún ejemplo.

Al respecto, considero necesario comentar que las reformas publicadas a la LPDUSF en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero del 2000, tuvieron como finalidad reforzar las facultades y aclarar algunos conceptos que habían impedido cumplir con su importante tarea al organismo en estudio. Como la necesidad de un organismo tutelador de los derechos e intereses de los servicios financieros es un imperativo para lograr el cumplimiento de la propia LPDUSF, se propuso entre otros aspectos, otorgar la posibilidad de que en el caso del arbitraje

financiero se propusiera al árbitro correspondiente por parte del usuario y de la institución financiera. En estas reformas se dotó a la CONDUSEF de la posibilidad de emitir dictámenes técnicos en que el arbitraje no se lleve a cabo por causas imputables a la institución financiera, con la finalidad de dotar al usuario de un medio probatorio a su favor para hacerlo valer ante los tribunales correspondientes. Se elevaron las multas que establece la ley por el incumplimiento de las obligaciones a cargo de las instituciones financieras, con la finalidad de inhibir incorrectas prácticas bancarias. Además de proporcionar mayor fuerza a los actos y resoluciones emitidos por el organismo.

3.3. LA CONDUSEF COMO AUTORIDAD EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS INTERESES DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

El concepto "autoridad" es multívoco, es decir, cuenta con diversas acepciones. Sin embargo, ¿por qué se considera que la CONDUSEF es una autoridad en materia de protección a los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros?, porque es un organismo público descentralizado y como tal, forma parte de la Administración Pública Paraestatal, contemplada en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que se convierte en un sentido lato, como parte del Poder Ejecutivo que es una función del Estado Mexicano en su conjunto. Ahora bien, como tal, de acuerdo a la definición que nos proporciona el maestro Ignacio Burgoa Orihuela en su obra "El Juicio de Amparo", por autoridad *"se entiende aquel órgano del estado, integrante de su gobierno, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre"*.¹²⁶

La anterior definición se traduce en el actuar de un órgano del estado, constituido por una persona, o funcionario o por alguna entidad moral o cuerpo

¹²⁶ BURGÓA ORIHUELA IGNACIO, El Juicio de Amparo, op. cit., página 183

colegiado, que ejecuta y realiza determinados actos en ejercicio de la facultad de imperio contenida en el artículo 41 constitucional.¹²⁷

Las facultades y atribuciones que tiene la CONDUSEF son inicialmente regulados en los artículos 10 y 11 de la LPDUSF, a los que ya he realizado su estudio correspondiente. En este orden de ideas, y de acuerdo con el ejercicio de la facultad de imperio que tiene el organismo en estudio, menciono las siguientes, pues son las que traen aparejada una sanción económica por su incumplimiento, por parte de las instituciones financieras:

- La contemplada en la fracción V del artículo 68 de la LPDUSF, que establece que la falta de presentación del informe por parte de la institución financiera tiene dos sanciones: que se tengan por cierto los hechos manifestados por los usuarios, además de las demás sanciones que les sean aplicables a las instituciones infractoras.
- La facultad de requerir a la institución financiera de mayor información, ya sea que lo anterior sea solicitado por el usuario o la propia CONDUSEF *per se* lo haga, de acuerdo a la fracción VI del artículo 68 de la LPDUSF.
- La que se establece en la fracción IX del artículo 68 de la LPDUSF, en donde se dispone que la carga de la prueba corresponde a la institución financiera, cuya omisión será sancionada de acuerdo a lo que establezca la propia LPDUSF.
- Ordenará la constitución del pasivo contingente o de la constitución e inversión de la reserva técnica, según se trate de instituciones y sociedades mutualistas de seguros para el último término, o el resto de las instituciones financieras para el primer concepto señalado.
- La facultad establecida en el artículo 76 de la LPDUSF, en cuya disposición se establece la facultad que tiene la CONDUSEF de

¹²⁷ Cfr. Idem

allegarse de los elementos de prueba que estime necesarios para la solución del arbitraje que se dirima en el organismo.

- La contemplada en el artículo 80 de la LPDUSF, en donde se faculta a la CONDUSEF para que adopte las medidas necesarias para el cumplimiento de los laudos dictados por el propio organismo, así como los emitidos por los árbitros propuestos por la CONDUSEF, para lo cual mandará en su caso, que se pague a la persona en cuyo favor se hubiere emitido el laudo, o bien se restituya el servicio financieros demandado.
- Por otro lado, en caso de incumplimiento de lo resuelto en el laudo respectivo por parte de la institución financiera, se tiene la facultad por parte del organismo de enviar el expediente al juez competente para que éste haga la homologación correspondiente y se ordene la ejecución, teniendo las autoridades la obligación de prestar el auxilio que requiera el organismo para el cumplimiento de sus resoluciones, pudiendo acudir al auxilio de la fuerza pública, de ser necesario.
- En cuanto a las medidas de apremio a las que puede recurrir la CONDUSEF, se encuentran las multas señaladas en la LPDUSF y la solicitud del auxilio de la fuerza pública, según se deriva de lo dispuesto por el artículo 82 de la ley en comento.
- En tratándose de Aseguradoras y de Instituciones de Fianzas, en caso de no cumplir con lo mandado en el laudo correspondiente, se ordenará el remate de los valores invertidos como reserva técnica, según lo previsto en el artículo 83 de la LPDUSF y las leyes aplicables.
- Cuando la institución financiera no compruebe ante la CONDUSEF que pagó o restituyó el servicio financiero por el cual haya sido condenada, la CONDUSEF podrá imponerle una multa equivalente al total del importe reclamado, o bien, el equivalente de 100 a 1000 días de salario mínimo general vigente en el DF (SMGVDF), y si

dentro de los quince días hábiles no se comprueba el cumplimiento de lo ordenado en el laudo respectivo, se procederá a enviar el expediente al juez competente, sin perjuicio de las sanciones penales aplicables por equipararse dicha conducta a un desacato judicial.

- En el artículo 93 de la LPDUSF se establece que el incumplimiento de las disposiciones de la propia ley será sancionado administrativamente por las multas que se establecen en el artículo 94 de la LPDUSF y que serán impuestas en equivalencias a salarios mínimos generales vigentes en el DF (SMGVDF).
- Se sanciona la reincidencia por parte de las instituciones financieras cuando éstas persistan en el incumplimiento de sus obligaciones derivadas por la propia LPDUSF, conducta que se penaliza con el doble de la multa impuesta originalmente por el organismo en los supuestos establecidos en el artículo 94 de la LPDUSF.
- Se establece además, de que en caso de que las multas no sean pagadas por haberse interpuesto un recurso de impugnación en contra de las mismas y si son confirmadas total o parcialmente, las multas se actualizarán de acuerdo a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación y de no verificarse su pago dentro de los siguientes cinco días hábiles siguientes a la notificación de la resolución definitiva al infractor, la SHCP hará el cobro correspondiente de forma coactiva.
- Muy importante es lo establecido en el artículo 98, pues en dicho precepto legal se deja abierta la posibilidad de que las autoridades financieras, además de la propia CONDUSEF puedan imponer otras sanciones derivadas de lo dispuesto en la misma LPDUSF o en otras aplicables respecto de otras infracciones o delitos, independientemente de las sanciones que pudieran imponer otras autoridades competentes

En conclusión, se puede colegir que al dotar al legislador de la posibilidad e imponer sanciones y de ordenar la realización de diversos y auténticos actos de autoridad, se propuso dotar a la CONDUSEF de las facultades necesarias para cumplir con su objeto de ser, aunque como análisis posteriormente, considero que se necesita avanzar más para lograr que el organismo cumpla con su papel fundamental de ser el defensor de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros y coadyuvar así a lograr la equidad que se requiere en las relaciones jurídicas derivadas de la celebración de diversos negocios jurídicos-financieros entre las entidades del sistema financiero y los usuarios.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPITULO 4.
PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN AL ESQUEMA DE
PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE
SERVICIOS FINANCIEROS EN MEXICO.

SUMARIO. 4.1. PROPUESTA PARA AMPLIAR LA COMPETENCIA LA COMISION NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS HACIA UN INSTITUTO FEDERAL PARA LA PROCURACION, PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS; 4.1.1. CONCEPTO Y ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN DE LA PROCURADURÍA EN MÉXICO; 4.1.2. FACULTADES DE UNA PROCURADURÍA; 4.1.3. EJEMPLOS REPRESENTATIVOS ACTUALES DE LA INSTITUCION DE PROCURADURIA EN MEXICO; 4.1.3.1. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA; 4.1.3.2. PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR; 4.1.3.3. PROCURADURÍA DE DEFENSA DEL TRABAJO; 4.1.3.4. PROCURADURÍA AGRARIA; 4.1.4. FACULTADES DEL CONGRESO PARA LEGISLAR EN MATERIA FINANCIERA (ARTICULO 73, FRACCIONES X, XI Y XXX); 4.2. AMPLIACIÓN DE LAS FACULTADES QUE ACTUALMENTE OSTENTA LA CONDUSEF EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LA PROCURADURÍA QUE SE PROPONE; 4.2.1. ORIENTACIÓN Y DEFENSORIA LEGAL; 4.2.1.1. FUNCION DE LA DEFENSORIA LEGAL; 4.2.1.2. CASOS DE PROCEDENCIA DE DEFENSORIA GRATUITA EN LA ACTUALIDAD; 4.2.1.3. PROPUESTA PARA ALGUNOS CASOS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE DEFENSORIA LEGAL ESPECIALIZADA MEDIANTE EL COBRO DE CUOTA EN CASO DE SOLICITARLO USUARIOS CON SOLVENCIA ECONOMICA; 4.2.2. CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE; 4.2.2.1. PROPUESTA DE MEJORA AL ESQUEMA DE CONCILIACIÓN QUE SE LLEVA A CABO EN LA CONDUSEF; 4.2.2.2. OBLIGATORIEDAD EN CASOS ESPECIFICOS, PARA AGOTAR EL ARBITRAJE EN LA CONDUSEF; 4.3. AMPLIACIÓN DE LAS FACULTADES COERCITIVAS DE LA CONDUSEF EN EL INSTITUTO QUE SE PROPONE; 4.3.1. SANCIONES A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS QUE NO ACATEN LAS RESOLUCIONES DE LA CONDUSEF EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD; 4.3.2. CREACIÓN DE UN PADRÓN DE INSTITUCIONES SANCIONADAS Y REINCIDENTES.

CAPITULO 4.

PROPUESTA DE TRANSFORMACIÓN AL ESQUEMA DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN MEXICO.

En el presente capítulo desarrollaré el estudio de mi propuesta que tiene como finalidad transformar el esquema de protección y defensa a los usuarios de servicios financieros en nuestro país, pues como lo he mencionado en los capítulos anteriores, si bien es cierto que el establecimiento de un organismo público descentralizado encargado de la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros –la CONDUSEF- es un buen comienzo, todavía falta llegar a estadios superiores en cuanto al alcance real de este esquema, para hacer efectivo el propósito de la LPDUSF en cuanto a lograr la equidad en las relaciones celebradas entre los usuarios de servicios financieros y las instituciones que los proporcionan. En este sentido, durante el desarrollo del presente capítulo expongo las funciones más representativas y esenciales que en la actualidad lleva a cabo la CONDUSEF, como lo son la conciliación y el arbitraje, así como la defensa jurídica de los usuarios ante las instancias jurisdiccionales competentes, e inmediatamente hago la propuesta de cómo se podría mejorar determinada función a partir del análisis practicado a dichas funciones y del estudio de figuras jurídicas y doctrinarias que sostengan dicho análisis y propuesta.

4.1. PROPUESTA PARA AMPLIAR LA COMPETENCIA LA COMISION NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS HACIA UN INSTITUTO FEDERAL PARA LA PROCURACION, PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

Actualmente la competencia y las facultades de la CONDUSEF se encuentran reguladas por la propia LPDUSF, y en cuanto a la naturaleza jurídica del organismo, ésta se encuentra determinada en la Ley Federal de Entidades

Paraestatales al establecerse en el artículo 4 de la LPDUSF que dicho organismo es público y descentralizado, lo que implica que tiene autonomía técnica y de gestión, tiene patrimonio propio, tiene personalidad jurídica y depende de manera indirecta del Poder Ejecutivo Federal, encontrándose sectorizado en nuestro caso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por ser la dependencia que constituye la cabeza del sector financiero mexicano. No obstante lo anterior, las facultades de la CONDUSEF todavía son limitadas y no han tenido el impacto social en la vida práctica que de seguro fue el ánimo del legislador que impulsó a su creación en México de este sistema protector de los usuarios de servicios financieros, por lo que considero que puede avanzarse un poco más en este propósito, tan noble como necesario para promover el correcto desarrollo del sector financiero en lo particular y de la economía nacional en general. Lo que propongo es la transmutación de lo que es en la actualidad la CONDUSEF a un Instituto Federal con facultades de procuraduría financiera, pero conservando las funciones que en la actualidad lleva la CONDUSEF como lo es la conciliación y el arbitraje, y en torno a este último punto robustecer esta figura heterocompositiva de solución de controversias, que en los últimos años ha mostrado ser una figura de solución de controversias muy eficaz, expedita y pronta en los casos en los que el orden jurídico permite esta forma heterocompositiva de solución de las controversias, como lo es en el caso de la materia comercial y financiera, logrando el desarrollo de mejores procedimientos en comparación con los llevados a cabo ante los tribunales jurisdiccionales, debido en gran parte a la enorme carga de trabajo que éstos tienen asignada. Propongo además, que en cuanto a la naturaleza jurídica del nuevo organismo, a éste se le dote con autonomía constitucional para garantizar un funcionamiento independiente e imparcial, estudio que hago en detalle en el capítulo 5 de este trabajo de investigación, comparando este proyecto con las instituciones que en la actualidad tienen esta característica como lo son el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.

Por lo que respecta a las facultades de procuraduría que este instituto propuesto debe tener para garantizar una debida defensa jurídica de los usuarios de servicios financieros, en seguida hago el estudio correspondiente a la figura de la procuraduría y el estudio de diversas procuradurías existentes en la realidad jurídica y práctica de nuestro país.

Por último, como una justificación a la nomenclatura del organismo que propongo crear, dotado de autonomía constitucional para la mayor eficacia e imparcialidad en su actuación, considero que si bien es cierto que la Procuraduría provoca una sensación de fuerza y autoridad para el usuario que acude a solicitar su protección, también es cierto que por la naturaleza del mismo organismo, sus funciones encaminadas a tutelar a los usuarios de servicios financieros, y que el objetivo del establecimiento del denominado ombudsman financiero no es de confrontarse por consigna contra las instituciones financieras, sino lograr la equidad en las relaciones jurídicas que se mantienen entre ambos sujetos de esta materia, además de la defensa jurídica de los usuarios en los casos que sea procedente, es necesario fomentar a través de la difusión de la señalada "cultura financiera" una conciencia con información para que todos los usuarios conozcan en términos sencillos los diversos servicios y productos financieros para que puedan elegir de una manera más informada y con prevención de posibles abusos que se cometen por parte de las referidas instituciones financieras, además de realizar una labor permanente de asesoría y orientación, privilegiando también los mecanismos de conciliación y arbitraje como medios de solución de las controversias suscitadas entre los usuarios y las instituciones financieras. Por todo lo anterior, considero que las funciones que se han expuesto para que el organismo propuesto las ejecute, van mucho más allá de la procuración y defensa en tribunales jurisdiccionales de los usuarios de servicios financieros, de ahí que sugiero denominar al organismo planteado como un Instituto para la Procuración, Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

4.1.1. CONCEPTO Y ANTECEDENTES DE LA INSTITUCIÓN DE LA PROCURADURÍA EN MÉXICO

De acuerdo con lo que señala el maestro Eduardo Pallares en su obra "Diccionario de Derecho Procesal Civil", por la función de procuración se entiende diversos conceptos, pues *"unas veces significa la profesión del procurador público, con facultades procesales reconocidas por el Estado para representar en juicio a los litigantes. Acción de procurar. A su vez, procurar significa solicitar, diligenciar, cuidar, atender el negocio de otra persona o el de uno mismo."*¹²⁸

Por lo que respecta al concepto de procurador judicial, el mismo autor señala: *"con estas palabras se mencionan a las personas autorizadas por la ley para representar ante los tribunales a las partes y a los terceros intervinientes."*¹²⁹ Es interesante mencionar que el autor en consulta relata que en la actualidad, en nuestro sistema jurídico procesal mexicano no se mencionan a los procuradores como tales, aunque sí existió dicha mención en el pasado y que además en otros países sí se establece de manera expresa esta denominación para aquellas personas que autorizadas o mandatarios públicos que representan en los negocios judiciales a los litigantes, gestionando con arreglo al poder que le han conferido, de acuerdo a la opinión de Caravantes, mencionada por el maestro Pallares en su obra. Etimológicamente, la palabra procurador deviene del verbo latino *curare*, seguida de la proposición *pro* que significa mirar por los intereses de otro.

En nuestro derecho, la figura del procurador judicial ha pasado del derecho romano a la legislación goda y de ahí a las leyes que rigieron la vida jurídica de la España medieval y colonial. En la Novísima recopilación se establecía, por ejemplo, que era obligatoria la asistencia del procurador sólo cuando el asunto se

¹²⁸ PALLARES EDUARDO, Diccionario de Derecho Procesal Civil, 22da edición, Porrúa, 1996, México, página 654

¹²⁹ Idem

ventilara en tribunales superiores, y en los inferiores podían asistir las partes por sí.

El maestro Pallares hace la distinción de que no deben confundirse las figuras de "procurador" y "mandatario judicial" regulada ésta última en el Código Civil en el capítulo relacionado al mandato, ya que es esta figura la adoptada de manera libre, voluntaria por los litigantes que otorgan el poder a la persona que ellos eligen para que los represente en juicio. Los procuradores que cita Caravantes son los establecidos en las leyes españolas para que los particulares sean representados por éstos sin que puedan comparecer en juicio de manera personal, sino sólo representados por sus procuradores. Por lo que respecta a las leyes mexicanas, en las mismas se establece la facultad de designar a un procurador judicial investido de poder para acudir en representación de un litigante al juicio, pero que a su vez el litigante puede acudir por sí al desarrollo del mencionado proceso jurisdiccional.

En el Código Civil se regula el funcionamiento del procurador judicial como una especie de mandato judicial, en los artículos 2585 y 2594, exigiendo que quien desee ser procurador deberá contar con capacidad civil y capacidad procesal para comparecer ante los tribunales.¹³⁰

Por lo que respecta al concepto de "Procuraduría" el profesor Pedro Ojeda Paullada señala: *"solemos vincular a la procuración de justicia con el Ministerio Público y la persecución de los delitos, y si bien esto no es erróneo, se trata de una verdad parcial. El procurador es un representante no únicamente de intereses particulares, sino que, en atención a su propia etimología, debe cuidar, debe velar por el respeto a los derechos de la sociedad en su conjunto."*¹³¹

¹³⁰ Cfr. ibidem páginas 655 y 656

¹³¹ OJEDA PAULLADA PEDRO. Concepto de Procuraduría, en "Revista de la Administración Pública", Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 97, México, 1998, página 1

En cuanto a los antecedentes de esta figura, el autor en consulta señala que en el devenir histórico esta figura ha tenido dos vertientes: las instituciones encargadas de formular denuncias y persecución de delitos, por un lado y por otro la de las personas versadas en el conocimiento de las leyes que son representantes que brindan asistencia jurídica a individuos o grupos desprotegidos. Dicha doble vertiente continúa hasta nuestros días, de acuerdo a la opinión del maestro Ojeda Paullada.¹³²

En los antecedentes que sobre esta figura proporciona el autor en consulta, se menciona que en Grecia existen las figuras como los *temosteti* que eran denunciadores, los *éforos*, encargados de evitar la impunidad cuando el agraviado no acusaba, entre otros. Por lo que respecta a la época del Derecho Romano, la pretura aparece en el año 367 a.de J.C. y el pretor tenía la función de administrar justicia a quienes tenían el acceso de las *legis acciones* y de acuerdo con el autor en consulta, en esta época existieron figuras como los *questori*, *curiosi*, *stationari*, *advocati fisci*, y los *procuratores caesaris*, es el pretor quien constituye la forma embrionario de lo que hoy se conoce como procurador de justicia.

En el desarrollo de la Edad Media destacan tres figuras principales: los Procuradores del rey, el Attorney General y el Ministerio Fiscal. Posteriormente se encuentra al "*Patronus Fisci*", para defender los derechos que pertenecen a la Cámara del rey.¹³³

De acuerdo con el mencionado autor, en la época prehispánica, citando la opinión del historiador Francisco Javier Clavijero, en México no se preparaban a personas para ejercer la profesión de abogado, sino que sólo se preparaban a quienes funcionarían como miembros de la judicatura, y a su vez fray Bernardino de Sahagún señala que existían en los tribunales menores urbanos los trampistas quienes eran procuradores y solicitadores, a quienes el citado fraile coloca entre

¹³² Cfr. Idem

¹³³ Cfr. Idem

los brujos y hechiceros, según consigna en su "Historia General de las Cosas de Nueva España", *"el procurador favorece a una banda de los pleitantes, por quien es su negocio, vuelve mucho y apela, teniendo poder y llevando salario por ello... El solicitador nunca para, siempre anda solícito y listo... muchas veces deja de comer y de dormir, y anda de casa en casa solicitando los negocios, los cuales trata de buena tinta, y con temor o recelo, de que por su descuido no tengan mal suceso los negocios. El mal solicitador es flojo y descuidado, lerdo y encandilador para sacar dineros y fácilmente se deja cohechar, porque no hable más en el negocio o que mienta, y así suele echar a perder los pleitos"*.¹³⁴

En la época colonial en México, la administración de justicia estuvo a cargo de las Audiencias. En la Audiencia de México, el principal funcionario era el propio virrey, quien era auxiliado por diversos funcionarios de menor jerarquía y constituyó un ejemplo de lo que fue la fusión de la administración de justicia y la administración política.

Ya en la época independiente, existió un antecedente protector de las clases populares y vulnerables que se denominó "Procuraduría de los Pobres", que al decir del autor en consulta, fue uno de los intentos por otorgar al hombre mecanismos de defensa frente al poder y de afrontar las injusticias sociales.

En 1847, Ponciano Arriaga propuso al Congreso de San Luis Potosí la creación de la Procuraduría de los Pobres, con la finalidad de otorgar la defensa a las víctimas de injusticias atropellos y excesos realizados por algunas autoridades y agentes públicos, también tenían la misión de mejorar las condiciones de vida de las personas pobres favoreciendo su ilustración y bienestar.¹³⁵

Esta institución es un antecedente en cuanto a la protección de los derechos humanos, a pesar de no haber trascendido a otras legislaciones del

¹³⁴ citado por Ojeda Paullada, Ibidem, páginas 2 y 3

¹³⁵ Cfr. Ibidem, página 6

país. En seguida me gustaría plasmar uno de los motivos que originaron la creación de esta institución, pues al parecer en el México del siglo XXI se necesitan todavía contar con estas instituciones y mecanismos de protección a las personas que por su condición social y económica han sido tradicionalmente víctimas de los abusos de grupos de poder, sin que hayan mejorado mucho sus condiciones hasta la fecha:

"Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida... se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la forma de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esta clase recae por lo común no solamente el peso y el rigor de las leyes, sino también, y esto es más terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades y muchos agentes públicos."³⁶

Por lo que se refiere a los antecedentes remotos de la actual Procuraduría General de la República, en la Constitución de Apatzingán se preveían la existencia de dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal. En la Constitución Federal de 1824 se dispuso que la Suprema Corte Justicia de la Nación se compusiera de once ministros y un fiscal. Además, en el resto de tribunales de circuito se compondría de un juez letrado y un promotor fiscal. En las Bases para la Administración de la República se dispuso que en los asuntos en los cuales los intereses de la nación se encontraran en controversias judiciales, se necesitaría un experto en Derecho que velara por los intereses nacionales, el cual sería nombrado "Procurador General de la Nación". En la Ley Lares de 1853 se dispuso que el Procurador General representara los intereses del gobierno. En la Constitución de 1857 se incorpora la figura de Fiscal y la del Procurador General en el Poder Judicial. En julio de 1862 se dictó el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se dispuso la intervención del Procurador General de la República en aquellos asuntos en los que la Hacienda Pública

³⁶ Ibidem, página 7

tuviera implicado algún interés controvertido. Hacia finales del siglo XIX se presentó una iniciativa ante el Congreso de la Unión por el cual desaparecían los cargos de Fiscal y Procurador General de la Suprema Corte de Justicia, absorbiendo sus funciones el nuevo organismo que se denominó Procuraduría General de la República, que también ejercería las funciones del Ministerio Público. El artículo 96 de la Constitución, que fue reformado en 1900 quedó a la letra como sigue: *"La Ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo."*¹³⁷

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el artículo 21 fundamenta la institución del Ministerio Público, el cual se vincula con el artículo 102, reformado en diciembre de 1994, el cual señala que el Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República designado por el Titular del Poder Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La Procuraduría General de la República (PGR) es la institución que por antonomasia está investida de la facultad de procurar justicia. Ahora bien, la procuración de justicia no sólo se circunscribe al ámbito estrictamente penal, sino que existen otras áreas en la vida social que han sido tuteladas por diferentes procuradurías, de las cuales señalo tres ejemplos además de la propia PGR que por su función tuteladora de grupos vulnerables de la sociedad, tienen relación con la propuesta de institución con facultades de procuraduría para la protección de diversos usuarios de servicios financieros.

¹³⁷ Cfr. *Ibidem*, páginas 4 y 5

4.1.2. FACULTADES DE UNA PROCURADURÍA

Como se ha visto en el punto anterior, cuando se menciona la palabra "procuraduría" el común de la gente la ubica inmediatamente como el Órgano encargado de la persecución de los delitos y de la defensa de los intereses del Estado en los procesos jurisdiccionales que se ventilan ante los tribunales competentes. Así como lo menciona el profesor Ojeda Paullada, ésta es una verdad a medias, pues la función de las diversas procuradurías se entiende dirigida a la protección y tutela en sus derechos de los grupos más débiles de la población en su conjunto. Incluso, la misma PGR no sólo actúa como Titular del Ministerio Público Federal, sino que también en el ámbito de su competencia debe de cuidar y vigilar que los procesos jurisdiccionales se lleven a cabo apegados a los principios jurídicos fundamentales contenidos en nuestra Ley Fundamental, como se puede observar, por citar un ejemplo, a los agentes del Ministerio Público adscritos a los diversos juzgados de Distrito, a los que en los juicios de amparo se les da vista y se les inquiere su opinión jurídica respecto al asunto por el cual el quejoso alegue violaciones a sus garantías individuales.¹³⁸

En el ámbito de las Procuradurías de Justicia de las Entidades Federativas, en los procesos dirimidos ante los tribunales del fuero común donde se solventan controversias del orden familiar, o se ventilan controversias en los que se encuentre en la litis del proceso de que se trate, los derechos de los menores de edad, se les da vista de los mencionados asuntos a los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados de referencia, para que en el ámbito de su competencia, protejan los derechos de las citadas personas.

Por todo lo anterior, es importante destacar la conclusión a la que llega el maestro Ojeda Paullada en su trabajo consultado, pues en el mismo señala: *"en su vertiente penal, las procuradurías desempeñan un papel fundamental para garantizar el cumplimiento de la ley y de la representación social en la persecución*

¹³⁸ Cfr. *Ibidem*, página 1

de los delitos, y en sus vertientes civil y administrativa, para la defensa de individuos y grupos sociales que se encuentran en dificultad para defender sus derechos y para acceder al sistema de justicia. Por ende, las procuradurías sustentan su legitimidad institucional en la historia y en la protección de los derechos del ser humano."¹³⁹

Ahora bien, derivado de la anterior exposición de las ideas respecto a lo que implica el concepto de "Procuraduría", podemos inferir que un organismo creado por el Estado que se precie de ser tal, debe de contar al menos con las siguientes facultades para poder desempeñarse en el ámbito competencial que tenga asignado:

1. Debe contar con la competencia para proteger y defender al grupo de la población para el cual haya sido pensada su creación y operación. (en el ámbito de las procuradurías de justicia, que se encargan de perseguir los delitos y que velan porque el orden jurídico sea respetado en las instancias ante las cuales actúe, está claramente establecida dicha competencia)
2. Además, debe contar con los instrumentos jurídicos que posibiliten su actuación y funcionamiento, para que sea posible cumplir en la vida práctica los objetivos de tutela propuestos.
3. También debe proporcionar asesoría y asistencia en el área de su competencia a quienes necesiten contar con estos servicios, debiendo tener para tal efecto un personal técnica y académicamente preparado para que se encuentre en la posibilidad de brindar un servicio social de calidad y eficiencia.
4. Dentro de las características que se estima convenientes que detenten los organismos denominados como procuradurías, deben de contar con un régimen de autonomía técnica y de gestión, con la finalidad de garantizar un desempeño imparcial, ágil y expedito en el desarrollo de sus funciones.

¹³⁹ *Ibidem*, páginas 12 y 13

5. Además, es conveniente que se les de la debida difusión y publicidad de las labores que realicen, pues es lamentable que existan organismos y procuradurías que pueden auxiliar en diversos campos de la vida social a grupos de personas necesitadas de los apoyos que los organismos les pueden proporcionar, pero por la falta de información no acuden a solicitar esa ayuda que necesitan. Para cumplir con este propósito, es necesario que en los espacios destinados a la publicidad gubernamental, se incluyan referencias a las labores que desempeñan estos organismos.

4.1.3. EJEMPLOS REPRESENTATIVOS ACTUALES DE LA INSTITUCION DE PROCURADURIA EN MEXICO

Los siguientes ejemplos de las instituciones que en nuestro país se denominan como "Procuradurías" en diversas materias, son sólo los que considero más adecuado por la similitud del organismo que se propone crear para la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros. Por supuesto que no son todas ni las más importantes procuradurías que existen en México, sin embargo su ámbito competencial y funcional se encuentra dirigido a proteger y tutelar los derechos de la sociedad en su conjunto, de los consumidores, de los campesinos y de los trabajadores, por lo que analizo brevemente su actividad tuteladora en su ámbito competencial.

4.1.3.1. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA

Definida por el maestro Miguel Acosta Romero, la Procuraduría General de la República *"es un órgano superior político-administrativo, que auxilia al Presidente de la República en los asuntos jurídico administrativos del estado, conforme al artículo 102 de la Constitución y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República."*¹⁴⁰

¹⁴⁰ ACOSTA ROMERO MIGUEL, Compendio de Derecho Administrativo, op. cit. página 178

Por otro lado, en el "Almanaque Mexicano" señala entre las funciones de la PGR la promoción y vigilancia del orden constitucional, así como promover y procurar justicia en el ámbito federal. De acuerdo con la fuente consultada *"en teoría actúa en representación de los individuos, de la sociedad y del estado."*¹⁴¹

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 102 de la Constitución, en el apartado A, se establece que el Ministerio Público de la Federación estará presidido por el Procurador General de la República, quien será designado por el Ejecutivo Federal con ratificación del Senado, o en los recesos de éste, por la Comisión Permanente.

De la anterior función se hace imperativo definir qué se debe entender por Ministerio Público. Al respecto el autor Enrique Vescovi señala: *"En una acepción estricta y ajustada, por ministerio público (sic) cabe entender sólo el representante de la causa pública en el proceso. No obstante ello, se denomina así también a quien defiende a los ausentes, menores o incapaces, que pueden ser personas concretas, cuyos intereses se postulan, aún cuando, en definitiva, igualmente en función de un imperativo social, de defensa de desamparados. Y también se incluye en la misma organización –en algunos países– al representante del fisco, quien actúa en nombre del patrimonio estatal, vinculado estrechamente a la abogacía del Estado."*¹⁴²

No obstante la función indiscutiblemente fundamental para el desarrollo de la vida jurídica en los sistemas jurídicos en los cuales se encuentra implementada esta figura, la crítica que han dado diversos autores, a decir de Enrique Vescovi citando a su vez al profesor Mauro Cappelletti: *"se trata de una institución incapaz de extender sus funciones, en el proceso civil, de manera de satisfacer enteramente las exigencias nuevas y vitales de las sociedades modernas en el*

¹⁴¹ AGUAYO QUEZADA SERGIO, El Almanaque Mexicano, Editorial Grijalbo, 2000, México, página 149

¹⁴² VESCOVI ENRIQUE, Teoría General del Proceso, Themis, Bogotá, Colombia, 1984, página 173

dominio económico, social, del medio ambiente, (del consumidor, en general de los intereses difusos), así como de las libertades públicas."¹⁴³

En nuestro país, a decir del maestro Guillermo Colín Sánchez, el Ministerio Público cuenta con las siguientes características, derivadas de la doctrina y de la ley:

- Jerarquía.
- Indivisibilidad.
- Independencia.
- Irrecusabilidad.¹⁴⁴

De acuerdo con la opinión del autor en consulta, el Ministerio Público se encuentra organizado jerárquicamente, toda vez que quien es su jefe y quien se responsabiliza de su debido funcionamiento, es el Procurador General de la República.

En este orden de ideas, el Procurador es el directamente responsable, pues bajo el mando y dirección de las funciones encargadas de cumplir al Ministerio Público tanto por la Constitución como por las demás leyes reglamentarias y orgánicas, constituyen la competencia exclusiva del referido funcionario, por lo que quienes colaboran con él sólo son sus auxiliares, ya que acatan las órdenes que les dicte el Procurador en ejercicio de sus funciones.

En lo que respecta a la indivisibilidad, se debe entender como la independencia que existe entre la actuación del funcionario del Ministerio Público, pues en su actuación derivada del ejercicio de las facultades legales por las cuales

¹⁴³ Ibidem, página 176

¹⁴⁴ Cfr. COLIN SANCHEZ GUILLERMO. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 16ta edición, Porrúa, México, 1997, página 124

se encuentra institucionalmente investido, no lleva a cabo su labor en nombre propio.¹⁴⁵

La independencia que se marca como característica del Ministerio Público el autor consultado, consiste en que los funcionarios del Ministerio Público detentan funciones señaladas por el orden jurídico mexicano al Poder Ejecutivo, infiriéndose de lo anterior que los miembros del Poder Judicial no se encuentran de ninguna manera subordinados a los funcionarios del Ministerio Público, pues ambos funcionarios se encuentran adscritos a dos Poderes de la Unión diversos, y como en México existe esta división de Poderes, se entiende que la actuación de los jueces en los procedimientos donde intervengan los agentes del Ministerio Público, en principio se presumen imparciales.

Por lo que se refiere a la irrecusabilidad, el maestro Colín Sánchez explica que en ocasiones, en las prácticas de diligencias en los cuales los funcionarios del Ministerio Público tienen algún vínculo con quienes se encuentren sujetos a una averiguación previa o a un proceso penal, deben ser sustituidos por otro funcionario, sin que esto implique que la función institucional del Ministerio Público sea interrumpida o afectada por la sustitución mencionada. En otras palabras, lo que es recusable es la persona del funcionario asignado para cumplir con alguna función ordenada en la propia ley, misma que deviene en institucional, por lo que la función en sí misma no es recusable.¹⁴⁶

De las atribuciones conferidas a este Órgano trascendental en el desarrollo de la vida jurídica en México, el maestro Colín Sánchez resume sus atribuciones en las siguientes:

1. Perseguir a los probables responsables de delitos del fuero federal;

¹⁴⁵ Cfr. *Ibidem*, página 125

¹⁴⁶ Cfr. *Ibidem*, página 126

2. Asesorar al Estado en materia jurídica;
3. Intervenir en los negocios en los que la "Federación sea parte";
4. Intervenir en todos los negocios determinados por el legislador en las leyes secundarias correspondientes.¹⁴⁷

Al respecto considero conveniente comentar que en la Constitución en la redacción del artículo 102, aparatado "A", se establece que el Procurador General de la República será designado por el Presidente de la República, pero deberá ser ratificado por el Senado de la República o por la Comisión Permanente en los recesos de aquel, lo cual implica que el Presidente de la República si bien es cierto lo puede designar, necesita de la ratificación del Poder Legislativo para que el Procurador pueda ocupar tan alto encargo. Este artículo constitucional constituye un avance, pues dada la delicada y trascendental tarea que la Ley le encomienda al Procurador, es necesario que su designación no dependa de la voluntad exclusiva del Presidente de la República, sino que el Poder Legislativo en sentido amplio, participe en la ratificación de quien tendrá, creo sinceramente, la grave y trascendental responsabilidad de ser el abogado de la Nación, lo cual es una meta que muchos letrados sentirían como uno de los más grandes honores en la vida profesional.

Para concluir esta breve exposición sobre la función del Ministerio Público que lleva a cabo la Procuraduría General de la República, cito un párrafo que a su vez es citado por el maestro Burgoa Orihuela en su obra "Derecho Constitucional Mexicano", en el que señala: *"En lo que atañe a su función persecutoria, se ha dicho que la mencionada institución es de buena fe, en cuanto que no tiene proclividad de acusar sistemática, inexorable e inexceptionalmente a toda persona contra quien se formule una denuncia por algún hecho que se presuma de delictivo, sino que, actuando como una especie de prejujador, debe determinar su presunta responsabilidad penal mediante la ponderación imparcial de los*

¹⁴⁷ Cfr. *Ibidem* página 145

elementos de convicción que se allegue oficiosamente o que se le proporcione. Ya en 1932, cuando fungió como Procurador General de la República, don Emilio Portes Gil afirmaba que la acusación sistemática del Ministerio Público sería en esta época una remembranza inquisitorial muy ajena a las nuevas orientaciones del Derecho Público y del Derecho Penal moderno, que de expiatorio está pasando a ser protector al mismo tiempo que de los intereses individuales, de los intereses sociales."¹⁴⁸

4.1.3.2. PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Esta Procuraduría en la actualidad se encuentra fundamentada en el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en donde se dispone que la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuenta con funciones de autoridad administrativa y está encargad de proteger y promover los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores.

En la propuesta del Licenciado José Campillo Sainz, quien en 1975 ocupaba la titularidad de la Secretaría de Industria y Comercio (hoy Secretaría de Economía), destacan los elementos necesarios para dotar al público consumidor de un organismo encargado de tutelar sus derechos ante prácticas de comercio insanas y siempre en detrimento de los propios consumidores: *"Desde que el proceso inflacionario mundial comenzó a incidir en nuestro país, las organizaciones de trabajadores plantearon al Ejecutivo Federal la urgencia de tomar medidas tendientes a la protección del poder adquisitivo de los grupos de menor ingreso...Es indiscutible que el consumidor se encuentra desprotegido ante prácticas que le impone la relación comercial y que implican tanto la renuncia de derechos como la aceptación de condiciones inequitativas. Estimular la conciencia*

¹⁴⁸ BURGEOA ORIHUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano: 10ª edición, Porrúa, México, 1996, página 809

cívica y dotar al pueblo de instrumentos necesarios para su defensa, es deber del Gobierno que no puede permanecer indiferente ante injusticias reiteradas que merman el ejercicio de las libertades humanas."¹⁴⁹

En fecha 22 de diciembre de 1975, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal de Protección al Consumidor, entrando en vigor el 5 de febrero de 1976.

El primer Procurador Federal del Consumidor fue el Licenciado Salvador Pliego Montes, quien expresaba que era imperativo acabar con el excesivo poder de quienes lucran con la debilidad e ignorancia de la población consumidora, quien no contaba antes de la creación de esta Procuraduría con mayores medios de defensa contra los abusos de los proveedores y comerciantes. El citado funcionario afirmó que *"Para todos aquellos a quienes se ha estrangulado día a día, menguando sin consideración el producto de su trabajo, se encaminan nuestros quehaceres."*¹⁵⁰

En este sentido, con la primera Ley de Protección al Consumidor se crearon dos organismos encargados de aplicar la recién promulgada normatividad: el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor. El primero tuvo a su cargo informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos; orientar al consumidor para que utilizara racionalmente su capacidad de compra; orientarlo respecto a prácticas publicitarias comerciales lesivas a sus intereses; auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una adecuada asignación de los recursos productivos del país. Por su parte, la Procuraduría Federal del Consumidor tuvo inicialmente entre sus atribuciones: la representación de los intereses de la población consumidora ante las autoridades administrativas, con el correspondiente ejercicio de las acciones, recursos y trámites que fueran

¹⁴⁹ CAMPA CHERIAN ROBERTO. Procuraduría Federal del Consumidor en Revista de la Administración Pública. México, 1998, número 97, página 95

¹⁵⁰ Ibidem, página 96

precedentes, con la finalidad de tutelar los intereses del consumidor; también contaba con la representación de los consumidores como tales ante los organismos públicos o privados, así como ante los proveedores; la representación de los consumidores ante las autoridades jurisdiccionales, previo el mandato correspondiente, cuando a juicio de la PROFECO la solución que se pudiera dar al caso planteado pudiera trascender el tratamiento de intereses colectivos; estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo; proporcionar asesoría gratuita a los consumidores; ejercer, con el auxilio y participación, en su caso, de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas acordados, establecidos o autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como sancionar su violación y denunciar ante la autoridad competente a quien hubiera incurrido en alguna infracción a las normas de calidad, peso, medida y otras características de productos y servicios, entre otras facultades de importancia encomendadas al organismo en estudio.

No obstante que la PROFECO comenzó su labor con el marco jurídico señalado anteriormente, dada la creciente complejidad en el fenómeno del consumo, hizo necesario transformar y adecuar el marco jurídico y administrativo para responder con eficiencia a la realidad social que demandaba la evolución del organismo, por lo que en 1992 se publicó la nueva Ley Federal del Consumidor, la cual establecía, entre otras modificaciones sustantivas, las relacionadas a mejorar la eficiencia de los mecanismos de atención y defensa de los derechos de los consumidores, siendo la más importante la fusión de los dos organismos existentes.¹⁵¹

El motivo principal de la unificación de los dos organismos existentes en la defensa del consumidor en uno solo, consistió en que se deseó evitar la duplicidad de funciones administrativas, lo que traía como consecuencia que las resoluciones

¹⁵¹ *Ibidem*, página 98

y las medidas tendientes a garantizar los derechos de los consumidores no fueran de la eficacia demandada por parte de la población consumidora.

Como mencioné al principio del estudio de la PROFECO, en el artículo 20 de la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC) el citado organismo es descentralizado y cuenta con patrimonio propio y personalidad jurídica, por lo que dentro de lo establecido en el artículo 90 constitucional y en la Ley de Entidades Paraestatales, la PROFECO es un organismo perteneciente a la Administración Pública Paraestatal.

Por lo que respecta al marco jurídico aplicable, se encuentra la LFPC, y derivado de la misma su Reglamento, expedido por el Presidente de la República en uso de las atribuciones y facultades reglamentarias consagradas en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además del Estatuto Orgánico que rige la vida interna del organismo, por parte del Procurador Federal del Consumidor, con fundamento en el artículo 27, fracción X de la LFPC.¹⁵²

Una de las facultades que tiene previstas ejecutar la PROFECO es la correcta aplicación y el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, definidas por la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, como "la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquéllas a terminología, simbología, embalaje, etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación."¹⁵³

¹⁵² Cfr. *Ibidem*, página 100

¹⁵³ Cfr. *Idem*

En cuanto a la materia procesal, a la PROFECO le resultan aplicables las disposiciones contenidas en la propia LFPC, de manera supletoria también se le aplica el Código federal de Procedimientos Civiles, en cuanto al arbitraje de manera supletoria se aplica el Código de Comercio y los Códigos Adjetivos locales.

A decir del autor consultado, en la práctica la PROFECO desarrolla sus funciones en los siguientes rubros:

- a). Tareas de carácter preventivo.
- b). Tareas de naturaleza contenciosa.
- c). Tareas correctivas y disciplinarias.

En lo que respecta a las tareas de carácter preventivo, en la fuente consultada se menciona que su propósito fundamental es lograr las condiciones de equidad en el mercado, con un fortalecimiento de una verdadera cultura del consumo.

Esta función consiste en ir transformando poco a poco la visión que tienen los consumidores y los proveedores, para que en su relación cotidiana y comercial se impongan los aspectos de legalidad, respeto mutuo y equidad.

Estas acciones de fortalecimiento de la cultura del consumo en nuestro país se llevan a cabo a través de la difusión de información y capacitación mediante las publicaciones que edita el propio organismo, como lo es la revista del Consumidor, además de la difusión en radio y televisión de las indicaciones necesarias para que el consumidor efectúe una correcta elección en los productos que desee adquirir.

En cuanto a las tareas de naturaleza contenciosa, la PROFECO facilita el acceso del público consumidor a la justicia, pues mediante esta instancia administrativa se le proporciona al consumidor un medio en el cual puede dirimir las controversias suscitadas con los proveedores, pues por el monto del negocio reclamado sería incosteable o más costoso su planteamiento ante los tribunales competentes.

Se privilegia además, la conciliación como un medio autocompositivo de solución de las controversias, y si derivado del procedimiento de conciliación se llega a un acuerdo, éste tiene el valor de "cosa juzgada", por lo que en caso de incumplimiento, la parte afectada podrá solicitar su cumplimiento forzoso ante los tribunales jurisdiccionales competentes.¹⁵⁴

Por lo que respecta a las tareas correctivas y disciplinarias, esta se traduce en la facultad que tiene la PROFECO como autoridad administrativa para imponer las sanciones que recaigan a infracciones de las leyes, reglamentos y normas en general que hayan sido incumplidos por el sujeto obligado a su debida observancia.

Para la imposición de sanciones, el organismo otorga la garantía de audiencia mediante un procedimiento administrativo en el cual se determina la existencia de la comisión de una infracción, y si ésta se actualiza, entonces se procede a la aplicación de sanciones, que pueden ser desde la imposición de multas, suspensión y clausura.

Además, la PROFECO se encuentra investida de la facultad de inspección y vigilancia, con el objetivo de verificar que los proveedores cumplan con las disposiciones jurídicas derivadas de la Ley, Normas Oficiales y demás normatividad aplicable, ya sea realizando las visitas de inspección a petición de

¹⁵⁴ Cfr. *Ibidem*, páginas 103 y 104

parte o de oficio, en los lugares donde se administren, distribuyan, expendan, almacenen y transporten mercancías o productos.

Tiene también la PROFECO, la facultad de ordenar la imposición de medidas de apremio, para el caso en que el infractor no cumpla con los mandamientos del organismo derivados de las diligencias realizadas con motivo de sus funciones específicas.

Una facultad muy importante para el sano desarrollo de las prácticas comerciales que tiene encomendada la PROFECO, es la posibilidad de ordenar la suspensión de publicidad engañosa que influya de manera negativa en la elección que deben de llevar a cabo los consumidores. Puede además, publicar los productos o servicios que notoriamente sean lesivos a los intereses de los consumidores.¹⁵⁵

4.1.3.3. PROCURADURÍA FEDERAL DE LA DEFENSA DEL TRABAJO

De acuerdo con la definición reglamentaria que proporciona el Reglamento de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, por la misma se entiende que es un órgano desconcentrado de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), con autonomía técnica y administrativa, que tiene a su cargo el cumplimiento en materia federal, de las funciones que le encomiende la Ley Federal del Trabajo (LFT), el Reglamento Interior de la STPS, y el Reglamento correspondiente al organismo de referencia.

De acuerdo con el autor Francisco Rojas Cuevas: *"La procuración de justicia laboral se inscribe en el concepto general de administración de justicia. Tiene, en el ámbito constitucional, su referencia en los artículos 13, 14, 16 y 17, en cuanto a que nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales y que cualquier persona tiene derecho a que se le administre una*

¹⁵⁵ Cfr. *Ibidem* página 106

justicia pronta, expedita, completa e imparcial, todo ello en el marco general de las garantías de audiencia y de legalidad."¹⁵⁶

De acuerdo con lo que menciona el autor en consulta, la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) es una autoridad en materia laboral, y su naturaleza jurídica es la de ser un órgano desconcentrado de la STPS.¹⁵⁷

Este Órgano es de carácter federal y nacional, toda vez que la competencia federal se encuentra dispuesta por la fracción XXXI del artículo 123 constitucional; y su carácter es nacional, ya que por lo menos en cada entidad federativa existe una Procuraduría Auxiliar de la PROFEDET.

Por otro lado, el autor en consulta refiere que el artículo 123 constitucional careció de la ley reglamentaria respectiva, promulgándose el día 18 de agosto de 1931 la primera Ley Federal del Trabajo, en cuyo Título octavo se proveyó la competencia de las autoridades en materia del trabajo, y dentro del referido cuerpo legal, en el artículo 334, fracción III, se regula la existencia de la PROFEDET.¹⁵⁸

De los artículos 407 al 413 de la comentada ley, se estableció las funciones que debería de desempeñar los procuradores del trabajo, estableciéndose también que la facultad de nombrar a los procuradores que fuere necesario la tenían el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos locales en las entidades federativas.

Las funciones básicas que se le encomendaron a la PROFEDET de esa época, a decir del autor en consulta, no han variado, y son las siguientes:

¹⁵⁶ ROJAS CUEVAS FRANCISCO. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; Instituto Nacional de la Administración Pública, Revista de Administración Pública, México, 1998, Núm. 97, página 61

¹⁵⁷ Cfr. Idem

¹⁵⁸ Cfr. Ibidem, página 62

1. Representar o asesorar a los trabajadores y a lo sindicatos formados por los mismos, siempre y cuando así lo solicitasen, ante las autoridades competentes, con motivo de los conflictos suscitados entre éstos y sus patrones derivado de la relación laboral;
2. Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios que fuesen menester, para la defensa del trabajador;
3. Cuidar que la justicia administrada por los tribunales laborales fuera expedita y pronta.¹⁵⁹

Por lo que respecta a su reglamentación, con fecha 11 de septiembre de 1933 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, expedido por el C. Presidente de la República Abelardo L. Rodríguez, con apoyo en el artículo 413 de la entonces vigente Ley Federal del Trabajo.

Dicho ordenamiento constaba de tres Títulos, consistiendo el Título I el objeto de la PROFEDET, el Título II relativo al personal y el Título III regulaba las responsabilidades.

Si bien es cierto que de manera expresa el texto constitucional no contempla a la PROFEDET, sí contiene varios preceptos tuteladores de los derechos procesales de los trabajadores, así el artículo 123 constitucional, fracción XII, establece la acción a que tiene derecho de ejercitar los trabajadores en caso de despidos, en la fracción XXXI define la competencia de las autoridades federales.

¹⁵⁹ *cf.* Idem

Por lo que respecta a la actual Ley Federal de Trabajo, entró en vigor el día 1° de mayo de 1970, contemplando en su título once lo relacionado a las autoridades del trabajo y los servicios sociales y se enlistan las referidas facultades en el artículo 523, en donde se incorporan los cambios sufridos por diversas instancias laborales, conservándose a la PROFEDET como autoridad.

En cuanto a sus funciones, en la nueva ley se conservan las mismas que se encontraban establecidas en la ley anterior en lo fundamental, sólo que con algunas variantes: la representación y/o asesoría jurídica se proporciona a los trabajadores o a sus sindicatos con motivo de la aplicación de las normas de trabajo, y no sólo con motivo de los conflictos suscitados entre trabajadores y patrones derivados de los contratos de trabajo celebrados; en lo que toca a la interposición de los recursos, se mantiene prácticamente igual, y la única variante formal es que en cuanto a la conciliación y a las actas autorizadas donde deben constar las actuaciones en esta materia que antes se contemplaban en un artículo exclusivo, en la nueva ley se regula en una fracción, la II del artículo 530; se mantiene el carácter gratuito de los servicios que proporciona el órgano, y se establece también que los menores de edad trabajadores tienen capacidad procesal para acudir por sí ante las Juntas, pero si no se encuentra asesorado, deberá de darse vista a la PROFEDET para que le designe un representante.¹⁶⁰

Una facultad que es importante destacar es la que se otorga a la PROFEDET para que en cumplimiento de su función tuteladora de los intereses de los trabajadores, si un trabajador acude a la Junta asesorado por un abogado particular, pero éste no promueve en un lapso de tres meses, la Junta debe de notificara a la PROFEDET de esta situación para que asesore al trabajador, aún cuando éste no haya solicitado la intervención del Órgano.

¹⁶⁰ Cfr. *Ibidem*, página 64

En el año de 1975, el 2 de junio, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento de la PROFEDET, que prácticamente incorpora el Reglamento de 1933.

Se transforma la naturaleza de la PROFEDET, ya que de ser unidad administrativa del sector central, se transforma en un órgano desconcentrado de la STPS. Otra diferencia, formal al menos, es que el nuevo reglamento consta de 24 artículos, en contrapartida a los 64 que componían el ordenamiento abrogado.¹⁶¹

Con el nuevo Reglamento, se mantienen las tres funciones torales de la PROFEDET que prácticamente constituye su motivo de existencia: la conciliación, la asesoría y la representación de los trabajadores y sus sindicatos. Sin embargo, existen otras funciones que son muy importantes y que se le atribuyen al órgano en el nuevo ordenamiento:

- Prevenir y denunciar ante cualquier autoridad la violación de las normas laborales.
- Denuncia en vía administrativa o jurisdiccional de la retención o falta de pago de salarios mínimos y de reparto de utilidades.
- Denunciar la contradicción de criterios de las Juntas Especiales ante el Pleno de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA)
- Denunciar ante el Presidente de la JFCA, así como ante el Jurado de Responsabilidades, la falta de cumplimiento de los deberes de los funcionarios encargados de impartir la justicia laboral.
- Coordinarse con las Procuradurías de la Defensa del Trabajo en la esfera local en todas las entidades

¹⁶¹ Cfr. *Ibidem*, página 65

federativas, para acordar estrategias comunes de defensa en el ámbito de sus respectivas competencias.

El fundamento ordinario del funcionamiento de la PROFEDET se encuentra en el artículo 40, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde expresamente se contiene que la STPS deberá dirigir y coordinar a la PROFEDET.

De acuerdo con el autor en consulta, junto con la firma del TLCAN por México, Estados Unidos y Canadá, se negociaron y signaron acuerdos paralelos, uno de ellos fue el de cooperación laboral, en donde los tres Estados signantes se comprometen a tener oficinas permanentes de asesoría y defensa de los trabajadores y sus sindicatos, por lo que la PROFEDET es la oficina encargada en México de llevar y cumplir con tal propósito en nuestro país.¹⁶²

4.1.3.4. PROCURADURÍA AGRARIA

Para empezar con este punto, cito textualmente las palabras del maestro Fix-Zamudio, quien refiere a propósito de la creación de estos órganos que tienen como finalidad el asesoramiento y la representación de determinados grupos vulnerables de la población, afirmando: *"la socialización del estado contemporáneo ha determinado la necesidad de crear los instrumentos necesarios para lograr el ejercicio efectivo del derecho de acción para todos los justiciables, y no sólo para aquéllos que cuentan con los medios económicos y el asesoramiento para acceder en forma adecuada a la prestación jurisdiccional."*¹⁶³

De acuerdo con el autor en consulta, existen antecedentes de la Procuraduría Agraria; señalando que por virtud del decreto publicado en el Diario

¹⁶² Cfr. Ibidem, página 68

¹⁶³ citado por ESPINAVILLALOBOS JOSE en su artículo "La función de la Procuraduría Agraria en el nuevo ámbito de impartición de justicia Agraria: Revista de los Tribunales Agrarios, Tribunal Superior Agrario, Enero-Abril de 1994, Año II, núm. 5, México, página 20

Oficial de la Federación del 17 de abril de 1922, mismo que abrogó la Ley de Ejidos de 1920, se le concedió al Ejecutivo las facultades para que reorganizar y reglamentar el funcionamiento de las autoridades agrarias, siendo creadas las Procuradurías de los Pueblos, quienes tendrían la función de asesorar y patrocinar gratuitamente a los pueblos que así lo desearan en sus gestiones de dotación y restitución de ejidos.¹⁶⁴

Cuando se promulga el Código Agrario de 1934, al no establecer este ordenamiento legal disposición alguna respecto a la Procuraduría mencionada, ésta legalmente desaparece, siendo creada en 1953 la Procuraduría de Asuntos Agrarios, misma que deja de existir al finalizar el sexenio presidencial de Adolfo López Mateos.

De acuerdo con el autor en consulta, después de la desaparición de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, la defensa, asesoría y patrocinio de los ejidos y núcleos de población lo llevaban a cabo la Dirección General de Procuración Social dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria.

La actual Procuraduría Agraria es formalmente un órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, pero en la modificación a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, por el objeto y naturaleza de sus funciones, se excluye de manera expresa a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a la PROFECO y a la Procuraduría Agraria.

La Procuraduría Agraria (PA) no tiene el carácter de autoridad, por carecer de las características esenciales para ser considerada como tal. Entre las funciones que tiene asignadas este Organismo, se destaca la de brindar asesoría gratuita a los campesinos que así lo soliciten. De sus funciones de servicio social,

¹⁶⁴ Cfr. *Ibidem*, página 21

se destacan la de fomentar la integridad de las comunidades indígenas y la consolidación de los núcleos agrarios.¹⁶⁵

El denominado "Ombudsman agrario" tiene entre sus funciones, las siguientes:

- a). Llevar a cabo la defensa de los derechos agrarios de los campesinos, además de ser un vigilante de la legalidad en el campo.
- b). Es el representante de los campesinos ante las autoridades agrarias, el cual vigila que se cumplan con los principios del proceso social agrario, entre los que destacan la oralidad, igualdad real de las partes y suplencia de las deficiencias de la demanda en tratándose de núcleos agrarios o sus integrantes.
- c). Busca otorgar certeza en los derechos sobre la propiedad agraria.
- d). Es el asesor jurídico de los campesinos en la organización agraria básica y en su desarrollo en procesos económicos.
- e). Es conciliador de intereses en el caso de controversias relacionadas con el régimen jurídico agrario. Favorece la solución de intereses de manera autocompositiva.
- f). Estudia y propone las medidas necesarias para fortalecer la seguridad jurídica del campo, promoviendo el perfeccionamiento del marco normativo agrario, derivada de la observación en el medio rural de la aplicación de los citados instrumentos jurídicos.¹⁶⁶

La PA tiene la facultad de prevenir y denunciar las violaciones al marco legal agrario, para que el derecho de los campesinos sea observado y respetado. puede instar a las autoridades agrarias a realizar las funciones encomendadas por ley y puede emitir las recomendaciones correspondientes.

¹⁶⁵ Cfr. *Ibidem*, páginas 22-23

¹⁶⁶ Cfr. HERNANDEZ LARA FROYLAN. Procuraduría Agraria, antecedentes, naturaleza jurídica y atribuciones, en Revista de Administración Pública, número 97, México, 1998, página 28

Así mismo, la PA vigila el respeto de los derechos de los sujetos agrarios en dos planos: individual y colectivo. Por lo que respecta al ámbito individual, se vigila el uso y disfrute de sus tierras y a transmitir sus derechos sobre las mismas.

En el plano colectivo, la PA es garante de que los miembros del ejido y/o la comunidad sus integrantes tengan derecho a voz y voto en la asamblea, que puedan elegir mandatarios, de ser miembros de los órganos de representación y vigilancia, de participar en la junta de pobladores, así como celebrar contratos de asociación o aprovechamiento de sus tierras.¹⁶⁷

En virtud del nuevo Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, se norma el establecimiento del proceso administrativo de queja, mismo que puede desembocar en una recomendación.

Puede denunciar ante las autoridades competentes los hechos que pudieran ser constitutivos de delitos o infracciones administrativas; tiene la facultad de verificar que no se de el fenómeno del latifundismo, pues en México los latifundios están prohibidos, ejecutando para ello las indagatorias que sean necesarias.

Es el representante legal de los sujetos agrarios ante los tribunales competentes y ante las autoridades administrativas que sean necesarias, ejerciendo esta función mediante abogados agrarios distribuidos en todo el territorio nacional, quienes a petición de parte asesoran desde la presentación de la demanda, hasta la ejecución de sentencias, dando un especial énfasis en la conciliación como un medio para la solución de las controversias agrarias.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Cfr. *Ibidem* página 29

¹⁶⁸ Cfr. *Ibidem*, página 30

4.1.4. FACULTADES DEL CONGRESO PARA LEGISLAR EN MATERIA FINANCIERA (ARTICULO 73, FRACCIONES X, XI Y XXX)

El organismo del cual se propone su autonomía constitucional, sería posible de ser discutido y aprobado en proyecto de reforma, toda vez que el Congreso de la Unión cuenta con las facultades legales y constitucionales para crear y legislar en la materia financiera y de protección a los usuarios de servicios financieros, tal y como se desprende del texto de las disposiciones constitucionales que a continuación transcribo:

"El Congreso tiene facultad:

X. Para 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;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión."

Ahora bien, de las anteriores facultades se desprende que el Congreso de la Unión sí tiene la competencia para crear los organismos públicos autónomos, como es el caso que se propone para la transformación de la CONDUSEF. Al respecto, si bien es cierto que lo que propongo es la autonomía constitucional y por lo tanto, una naturaleza jurídica distinta a la que ostenta el organismo en estudio, pues éste ya es una entidad paraestatal, se ha debatido si el Congreso de la Unión tiene facultades para crear este tipo de entidades morales. De acuerdo

con lo que consigna el maestro Burgoa Orihuela en su libro "Derecho Constitucional Mexicano", citando a su vez al jurista Salvador Urbina, se infiere a partir del pensamiento del citado jurisconsulto que el Congreso de la Unión no tiene facultades expresas por la Constitución para crear este tipo de organismos por no estar fehacientemente expresadas dichas facultades en el cuerpo normativo constitucional.¹⁶⁹ Sin embargo, el Doctor Burgoa Orihuela opina: *"hay ámbitos económicos en los que el estado es factor actuante y existen órbitas en las que las conductas económicas pertenecen a los particulares. En lo que atañe a estas órbitas, el Congreso de la Unión carece de facultades expresas e implícitas para implantar entidades que compitan con los gobernados en diversas actividades económicas, no obstante que la regulación de éstas sean de su incumbencia en los términos del artículo 73 de la Constitución."*¹⁷⁰

De lo consultado, se desprende que la polémica en cuanto a las facultades que tiene el Congreso de la Unión para la creación de entidades paraestatales se centra exclusivamente en el establecimiento de empresas mercantiles que compitan con las empresas particulares en un plano de relaciones de coordinación, es decir, el Estado despojado de su *imperium* para actuar en un plano de igualdad con los particulares.

Dicha polémica no es aplicable al presente estudio, toda vez que lo propuesto en su creación es el nacimiento de un organismo con autonomía constitucional para que desempeñe funciones de un órgano de autoridad, investido con el *imperium* necesario para cumplir y hacer cumplir los objetivos propuestos en las relaciones equitativas entre usuarios de servicios financieros y las instituciones correspondientes derivados de la Ley que reglamentara al Organismo propuesto.

¹⁶⁹ Cfr. BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, op. cit, página 669

¹⁷⁰ Ibidem, página 671

No se puede dejar a un lado mencionar lo que ordena el Título Octavo de la Constitución, denominado "De las reformas a la Constitución", en cuyo único artículo (135) se establece que: *"La presente Constitución puede ser adicionada y reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."*

Según lo preceptuado por la Constitución, para la creación del Instituto para la Procuración, Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, como entidad autónoma no adscrita ni subordinada a ninguno de los tres Poderes de la Unión, se requeriría un arduo y difícil proceso de análisis, discusión y aprobación de las reformas propuestas, tanto en el Congreso de la Unión como en las legislaturas de los Estados, por lo que en el corto tiempo no se aprecia que pueda ser concretado en una realidad jurídica y social, toda vez que las fuerzas políticas representadas en los citados Órganos Legislativos, sin el estudio objetivo, despolitizado y concreto que sería necesario llevar a cabo antes de discutir la mencionada reforma, no se antoja previsible por lo menos en lo que resta del presente sexenio.

De la facultad de reformar la Constitución también se ha mencionado que puede entrañar el peligro de beneficiar a grupos de poder y sectores gobernantes privilegiados que sin tomar en cuenta los intereses de la sociedad a la que se supone representan en los Órganos del Estado deriven en una reforma constitucional sin tomar en cuenta las necesidades colectivas de la sociedad en su conjunto, y en opinión del maestro Burgoa Orihuela: *consolidando jurídicamente sus impopulares intereses económicos o políticos.*¹⁷¹

¹⁷¹ *Ibidem*, página 378

No obstante lo anterior, el camino que se debe seguir para lograr la creación del Instituto propuesto es el marcado por el artículo 135 constitucional.

La facultad del Congreso en esta materia es innegable, ya que según se desprende del artículo 73, fracción XI, puede crear y suprimir empleos de la Federación, de la fracción X se destaca la facultad de legislar en materia de intermediación y servicios financieros, y de la fracción XXX sobresale la facultad del Congreso de expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades previstas por la Ley Fundamental para los Poderes del Estado Mexicano.

4.2. AMPLIACIÓN DE LAS FACULTADES QUE ACTUALMENTE DETENTA LA CONDUSEF EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN EL INSTITUTO QUE SE PROPONE.

Se han analizado anteriormente en el presente trabajo de investigación las facultades que detenta la CONDUSEF en materia de protección y defensa de los usuarios de servicios financieros lo cual ha sido un buen comienzo, pero falta camino por recorrer para garantizar una verdadera protección a los usuarios de servicios financieros. El objetivo del organismo se traduce, en términos prácticos, en el contacto que tiene el usuario con los funcionarios encargados de brindarle orientación y asesoría, para que en caso de ser procedente su reclamo, presente una queja en forma y se lleve a cabo una audiencia de conciliación, dentro de la cual se tratarán de avenir tanto los intereses del usuario, como los de la institución financiera, que debe mantener una imagen pública aceptable mediante la correcta y eficaz prestación de los servicios financieros que a su cargo tenga. Ahora bien, en la mayoría de las audiencias de conciliación que se llevan a cabo en el organismo, si bien es cierto que al usuario se le proporciona la orientación jurídica respecto a su situación y problemática, si en dicha diligencia de conciliación las partes no se avienen a una solución por consenso, entonces se dejan a salvo los

derechos de los usuarios para que los hagan valer ante las autoridades competentes. De lo anterior, cabe hacer la descripción que muchos usuarios no cuentan con los recursos económicos suficientes para sufragar los gastos que implica un juicio de naturaleza mercantil ante los tribunales jurisdiccionales competentes, situación que deja en estado de indefensión al usuario por tener una marcada desventaja ante la fuerza económica de la institución financiera. Por lo anterior, en los siguientes puntos analizo las funciones que en la actualidad detenta la CONDUSEF en materia de orientación y defensoría legal, proponiendo algunos esquemas alternativos en la prestación de estos servicios para ampliar la cobertura del esquema tutelador la CONDUSEF.

4.2.1. ORIENTACIÓN Y DEFENSORIA LEGAL

La orientación y defensoría legal que la CONDUSEF proporciona se encuentran establecidas en la LPDUSF en el Título sexto denominado "De la defensa de los usuarios" constando de un Capítulo único denominado a su vez "De la Orientación Jurídica y de la Defensa Legal de los Usuarios", que se desarrolla de los artículos 85 al 92 de la mencionada Ley. Así mismo, existen las "Bases y criterios a los que se sujetará la CONDUSEF para brindar la defensoría legal gratuita", publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 2001, siendo las que en la actualidad se encuentran en vigor.

Por lo que respecta al artículo 85 de la LPDUSF, en el mismo se establece que la CONDUSEF podrá prestar servicios de defensoría legal gratuita, atendiendo las bases y criterios que la Junta de Gobierno del organismo tenga a bien aprobar. En el mismo artículo se regula la garantía de igualdad de las partes, pues se establece que en caso de que el usuario y la institución financiera decidan someterse a un procedimiento arbitral ante la CONDUSEF, el servicio de defensoría legal gratuita no se proporcionará.

La CONDUSEF contará con un cuerpo de defensores que prestarán los servicios de orientación jurídica y de defensoría legal siempre y cuando sea a solicitud del usuario, y en caso de estimarlo necesario, la CONDUSEF podrá mandar practicar los estudios socioeconómicos que crea convenientes para comprobar que el solicitante de verdad no cuenta con recursos económicos suficientes para contratar a un defensor particular. Lo anterior, toda vez que se podría presta a la comisión de abusos por parte de las personas que tengan algún problema derivado del manejo de diversos productos financieros, pero que también cuentan con los recursos necesarios para sufragar los gastos de una defensa jurídica a cargo de un abogado privado.¹⁷²

En el artículo 89 de la LPDUSF se establece la corresponsabilidad derivada de la defensa de un usuario por parte de la Comisión, toda vez que es obligación de aquél proporcionar al defensor cuando se lo solicite, toda la documentación y datos que sean necesarios para llevar una adecuada defensa. En caso de que el usuario no cuente con los citados documentos, deberá acreditar ante la CONDUSEF su falta, y en caso de no presentar algún documento que hubiere sido solicitado, sin justificar dicha omisión, el servicio de defensoría no se le proporcionará al usuario.

Por lo que respecta a las obligaciones de los defensores, las mismas se establecen en el artículo 90 de la LPDUSF, además de las contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas que por su calidad de servidores públicos deben acatar, so pena de hacerse merecedores de las sanciones administrativas, penales y/o civiles que sean procedentes por su mal desempeño y que causen algún daño a la Comisión o al usuario. En el artículo mencionado se determinan estas obligaciones específicas:

¹⁷² Cuando estuve laborando en la CONDUSEF tuve conocimiento de una carta dirigida a la Contraloría Interna del Organismo, en la que el usuario comunicaba su inconformidad con la negativa de la Comisión para prestarle la defensoría gratuita, pues contaba con los recursos suficientes para contratar a un defensor particular, manifestó que si bien es cierto contaba con los recursos necesarios para pagar a un abogado privado, la razón de ser de la Comisión era brindar ayuda a TODOS los usuarios, sin importar su condición económica. Evidentemente que, aunque respetable, la opinión de esta persona no coincide con los motivos por los cuales se creó al organismo en estudio, pues la defensoría gratuita solo se debe prestar a las personas que por cuya carencia de medios y vulnerabilidad económica un problema con alguna institución financiera le traería repercusiones graves, que se incrementarían si tuviera que devengar los gastos derivados de la contratación de un defensor particular.

1. Prestar los servicios de defensoría y orientación jurídicas con la mayor atingencia y profesionalismo.
2. Hacer valer los medios y recursos legales a su alcance para lograr una defensa exitosa de los usuarios.
3. Interponer toda clase de medios de defensa que las leyes correspondientes prevean para la adecuada defensa de los usuarios.
4. Ofrecer las pruebas que le proporcione el usuario, así como las que el defensor se allegue, para garantizar una defensa apropiada de los intereses de los usuarios.
5. Llevar un registro y expediente de todos y cada uno de los asuntos que le sean turnados al defensor.
6. Rendir en los primeros cinco días de cada mes un informe de las labores realizadas en el mes inmediato anterior, donde se de puntual relación de los aspectos importantes de cada uno de los asuntos, así como del estado en el que se encuentren.
7. Llevar a cabo todas las acciones que redunden en una eficiente orientación y defensoría jurídicas de los usuarios.

Por lo que respecta a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), ésta es aplicable a todas aquéllas personas que sean representantes de elección popular, funcionarios, empleados y en general, a toda aquella persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, así como a quienes tengan a su cargo, manejen o apliquen recursos públicos federales. (Artículo 2 LFRASP, en relación con el párrafo primero del artículo 108 constitucional)

En este orden de ideas, entre las obligaciones que deben de observar los servidores públicos federales que considero relacionadas con el desempeño que deben llevar a cabo los defensores de la CONDUSEF, menciono las siguientes: (artículo 8 LFRASP)

- Cumplir con la función que le haya sido encomendada y abstenerse de causar la deficiencia o suspensión, o implique abuso o ejercicio indebido de su empleo.
- Utilizar los recursos asignados y las atribuciones con las que cuente con la finalidad de desempeñar única y exclusivamente el empleo para el cual hayan sido comisionados.
- Custodiar y cuidar la documentación e información que tenga bajo su responsabilidad e impedir su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos.
- Observar buena conducta en el desempeño de su empleo, debiendo de tratar con respecto, diligencia e imparcialidad a las personas que con motivo del mismo tengan relación.
- Debe comunicar por escrito al titular de la entidad las dudas fundadas que con motivo de las órdenes recibidas pudieran implicar una infracción a la normatividad.
- Debe excusarse de intervenir en asuntos en los que tenga un interés personal, familiar por motivo de su encargo, en cuanto a la atención, tramitación o resolución de dichos asuntos. En caso de que no pueda excusarse, deberá

comunicar por escrito a su superior jerárquico dicha situación y deberá acatar las instrucciones que reciba de éste.

- Abstenerse, durante el ejercicio del empleo, cargo o comisión que desempeñe, de solicitar, aceptar, recibir, por sí o interpósita persona, dinero, bienes muebles e inmuebles, ventas que simulen donaciones, comisiones y cualquier clase de beneficios patrimoniales o extramatrimoniales por parte de las personas que por sus funciones realizadas, tenga relación.
- Abstenerse de inhibir la presentación de quejas y denuncias efectuando actos que redunden en un perjuicio de quienes pretendan quejarse o ya lo hayan hecho.

4.2.1.1. FUNCION DE LA DEFENSORIA LEGAL

La defensoría legal gratuita es el servicio que proporciona la CONDUSEF a los usuarios que lo hayan solicitado y que se encuentren dentro de los criterios de procedencia económica para la prestación del mencionado servicio, el cual consiste en la recepción de la solicitud de defensa legal hecha por el usuario; el análisis jurídico del asunto así como turnar la solicitud al área correspondiente para que se le practique al usuario los estudios socioeconómicos que procedan; llevar a cabo la defensa legal del usuario de ser así procedente y prestar la orientación jurídica por única vez en caso de que la defensa no hubiera sido procedente. (Bases 6 y 7 de las "Bases y Criterios a los que se sujetará la CONDUSEF para brindar la defensoría legal gratuita", en adelante las "Bases")

Si bien es cierto que la definición de este servicio proporcionado por la CONDUSEF se encuentra precisada en la fracción V de la Base primera, la cual establece que por tal se entienden los servicios de asistencia jurídica o defensa legal, que de manera gratuita proporcione la Comisión a solicitud del usuario a través de la Dirección General de Orientación Jurídica y Defensoría o las Delegaciones. Sin embargo, es posible integrar otros elementos para entender mejor la sustancia del citado servicio de defensoría legal gratuita, el cual es un servicio público y de carácter social, que presta la CONDUSEF mediante los defensores designados para llevar a cabo dicha actividad, con la finalidad de proporcionar la asistencia, patrocinio, representación y defensa jurídica del usuario ante los tribunales jurisdiccionales competentes, contando para ello con todas las facultades y obligaciones inherentes a un mandatario judicial, quedando a cargo de los usuarios el pago de los gastos que se originen en el juicio, además de las costas en caso de que la resolución jurisdiccional sea adversa a los mismos, quedando fuera de dichos gastos el pago de honorarios, que son absorbidos directamente por el organismo en estudio en el salario que se les paga a los defensores.

Cabe hacer mención que el desempeño de los defensores deberá de ser probo y honesto, y contraen la obligación de explicarle al usuario el alcance y consecuencias legales de la presentación de promociones, que conforme a derecho procedan, además de hacer del conocimiento del usuario las notificaciones que se rehagan en el desarrollo del proceso jurisdiccional correspondiente.

Por lo que respecta a las causales por las cuales se podrá revocar la prestación del citado servicio de defensoría legal gratuita, en la base 34 de las bases se establecen las siguientes causales:

a). Cuando el usuario pretenda que el defensor asignado acuda ante los órganos jurisdiccionales acompañado por abogados particulares que vayan de parte del usuario.

b). No sea veraz en los datos proporcionados a la CONDUSEF respecto a su situación jurídica o legal, no aporte los elementos necesarios para llevar a cabo una buena defensa y las causas que en un principio hubieren dado origen a la prestación del servicio de defensa gratuito hubieren desaparecido.

c). El usuario o sus familiares cometan actos de injuria, amenaza o violencia contra personal de la CONDUSEF.

d). Cuando el usuario incurra en actos ilegales en el desarrollo del proceso, hubiera llegado a arreglos con su contraparte sin comunicar dicha situación a su defensor, o bien, no lleve a cabo los actos sugeridos por el defensor dentro de la tramitación del juicio correspondiente.

e). El usuario no pague los gastos originados en el juicio.

f). La inasistencia injustificada en más de dos ocasiones a la Comisión o al juzgado donde se ventile la controversia en la que el usuario sea parte, con el objeto de firmar alguna promoción o tratar algún tópico relacionado con su defensa.

g). El usuario revele a terceros con o sin interés jurídico información que pueda comprometer el buen ejercicio de la defensa que el defensor esté llevando a cabo.

En caso de actualizarse alguna o algunas de las hipótesis mencionadas anteriormente, la CONDUSEF dará aviso por escrito al usuario de la revocación de la prestación de la defensa gratuita, fundando y motivando su actuación, sin que sea necesaria alguna notificación judicial.

4.2.1.2. CASOS DE PROCEDENCIA DE DEFENSORIA GRATUITA EN LA ACTUALIDAD

En las Bases en estudio, en el numeral 10 se delimita a qué tipo de usuarios se les dará preferencia para que sean beneficiados con la prestación del servicio mencionado:

- a). Desempleados que no perciban ingresos.
- b). Jubilados, pensionados y sus cónyuges
- c). Personas con discapacidad física o que padezcan una enfermedad terminal.
- d). Trabajadores eventuales o subempleados.
- e). Cualquier persona que por razones económicas o sociales tengan necesidad de la prestación del servicio de defensoría legal gratuita.

Lo anterior, se debe acreditar, y con ese fin se deben de practicar los estudios socioeconómicos tendientes a verificar que el usuario verdaderamente requiere que la CONDUSEF le proporcione el servicio en comento. Para tal efecto, se remitirá la solicitud del usuario a la Dirección General de Estudios de Mercado para que la misma se encargue de realizar los estudios correspondientes.

El usuario para acceder al beneficio de la prestación del servicio de defensoría legal gratuita deberá proporcionar la información respecto a su situación socioeconómica en la solicitud que la CONDUSEF le proporcione, además de copia simple de: identificación oficial; comprobante de domicilio; comprobante de ingresos, en su caso; cualquier documento o información adicional que la CONDUSEF considere precedente. Tratándose de las delegaciones del organismo en el interior de la República quien tiene la obligación de practicar los estudios mencionados, la asume el titular de la misma. La entrega

de los resultados de los estudios socioeconómicos practicados se deberá entregar a más tardar al tercer día hábil siguiente a aquel en el que la Dirección General de Estudios de Mercado recibió la solicitud.

Por otro lado, además de acreditarse la viabilidad económica para la prestación del servicio, se deberá acreditar la procedencia jurídica del asunto planteado por el usuario. En este orden de ideas, la Dirección General de Orientación Jurídica y Defensoría Legal o las Delegaciones del Organismo en el interior del país, deberán analizar : a). Los antecedentes del caso; b). Las pretensiones del usuario; c). los preceptos jurídicos aplicables, jurisprudencia y doctrina, en su caso; d). La procedencia o improcedencia de lo solicitado, elaborando la opinión jurídica respectiva. (Numeral 16 de las Bases)

En lo que se refiere a la opinión jurídica, la misma deberá expresar que se reúnen los requisitos legales indispensables para proporcionar la prestación del servicios de defensoría legal gratuita; o bien que no se reúnen los mencionados requisitos, aunque se haya acreditado la procedencia económica; o bien que sí se reúnen los requisitos legales, pero no los de procedencia económica; o que no se reúnen ninguno de los dos tipos de requisitos para la prestación del referido servicio.

En cuanto a la opinión jurídica que se emita, ésta deberá contener la opinión jurídica razonada por parte del defensor a quien se le haya asignado el asunto para que refiera los razonamientos de hecho y de derecho por los cuales se considere que es viable defender los intereses del usuario ante los Tribunales. Respecto al resultado de la procedencia o no de la prestación del servicios de defensoría legal, se le informará de inmediato al usuario por parte de la Dirección General de Orientación y Defensoría Legal, o de la Delegación de la CONDUSEF en su caso, en la inteligencia de que la opinión jurídica se deberá emitir dentro de los treinta días hábiles siguientes al en que las citadas Áreas de la Comisión

hubieran recibido la solicitud del usuario, con la única excepción de que a juicio del defensor se podría lesionar irreversiblemente los intereses de los usuarios, caso en el cual se procederá a emitir el estudio y análisis económico y jurídico de la solicitud del usuario al día siguiente de su recepción.

Las situaciones que a juicio de la CONDUSEF se considerarán como peligrosas y lesivas irremediablemente de los intereses de los usuarios, las menciona el numeral 23 de las bases en estudio, las cuales son las siguientes:

-El usuario se vea amenazado por situaciones que de consumarse, harían difícil o imposible restituir al usuario en el goce de sus derechos afectados y se observe que el asunto es de la competencia de la CONDUSEF.

-En aquellos asuntos de término, es decir, que se encuentre a punto de fenecer el plazo para interponer o contestar la demanda, según sea el caso, interponer recursos o solicitar el amparo de la justicia federal y se advierta desde la primera entrevista que es un asunto competencia de la CONDUSEF.

De las anteriores hipótesis, la CONDUSEF no tendrá la obligación de proporcionar la prestación del servicio de defensoría legal gratuita si el plazo perentorio de las acciones procesales correspondientes es menor a tres días hábiles o bien, si el usuario no proporciona al defensor toda la documentación que éste le requiera para llevar a cabo su defensa ante los tribunales.

Al usuario se le advertirá de las consecuencias de no haber presentado toda la documentación que se le haya requerido por parte de la CONDUSEF, incluida la revocación del servicio. La CONDUSEF, así mismo, queda sin responsabilidad en los casos en los que el usuario no acuda a las oficinas de la Comisión o de las delegaciones, según sea el caso, habiendo sido requerido y notificado para ello, y que quede constancia en el expediente de las citadas

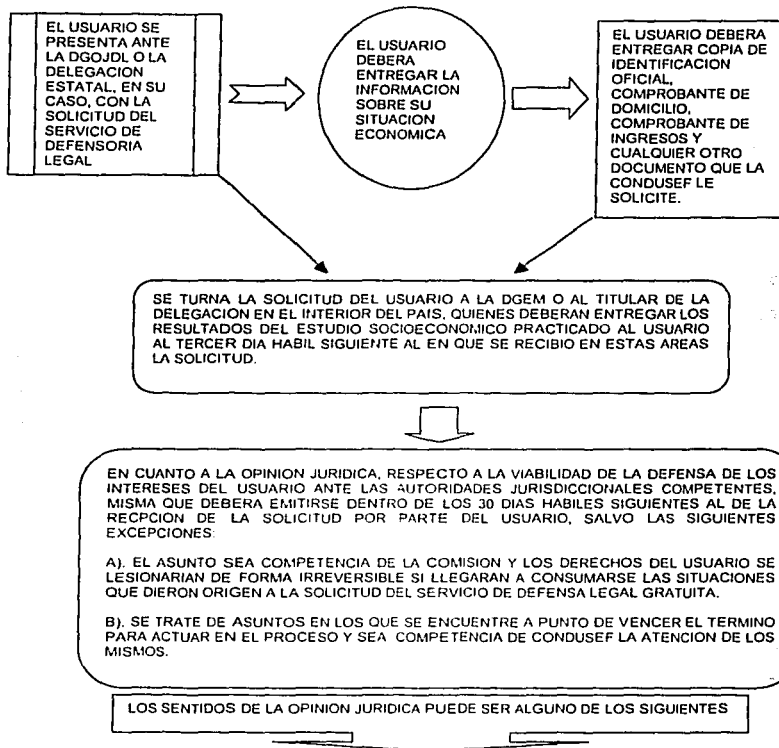
diligencias.

Así mismo, es responsabilidad exclusiva del usuario presentar todos los recursos necesarios a fin de garantizar judicialmente lo determinado por el juez en caso de que el procedimiento así lo requiera, ya que en caso contrario la CONDUSEF no será responsable de las consecuencias que deriven por la omisión del usuario.

En lo que se refiere al desempeño del defensor, este deberá generar los documentos y efectuar los estudios que resulten necesarios para la debida tramitación del asunto asignado, rindiendo un informe relacionado a su superior jerárquico, en el cual se detallen la evolución jurídica-procesal del asunto, las estrategias legales aplicadas o que se planeen aplicar. En cuanto a los expedientes que deben integrar los defensores, deberán contar con al menos la siguiente documentación:

1. Copia de la solicitud de la defensa legal.
2. Copia de la opinión que declare la procedencia económica y jurídica
3. Copia de las pruebas documentales del asunto.
4. Copia de las promociones que se elaboren en la tramitación del proceso.
5. Cualquier documento que a consideración del defensor deba incluirse en el legajo respectivo.

ESQUEMA DE TRAMITACION DE LA ORIENTACION JURIDICA Y DEFENSORIA LEGAL EN LA CONDUSEF



1. SE REUNEN LOS REQUISITOS JURIDICOS Y ECONOMICOS DE PROCEDENCIA.
2. NO SE REUNEN LOS REQUISITOS JURIDICOS, PERO SI LOS ECONOMICOS DE PROCEDENCIA.
3. SE REUNEN LOS REQUISITOS JURIDICOS, PERO NO LOS ECONOMICOS DE PROCEDENCIA.
4. QUE NO SE REUNEN LOS REQUISITOS JURIDICOS Y TAMPOCO LOS ECONOMICOS DE PROCEDENCIA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.2.1.3. PROPUESTA PARA ALGUNOS CASOS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE DEFENSORIA LEGAL ESPECIALIZADA MEDIANTE EL COBRO DE CUOTA EN CASO DE SOLICITARLO USUARIOS CON SOLVENCIA ECONOMICA

Esta propuesta tiene relación respecto a lo que he mencionado en la nota a pie de página número 168, toda vez que los usuarios que de acuerdo a las bases y criterios para la prestación del servicio de defensoría legal gratuita, exceden de los extremos y supuestos económicos para hacerse beneficiarios con la prestación del citado servicio. Algunos usuarios, si bien es cierto que cuentan con ciertos recursos económicos, pero que no son los suficientes para contratar una defensa particular por parte de un abogado especialista en la materia, podría implementarse un esquema de que para este tipo de personas, mediante el cobro de una cuota tomando en cuenta su situación económica y sus posibilidades reales de pago, y que el costo de la prestación del servicio por parte de la CONDUSEF sería más económico que los honorarios que pudiera solicitar por la prestación del servicio un defensor privado.

Lo anterior, sin que se afecte la prestación del servicio de defensoría legal de manera gratuita en los casos que se determinan en las Bases correspondientes, e incluso poder ampliar el rango de personas usuarias de los servicios financieros que pudieran ser beneficiadas con la prestación del servicio.

Esta propuesta de hacer un cobro a los usuarios que cuenten con capacidad económica y que por lo tanto, se encuentren fuera del rango de personas sujetas a este beneficio, se haría mediante una cuota tasada en relación a los ingresos que realmente perciba cada usuario, esto es, que se debería tomar en cuenta que los ingresos que perciba el usuario en un mes no sufran un decremento considerable por el pago que se efectuara a la CONDUSEF por la prestación de la defensa legal. En este orden de ideas, y tomando en cuenta que



la CONDUSEF es un organismo público descentralizado, lo que implica que tiene régimen jurídico y patrimonial propio, puede también generar sus propios ingresos, lo que, de aprobarse una modificación a las Bases correspondientes en este sentido, podría redundar en un incremento por el citado concepto, que impactaría positivamente el desarrollo del organismo, que cada vez cuenta con más demanda de sus servicios y que por ende, requiere mayores recursos que el presupuesto no puede cubrir adecuadamente. Lo anterior, desde luego, debe de hacerse a partir de estudios actuariales, jurídicos y de impacto económico, toda vez que la carga de trabajo en el organismo también se vería incrementada a partir de la prestación del citado servicio.

Asimismo, se tendría que hacer énfasis en el sentido de que en la hipótesis planteada, no se descuidarán los asuntos llevados a las personas que carecen de los recursos económicos y que serían la prioridad para la atención y tramitación de sus respectivos asuntos.

El esquema que se propone de ninguna manera es discriminatorio, siendo al contrario, complementario del actual sistema de prestación del servicio de defensoría legal en la actualidad. En la práctica, acontece que usuarios con muy escasos recursos económicos, pero que el rango de sus ingresos apenas rebase el máximo permitido por los criterios de la CONDUSEF, se encuentra en una auténtica situación de indefensión jurídica, debido a que los pocos recursos excedentes de esas personas no son suficientes ni bastantes para cubrir los honorarios de un abogado especialista en la materia que pudiera defender sus intereses y pretensiones ante los tribunales competentes. Sucede con mucha frecuencia que usuarios de AFORES que son una parte muy numerosa de los usuarios que acuden a solicitar el servicio de orientación y defensoría legal en la CONDUSEF, reclaman que las instituciones que tienen sus cuentas con sus fondos para el retiro no se los han entregado, o no les han pagado la pensión a la que tengan derecho de acuerdo a lo que se hubiera pactado al momento de

contratar el servicio correspondiente con la institución financiera, por lo que en apariencia, los montos de estas cuentas podrían parecer cuantiosos, pero no se ha tomado en cuenta que esos recursos constituye la única forma de subsistencia para este sector de la población. Ahora bien, por el monto de las cuentas (el negocio reclamado), estas personas dejan de ser sujetos de atención para que se les brinde el servicio gratuito de la defensa legal. Es precisamente a este sector de la población a la que se dirige mi propuesta de hacer cobros por la prestación del servicio, atendiendo desde luego a la capacidad económica del solicitante, y siempre que el mismo no encuadre dentro del parámetro aprobado por los criterios establecidos por la CONDUSEF para la prestación del servicio correspondiente.

4.2.2. CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Este punto de este trabajo de investigación lo presento como una introducción a los procedimientos de conciliación y arbitraje que se instrumentan y se siguen en la actualidad en la CONDUSEF. A continuación expongo las bases teóricas de estas figuras.

Para el maestro Eduardo Pallares, citando a su vez la definición que nos proporciona el jurista italiano Carnellutti la autocomposición es: *"el acto jurídico por virtud del cual las partes en un litigio lo componen, sin necesidad de acudir a los tribunales, sino por medios diversos, como son la renuncia, el reconocimiento, la transacción, la conciliación, el juicio arbitral y los convenios judiciales."*¹⁷³

Sin embargo, para el maestro Cipriano Gómez Lara, la conciliación es una posición intermedia entre la autocomposición y la heterocomposición, porque de acuerdo con su opinión, si bien es cierto que la conciliación se asemeja mucho a la transacción, no son posturas similares, toda vez que la conciliación en el sentido moderno de esta figura jurídica requiere de una tercera persona que trata de

¹⁷³ Citado por PALLARES EDUARDO, op. cit., página 110

avener a los litigantes en la solución del conflicto.¹⁷⁴ Como ejemplos tenemos en el procedimiento laboral a los funcionarios conciliadores que tratan de avener a las partes antes de continuar con la etapa de demandas y excepciones en dicho procedimiento laboral, o en materia civil, en el código de procedimientos civiles para el Distrito Federal se establece la existencia de la figura del citado funcionario conciliador.¹⁷⁵

Para el maestro Ovalle Favela, la autocomposición: *"es un medio de solución parcial, porque proviene de una o de ambas partes en conflicto. La autocomposición es unilateral cuando proviene de una de las partes y bilateral cuando tiene su origen en ambas partes. Pero, a diferencia de la autodefensa, la autocomposición no consiste en la imposición de la pretensión propia en perjuicio del interés ajeno, sino, por el contrario, en la renuncia de la propia pretensión o en la sumisión a la de la contraparte. Alcalá Zamora califica a este medio de solución como altruista, porque a través de él se hace prevalecer el interés de la otra parte, el interés ajeno."*¹⁷⁶

Por otro lado, por heterocomposición se entiende como la conclusión de un litigio, con la intervención de un tercero, quien es necesario que actúe *"para poner fin al litigio, no siempre al juicio. Dan lugar a la heterocomposición el proceso jurisdiccional, el juicio de árbitros o arbitradores, y la conciliación, sea provocada por los mismos interesados o que acepten cuando es debida la gestión oficiosa del conciliador."*¹⁷⁷

¹⁷⁴ Cfr. GOMEZ LARA CIPRIANO. Teoría General del Proceso. Editorial Harla, novena edición, 1996, México, página 23.

¹⁷⁵ Artículo 272-A del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en donde se dispone que las partes deberán acudir, una vez que se haya contestado la demanda, a una audiencia previa y de conciliación, dentro de los 10 días siguientes a la contestación de la misma, destacándose que en la audiencia respectiva se depurarán las cuestiones relativas al litigio y el conciliador adscrito al juzgado tratará de avener a las partes, proponiendo alternativas de solución. En la hipótesis de que conciliaran sus intereses las partes, se le dará al acuerdo respectivo la fuerza de cosa juzgada.

¹⁷⁶ OVALLE FAVELA JOSÉ. Teoría General del proceso, op. cit., página 16

¹⁷⁷ PALARES EDUARDO, op. cit., página 402

Para el maestro José Ovalle Favela, la heterocomposición es: *"la solución al conflicto, calificada como imparcial, porque no va a ser dada por las partes, sino por un tercero ajeno al litigio, un tercero sin interés propio en la controversia."*¹⁷⁸

Para el maestro Cipriano Gómez Lara, la heterocomposición: es *"una forma evolucionada e institucional de solución de la conflictiva social, e implica la intervención de un tercero ajeno e imparcial al conflicto."*¹⁷⁹

En este orden de ideas, la conciliación se encuentra ubicada dentro de las formas heterocompositivas de solución de las controversias para los maestros Ovalle Favela, y Eduardo Pallares. Para el Doctor Gómez Lara, se encuentra en una postura intermedia entre las formas autocompositivas de solución de las controversias y las heterocompositivas, debido a que si bien es cierto que interviene un tercero imparcial ajeno a la controversia que se esté dirimiendo, este tercero sólo propone soluciones probables al conflicto, pero se observa en la práctica que cuando las partes litigantes deciden conciliar sus intereses, dichas partes en conflicto ceden parte de sus pretensiones para lograr un arreglo que sea benéfico para los dos, lo que lo acerca mucho a la transacción, figura que se define como el contrato por virtud del cual las partes, haciéndose recíprocas concesiones, terminen una controversia presente o previenen una futura. (Artículo 2944 del CCDF)

Desde mi punto de vista, la definición que proporciona el maestro Cipriano Gómez Lara describe con exactitud el fenómeno de la conciliación, debido a que el funcionario conciliador, si bien es cierto que propone las probables soluciones al litigio a las partes para que éstas puedan avenirse, no tiene facultades para imponer una solución en algún sentido, por lo que sólo es coadyuvante en la forma de tratar de solucionar los conflictos, más no tiene la potestad de imponer una

¹⁷⁸ OVALLE FAVELA JOSE, op. cit., página 25

¹⁷⁹ GOMEZ LARA CIPRIANO, op. cit., página 23

solución a las partes, como es el caso del arbitraje, y por supuesto, del propio proceso jurisdiccional.

Por lo que respecta al arbitraje, el maestro Ovalle Favela señala: *"el tercero ajeno a la controversia puede tener una función de mayor relieve en la solución del litigio, como ocurre en el arbitraje. En esta especie de heterocomposición, el tercero –al que se denomina árbitro- no se va a limitar a proponer la solución a las partes, sino que va a disponer dicha solución a través de una resolución obligatoria para las partes, a la que se conoce como laudo. Sin embargo, para que el arbitraje pueda funcionar es necesario que previamente las partes hayan aceptado, de común acuerdo, someterse a este medio de solución."*¹⁸⁰

Para el maestro Jorge Alberto Silva Silva, la definición de arbitraje no puede ser única, por lo que cita la definición preliminar del autor José María Abascal, para quien *"el litigio comercial es un medio de solución de controversias, producto de un acuerdo entre las partes por el que convienen que determinadas disputas se resolverán según determine un tribunal arbitral. El tribunal puede estar compuesto por uno o varios árbitros. El procedimiento se seguirá de acuerdo a las reglas que las partes convengan."*¹⁸¹

De acuerdo a la misma fuente consultada, para el autor Barrios de Angelis enumera diferentes significaciones que el vocablo arbitraje ostenta. De acuerdo con el maestro uruguayo son las siguientes:

1. *Facultad, poder o derecho de los árbitros de emitir su laudo (como derecho de arbitrar)*
2. *Facultad de los sujetos privados de someterse a sujetos privados (como derecho al arbitraje)*

¹⁸⁰ OVALLE FAVELA JOSE, op. cit., página 28

¹⁸¹ SILVA SILVA JORGE ALBERTO. Arbitraje Comercial Internacional en México, segunda edición, Oxford University Press, México, 2001, página 19

3. *Poder encarado como función pública encomendada a los árbitros.*
4. *Acción o actividad del árbitro efectuada al pronunciarse éste.*
5. *Juicio, procedimiento o proceso arbitral (es decir, las actividades realizadas por los árbitros y las partes)*
6. *Ese juicio, más los actos preliminares al arbitraje.*
7. *Institución, que comprende todos los aspectos vinculados al juicio referido.*¹⁸²

Por otro lado, para el autor colombiano Mario Jaramillo, el arbitraje es una subespecie de la categoría que él denomina "Justicia por consenso". De acuerdo con la exposición de este autor, por tal concepto se debe entender que es *"la capacidad que surge entre los individuos para resolver sus propios conflictos libre y pacíficamente. Ello puede ocurrir con o sin la intervención de un tercero. Cuando sucede mediante la voluntad de acatar la decisión de un tercero, solicitado y consentido por las partes, se está ante el arbitraje. Cuando sucede mediante la simple y llana búsqueda de un compromiso, a través de alguien que ayude a resolver la disputa, se está ante la mediación. Y la búsqueda de un acuerdo que sólo involucra a las partes del conflicto se define como negociación."*¹⁸³

El arbitraje, como un medio heterocompositivo de solución de controversias, es un procedimiento ágil y que puede redundar muchos beneficios, máxime en tratándose de materias como la que es objeto de estudio del presente trabajo de investigación, pues en la materia financiera se necesita que quien va a dirimir las controversias que se le presenten, sea un experto y especialista en la materia, pues la enorme complejidad que trae consigo, hace que los asuntos se tornen delicados y que su solución se den por quienes tengan pleno conocimiento teórico-práctico de la materia, en la que todos en mayor o menor medida, nos encontramos en nuestro quehacer cotidiano. El maestro Briceño Sierra enumera

¹⁸² *Ibidem*, páginas 19 y 20

¹⁸³ JARAMILLO MARIO. Justicia por consenso. Introducción a los sistemas alternos de solución de conflictos, Tera edición, Bogotá Colombia, 1996

algunas de las ventajas que tiene el arbitraje en materia comercial, aplicables desde luego a la materia financiera:

- *Cada caso tiene su propio juez, con quien se acuerdan: 1. El procedimiento a seguir, los honorarios del juzgador; 2. El plazo, más breve que si se tratara de un proceso jurisdiccional; 3. Lugar, idioma y elementos que constituyen el problema.*
- *El arbitraje se lleva a cabo a puerta cerrada, donde se puede hablar con plena confianza y sin protocolo especial.*
- *La discreción y silencio que se garantiza a las partes que intervienen en el arbitraje, de que información que no convenga darse a conocer en pública, se pueda tratar con la seguridad de la privacidad que impone el arbitraje.*
- *Se evitan los rezagos, trámites engorrosos, elevados costos y formulismos que entorpecen el rápido desarrollo del proceso, característicos de los tribunales jurisdiccionales.¹⁸⁴*

En lo que se refiere al arbitraje realizado por asuntos en materia financiera, el autor Rodolfo León L. en su monografía "Evolución del Arbitraje Financiero Bursátil en México, hasta la entrada en vigor de la LPDUSF", en edición propia, señala que si bien es cierto que el arbitraje seguido ante la Comisión Nacional de Valores (hoy CNBV) se dispuso en la Ley del Mercado de Valores de 1975, no es sino entre los años de 1983 a 1987, sin que existiera alguna disposición legal que regulara el procedimiento arbitral que se debería seguir ante dicho organismo, por lo que en reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación en 1985, se adicionó el artículo 87 de la Ley del Mercado de Valores (LMV) que regía la tramitación de las reclamaciones entre los clientes de las Casas de Bolsa y las referidas instituciones financieras, quedando siempre a elección de las partes

¹⁸⁴ BRISEÑO SIERRA HUMBERTO. El Arbitraje Comercial, Noriega Editores, México, 1988, páginas 7-8

acudir al arbitraje ante la Comisión o bien, dirimir sus diferencias ante los tribunales jurisdiccionales competentes.¹⁸⁵

Por otro lado, para el Doctor Gonzalo Uribarri Carpintero *"La jurisdicción estatal está en crisis o se dirige hacia una decadencia mayor; en tal caso, busquemos opciones que suplan las evidentes deficiencias y vicios del sistema judicial imperante. Ciertamente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que los ciudadanos no podemos hacernos justicia por propia mano, y que el Estado garantiza justicia expedita y gratuita, al dirimir las controversias entre los particulares. Sin embargo, ¿hasta qué punto se cumplen las disposiciones constitucionales descritas?, ¿es exacto que hay imparición de justicia pronta y expedita?, ¿es cierto que resulta totalmente gratuita?, ¿es correcto que asegura un estado de derecho como lo desea la ciudadanía? Los hechos ocurridos recientemente en México hacen creer que la justicia mexicana, en el umbral del siglo XXI, debe mejorar y buscar una solución más factible para solucionar los conflictos entre los particulares. Muchos ojos en el mundo están ahora fijándose en el arbitraje y en otros mecanismos para resolver las controversias. No obstante, desde hace mucho tiempo el arbitraje ha sido una de las formas de composición de controversias más utilizadas, sobre todo en el marco de las relaciones comerciales entre individuos y entre naciones. Ahora, la eficiencia y rapidez de los árbitros contrasta con la lentitud y rigidez de los tribunales estatales."*¹⁸⁶

La opinión que sostiene el Dr. Uribarri Carpintero es oportuna para el desarrollo del presente tema de este trabajo de investigación, porque es una realidad que no se puede negar que los tribunales jurisdiccionales del estado de ambos fueros (Federal y común) se encuentran saturadísimos de trabajo, además de que la materia financiera, por su complejidad y extensión, además de incidir en

¹⁸⁵ Cfr. LEON LEON RODOLFO. Evolución del Arbitraje Financiero Bursátil en México antes de la entrada en vigor de la LPDUSE, s.e, s.a, págs. 1-4

¹⁸⁶ URIBARRI CARPINTERO GONZALO. El arbitraje en México: Oxford University Press, México, 1999, página XIII

casí todos los aspectos de las relaciones sociales que se dan no sólo en México, sino en el mundo entero, considero necesario contar con un cuerpo de personas expertas en la materia, que además lo sean en derecho y que puedan instrumentar mecanismos de composición rápidos, eficientes y expeditos, que garanticen en primer lugar el acceso a la justicia para todo gobernado en lo general, para todo usuario de algún o algunos servicios financieros en lo particular. Precisamente, el mecanismo que se observa más adecuado para cumplir con esta encomienda es el arbitraje, realizado por la institución que se creó precisamente para velar por los derechos y la justicia en las relaciones que se entablen entre los usuarios y las instituciones financieras, que es la CONDUSEF.

De acuerdo con el Dr. Uribarri, el arbitraje sí es constitucional, pues quienes se oponen a este medio de solución de controversias, afirman que no deben existir tribunales especiales. Quienes son los detractores de este medio de solución de controversias, afirman que de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 13 y 14 constitucionales, prevén que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales, además de sufrirse la afectación de la esfera jurídica de los gobernados, toda vez que deben de cumplirse tres requisitos para garantizar el respeto a la misma:

- a). La afectación debe ser producto de un juicio realizado en los tribunales del Estado, previamente establecidos;
- b). Deben de respetarse las formalidades esenciales del procedimiento;
- c). La afectación debe de realizarse conforme a lo dispuesto por las leyes expedidas anteriormente.¹⁸⁷

Por otro lado, de acuerdo a la postura del Dr. Miguel Acosta Romero, el arbitraje sí es un medio de solución de las controversias que tiene sustento en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que

¹⁸⁷ Cfr. *Ibidem*, página 41

*"porque si bien la competencia de los tribunales arbitrales no está dada directamente por la ley, si lo está indirectamente por cuanto que el acuerdo de las partes tienen que ajustarse a lo dispuesto por la ley ... y, por tanto, la competencia de los tribunales arbitrales es legal".*¹⁸⁸

El Dr. Uribarri propone que para que el arbitraje tenga sustento directo de la Constitución, se haga la reforma correspondiente, en donde se establezca desde la Ley Fundamental este medio de solución de controversias alternativo a la jurisdicción de los tribunales estatales.¹⁸⁹

Por otro lado, en materia de arbitraje, de acuerdo con el autor en consulta, existen diversas clases de arbitraje, las cuales según la doctrina, son las siguientes:

- ARBITRAJE AD HOC. También se denomina casuístico, y consiste en que las partes en conflicto someten la solución de la controversia a la decisión de una tercera persona, teniendo la facultad, además, de elaborar el procedimiento arbitral en el cual se desarrollará dicho proceso.
- ARBITRAJE INSTITUCIONAL. Este tipo de arbitraje consiste en que las partes en conflicto someten a la decisión de una institución especializada –nacional o extranjera- la solución de la controversia. Es el caso de los denominados "paneles binacionales" cuando la materia a dirimir son controversias relacionadas con la aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o bien en el caso doméstico, el arbitraje que se lleva a cabo en la CONDUSEF, por ejemplo.
- ARBITRAJE VOLUNTARIO. Este tipo de arbitraje deviene de la voluntad de las partes en conflicto, es decir, es potestativo

¹⁸⁸ Idem,

¹⁸⁹ Cfr. Ibidem, página 43

para ellas elegir este medio de solución de controversias, o bien, someter dicho conflicto a la decisión de los tribunales estatales.

- ARBITRAJE FORZOSO. El autor en consulta, citando a su vez la definición de Patricio Aylwin, define que este tipo de arbitraje es: *"el juicio arbitral que es impuesto imperativamente por la ley como el único procedimiento para resolver determinados litigios y por ser la ley su fuente inmediata"*.¹⁹⁰
- ARBITRAJE DE DERECHO. Este tipo de arbitraje tiene lugar cuando las partes pueden definir las reglas de valoración en la resolución de la controversia.
- ARBITRAJE DE EQUIDAD. También conocido como de "amigable composición", tiene lugar cuando el árbitro sólo propone soluciones a intereses contrapuestos, cuya obligatoriedad es facultativa, pareciéndose a las *"reglas de caballerosidad"*.¹⁹¹

El arbitraje es una institución jurídica que ofrece muchas ventajas en cuanto a una rápida tramitación y solución de los litigios que versen respecto a las controversias en materia financiera, como es el caso del presente estudio. Acceder a la jurisdicción estatal no siempre es fácil, máxime si no se cuentan con los recursos suficientes para erogar los gastos por concepto de honorarios de los abogados, costas y demás gastos extraordinarios que en la práctica jurídica mexicana es muy común realizar, por lo menos en los tribunales del fuero común. Además, la materia financiera, derivada de la materia mercantil, es de jurisdicción concurrente, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 104 constitucional, fracción I que a la letra dispone lo siguiente:

¹⁹⁰ Ibidem, página 46

¹⁹¹ Cfr. Idem.

Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

1. 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. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Ahora bien, en la práctica los tribunales del fuero común se encuentran saturadísimos de carga de trabajo, ya que si algún usuario del Distrito Federal, por ejemplo, quisiera demandar el pago de alguna prestación a una institución financiera, tendría que presentar su demanda en la oficialía de partes común del Tribunal Superior de Justicia del D.F. (TSJDF), en donde se le asignará un juzgado civil que conocerá del asunto. Los juzgados civiles, son competentes para conocer de las materias mercantil, financiera y la misma civil, lo que se traduce en que los funcionarios encargados de analizar el asunto no sean especialistas en la materia, y que muchas veces el análisis no revista la profundidad y acuciosidad que amerita el caso. Partiendo de la idea del Dr. Uribarri en realizar cambios constitucionales para que desde la Ley Suprema de la Unión se establezca esta figura heterocompositiva alterna de solución de controversias, en mi opinión debería de hacerse dicha reforma en el artículo 104-I constitucional, con la finalidad de que se disponga, además de la jurisdicción estatal concurrente, la potestad para que en materias mercantil y financiera se puedan dirimir las controversias mediante tribunales arbitrales especializados, que en el caso de la presente investigación propongo un esquema arbitral obligatorio que se llevara a cabo en la CONDUSEF en puntos posteriores.

Desde el punto de vista del Derecho comparado, en un excelente estudio realizado por el jurista uruguayo Ruben Santos Belandro, señala: *"en el artículo 4°*

*de la ley boliviana proclama que el Estado y las personas jurídicas de derecho público tienen plena capacidad para someter sus controversias al arbitraje nacional o internacional, dentro o fuera del territorio nacional, sin necesidad de autorización previa, permitiendo la solución de las controversias en la que estén interesados estos organismos siempre que versen sobre derechos disponibles y deriven de una relación jurídica patrimonial de derecho privado o de naturaleza contractual.*¹⁹²

Por lo que se refiere al arbitraje que se lleva a cabo en la CONDUSEF, éste se encuentra regulado de los artículos 72-bis al 84 de la LPDUSF y por las reglas de procedimiento a que se refiere el artículo 72 bis de la LPDUSF. De acuerdo a lo que se dispone en el artículo 72-bis, se da potestad a las partes que decidan someterse al arbitraje de la CONDUSEF, ya sea en amigable composición o en estricto derecho, para que se adhieran a las citadas reglas de manera total o parcial. En el mismo precepto legal se estableció que en caso de existir un conflicto de intereses entre el árbitro propuesto por la CONDUSEF y alguna de las partes litigantes en la controversia, deberá de excusarse el primero, y en caso de que no lo haga, cualquiera de las partes afectadas podrá recusar al árbitro en cuestión, sin perjuicio de la responsabilidad en que haya incurrido por los probables daños que se le hubieren causado a la parte afectada. Además, la CONDUSEF designará un nuevo árbitro, quien a elección de las partes, podrá continuar con la tramitación del referido procedimiento arbitral, o bien reponerse parcial o totalmente. Además, el citado precepto legal establece que las causas de remoción del árbitro, se determinará de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 39 del Código Federal de Procedimientos Civiles.¹⁹³

¹⁹² SANTOS BELANDRO RUBEN. Arbitraje Comercial Internacional; 3era edición. Oxford University Press; México, 2000, página 283

¹⁹³ En dicho artículo se establecen las diferentes causas de impedimento para que un magistrado o juez conozcan de algún asunto que en principio, por razón de la materia, grado, cuantía o territorio, fueran competentes. El artículo en comento menciona 17 causales de impedimento para que el juzgador se abstenga del conocimiento del asunto que se le haya conferido, entre ellas se destaca el que tenga interés directo o indirecto en el negocio, tenga relación de intimidad, o admitir dádivas por parte de alguno de los litigantes, entre otras causas de impedimento.

Los árbitros que sean propuestos por la CONDUSEF, deberán contar con los siguientes requisitos: ser ciudadanos mexicanos en pleno goce de sus derechos; tener título y cédula profesional de licenciado en Derecho o su equivalente; contar con una experiencia mínima de tres años en práctica jurídica-financiera; haber residido en el país durante el año inmediato a su designación; gozar de reconocida competencia y honorabilidad, y; no ser accionista, consejero, comisario o ejercer cualquier tipo de empleo en alguna institución financiera. (Art. 72-ter LPDUSF)

En el artículo 73 de la LPDUSF se establece que en el convenio en el cual se sustente la celebración del arbitraje en amigable composición, las partes facultarán a la CONDUSEF o a los árbitros propuestos por la misma, para que resuelvan la controversia planteada en conciencia, a verdad sabida y a buena fe guardada, fijando de común acuerdo las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje. Así mismo, en el mencionado precepto legal se dispone la supletoriedad del Código de Comercio en lo no previsto en el procedimiento arbitral.

En el artículo 74 se establece el arbitraje de estricto derecho, en el cual las partes facultarán a la CONDUSEF o a los árbitros propuestos por ésta para que resuelvan la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones jurídicas aplicables y determinarán las etapas, formalidades, términos y plazos a que se sujetará el arbitraje de acuerdo a lo establecido en el artículo 75 de la LPDUSF.

El artículo 75 dispone las bases y los plazos mínimos a los que deberán de sujetarse las partes en el caso de decidir resolver su litigio mediante el arbitraje de estricto derecho.

En principio, el plazo para la presentación de la demanda deberá de llevarse a cabo dentro del término que voluntariamente hayan fijado las partes, sin

que exceda de nueve días hábiles, a falta de convenio al respecto, a los seis días hábiles posteriores a la celebración del convenio arbitral, acompañando al escrito inicial de demanda la documentación y las pruebas que fundamenten su acción.

Para el caso de la contestación de la demanda, esta deberá hacerse dentro del plazo que voluntariamente haya sido acordado, sin que exceda de nueve días hábiles posteriores a la notificación de la demanda, si no existiere acuerdo, entonces deberá hacerse dentro de los seis días hábiles siguientes a la notificación de la demanda.

Con posterioridad a la contestación de la demanda o transcurrido el tiempo para hacerlo, se dictará auto abriendo el juicio arbitral a un período probatorio de quince días hábiles, de los cuales los cinco primeros serán para ofrecer las pruebas que desvirtúen las ofrecidas por el demandado, y los diez restantes para el desahogo de las pruebas faltantes. Sólo por causa excepcional y a juicio del árbitro, podrá ampliarse el plazo para ofrecer y desahogar las pruebas, por sólo una vez. Posteriormente, sólo se aceptarán las pruebas supervenientes, de acuerdo a lo dispuesto por el Código de Comercio. Se tiene como prueba las constancias que obren en el expediente, a pesar de que no hubieren sido ofrecidas por las partes.

Se establece que en el caso de oficios y exhortos que hayan sido promovidos por el oferente de alguna prueba, se le entregarán a éste para su diligenciación y si a juicio del árbitro, la prueba no se desahoga por razones imputables al oferente, se le tendrá por desistido de su derecho a ofrecer y desahogar dicha probanza.

Se establecen ocho días comunes para la formulación de alegatos: los términos transcurridos harán precluir los derechos de quienes tienen el deber de ejercitarlos en el tiempo previsto, no será necesario acusar la rebeldía por alguna

omisión en la actuación de las partes y sólo en el caso de que el actor no presente su demanda, se le dejarán a éste a salvo sus derechos para que los haga valer en otra vía. Los términos son improrrogables, se computarán en días hábiles y comenzarán a correr a partir de que surtan efecto las notificaciones respectivas. Se aplicará supletoriamente el Código de Comercio, a excepción del artículo 1235, y a falta de disposición en el referido ordenamiento, se aplicará el Código de Procedimientos Civiles para el DF, a excepción de su artículo 617. La caducidad de la instancia operará a partir de que se hayan cumplido sesenta días posteriores a la notificación de la última actuación sin que se haya promovido por parte de los litigantes.¹⁹⁴

La CONDUSEF tiene la facultad de allegarse en todo momento de los elementos de juicio que estime necesarios para la valoración de la controversia que se le hubiera sometido en arbitraje. Las limitaciones radican en que las pruebas no estén prohibidas por la ley, ni sean contrarias a la moral. Las autoridades administrativas, así como los tribunales, deberían de auxiliarte en la esfera de su respectiva competencia. (artículo 76 LPDUSF)

El árbitro debe emitir su laudo, en el que tiene la obligación de resolver la controversia planteada por las partes, después de haber valorado las pruebas y alegatos aportados por las mismas. Si después de quince días hábiles posteriores a la notificación del laudo, éste no se ha cumplimentado, la CONDUSEF enviará al juez competente el expediente relativo para su ejecución. La obligación de las autoridades administrativas y judiciales de auxiliar a la CONDUSEF en su esfera competencial se encuentra establecida en la LPDUSF, donde también se establece que en caso de necesitar el auxilio de la fuerza pública, dichas

¹⁹⁴ ARTICULO 1235 del Código de Comercio: "Cuando la confesión no se haga al absolver las posiciones, sino al contestar la demanda o en cualquier otro acto del juicio, no siendo en la presencia judicial, el colitigante podrá pedir y deberá decretarse la ratificación. Hecha ésta, la confesión queda perfecta."
ARTICULO 617 del Código de Procedimientos Civiles para el D.F.: "El compromiso será válido aunque no se lije término del juicio arbitral y, en este caso, la misión de los árbitros durará sesenta días. El plazo se cuenta desde que se acepte el nombramiento."

autoridades se encuentran obligadas a prestar la ayuda requerida. (artículos 77 y 81 LPDUSF)

El laudo, así como las resoluciones que pongan fin a los incidentes de ejecución, sólo admiten como medio de defensa el amparo. Se regula la aclaración de laudo, dentro de las setenta y dos horas siguientes a su notificación, si al parecer de alguna o las dos partes existe algún error de cálculo, tipográfico o de cualquier otra índole que no permita comprender dicha resolución. Si las resoluciones dictadas dentro del juicio arbitral admiten apelación, de acuerdo a lo dispuesto en el Código de Comercio, el árbitro podrá resolverlas mediante el recurso de revisión, dentro de las 48 horas siguientes a la emisión de la resolución objeto de la apelación. Además, se establece que los convenios celebrados ante la CONDUSEF tienen el carácter de sentencia ejecutoria, y dicho organismo deberá de hacer cumplir las resoluciones y laudos emitidos por ella misma o por los árbitros propuestos por la misma. (artículos 78, 79 y 80 LPDUSF)

La CONDUSEF se encuentra facultada para emplear las medidas de apremio consistentes en multa establecida en la propia LPDUSF y el empleo de la fuerza pública, con la finalidad de poder desempeñar las facultades que tiene conferidas. En caso de que la institución financiera condenada por un laudo se trate de una sociedad mutualista de seguros o una institución de fianzas, en caso de no ejecutarse el laudo, se ordenará el remate de los valores invertidos de acuerdo a las leyes correspondientes. La CONDUSEF para verificar el cumplimiento del laudo correspondiente, requerirá al Director General de Conciliación y Arbitraje o a quien ejerza las funciones de éste, que dentro de las setenta y dos horas posteriores al plazo mencionado en el artículo 81 de la LPDUSF, compruebe que la institución financiera demandada cumplió en cuanto a la prestación demandada o al otorgamiento del servicio financiero solicitado y en caso de no verificarse el cumplimiento del laudo correspondiente, la CONDUSEF impondrá a la institución financiera de referencia una multa que puede ser por el

importe de lo condenado, o bien, una equivalente de 100 a 1000 días de salario mínimo general vigente en el D.F., requiriendo al funcionario de referencia que compruebe el cumplimiento de la resolución dentro de los quince días hábiles siguientes. En caso de que no se haga, se enviará el expediente al juez competente para que éste ordene la ejecución del laudo, resultando aplicables las disposiciones jurídicas relacionadas al desacato de una orden judicial. (artículos 82, 83 y 84 de la LPDUSF)

Por lo que respecta a las reglas de procedimiento arbitral establecidas en el artículo 72 Bis de la LPDUSF, las mismas constan en 62 artículos, mismos que especifican el desarrollo del procedimiento arbitral seguido ante el organismo de referencia.

El artículo 1 dispone que las reglas tienen por objeto establecer las normas a las cuales se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y los árbitros propuestos por ésta, en el desarrollo de los procedimientos arbitrales en que intervengan, siempre que las partes de común acuerdo decidan adoptarlas total o parcialmente.

En cuanto a los conceptos que se enuncian en las reglas de referencia, en el artículo 2 se señalan los siguientes:

- o Comisión Nacional, a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros;
- o Ley, a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros;
- o Compromiso Arbitral, al acuerdo por el que las partes deciden someter a arbitraje la resolución de la controversia planteada ante la Comisión Nacional;
- o Actor, al usuario de algún servicio financiero que presenta la demanda arbitral en términos del Compromiso Arbitral;

- o Institución Financiera, a la institución que interviene en el procedimiento arbitral como demandada;
- o Arbitro, en singular o plural, a la persona o personas encargadas de la conducción del procedimiento arbitral y emisión del laudo regulado en el Compromiso Arbitral, ya sea que se trate de un árbitro único, de un tribunal arbitral o de la Comisión Nacional cuando actúe como tal;
- o Reglas, a las contenidas en el presente ordenamiento, y
- o Registro de Árbitros, al registro que lleva la Comisión Nacional en el que se asientan los nombres y demás características de los árbitros.

Es importante destacar que en el artículo 3 de las reglas se dispone que las controversias que se sometan a la CONDUSEF podrán ser resueltas por la propia Comisión Nacional o bien por un árbitro único o tribunal arbitral integrado por tres árbitros, designados de entre los que se encuentren inscritos en el Registro de Árbitros.

Por su parte, el artículo 4 de las reglas establece que cuando la CONDUSEF funja como árbitro en el procedimiento arbitral prestará sus servicios de manera gratuita y no le serán aplicables los artículos 13, 16 a 24 y 46 a 54 de las citadas reglas, es decir, que lo establecido en cuanto al plazo para resolver, los honorarios que se deban de pagar a los árbitros, y las características que deben de cubrir los árbitros que se encuentren inscritos en el Registro de Árbitros, no aplican para los servidores públicos de la Comisión Nacional, toda vez que éstos cuentan con la competencia de la misma que ejercen en su actuación como servidores públicos, teniendo las obligaciones que como tales tiene y que se ha examinado anteriormente en el presente trabajo de investigación.

El compromiso arbitral deberá contar con los requisitos que se mencionan

en el artículo 15 de las reglas:

- o Nombre o denominación del usuario reclamante;
- o Denominación de la Institución Financiera;
- o Determinación del domicilio de la Institución Financiera, para efectos del emplazamiento;
- o Una relación sucinta de los hechos que motivan el arbitraje;
- o Materia objeto del arbitraje;
- o La referencia a si el arbitraje será en amigable composición o de estricto derecho;
- o 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;
- o La designación del árbitro o árbitros que, en su caso, integrarán el tribunal arbitral;
- o Domicilio en que se llevará a cabo el arbitraje;
- o Compromiso de las partes de acatar total o parcialmente las Reglas señalando, en su caso, aquellas que no serán aplicables, y
- o 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.

Para poder desempeñarse como árbitro, el artículo 16 de las reglas establece que deberán reunirse los requisitos previstos en el artículo 72 Ter de la

Ley; además de que las personas que acepten ser designadas como árbitros se obligan a acatar el compromiso arbitral hasta el cabal cumplimiento de sus funciones. La CONDUSEF llevará un Registro de Árbitros diferenciado según las distintas especialidades de la materia financiera. Solamente podrán fungir como árbitros las personas que se encuentren inscritas en el Registro de Árbitros.

En caso de que las partes decidan someterse a un tribunal arbitral, el artículo 24 dispone que cuando las partes hubieran convenido que la controversia se someta a dicho tribunal arbitral cada una deberá designar a un árbitro en el compromiso arbitral correspondiente de entre los inscritos en el Registro de Árbitros. Asimismo, se establece que, salvo pacto en contrario, el tercer árbitro será nombrado por la Comisión Nacional, de entre los inscritos en el Registro de Árbitros, quien fungirá como presidente del tribunal arbitral.

En cuanto al pago de honorarios de los árbitros, el artículo 45 dispone que se determinarán conforme al siguiente arancel:

| MONTO DEL LITIGIO (L) | | | HONORARIO POR ARBITRO | | | |
|-----------------------|-----------|-------------|-----------------------|---------|--------------------------|-----------|
| Hasta 100,000 | | | 15,000 | | | |
| De | 100,001 | a 280,000 | 15,000 | + 6.02% | del excedente de L sobre | 100,000 |
| De | 280,001 | a 644,000 | 25,836 | +4.52% | del excedente de L sobre | 280,000 |
| De | 644,001 | a 1,288,000 | 42,228 | +3.32% | del excedente de L sobre | 644,000 |
| De | 1,288,001 | a 2,500,000 | 63,669 | +2.42% | del excedente de L sobre | 1,288,000 |
| De | 2,500,001 | a 4,000,000 | 93,000 | +2.32% | del excedente de L sobre | 2,500,000 |

| | | | | | | | |
|----|-------------|-------|-------------|---------|--------|-----------------------------|-------------|
| De | 4,000,001 | a | 8,000,000 | 127,800 | +1.40% | del excedente de L sobre | 4,000,000 |
| De | 8,000,001 | a | 16,000,000 | 183,800 | +1.12% | del excedente de L sobre | 8,000,000 |
| De | 16,000,001 | a | 40,000,000 | 273,400 | +0.40% | del excedente de L sobre | 16,000,000 |
| De | 40,000,001 | a | 80,000,000 | 369,400 | +0.24% | del excedente de L sobre | 40,000,000 |
| De | 80,000,001 | a | 400,000,000 | 465,400 | +0.08% | del excedente de L sobre | 80,000,000 |
| De | 400,000,001 | a | 640,000,000 | 721,400 | +0.05% | del excedente de L sobre | 400,000,000 |
| De | 640,000,001 | a | 800,000,000 | 841,400 | +0.04% | del excedente de L sobre | 640,000,000 |
| De | 800,000,001 | o más | | 905,400 | +0.02% | del excedente de L sobre | 800,000,000 |

Para el pago de los honorarios de los árbitros, las reglas disponen en su artículo 46 las siguientes bases:

a). Si someten la resolución de la controversia a un árbitro único, el actor deberá cubrir el cincuenta por ciento de los honorarios del árbitro y la institución financiera el otro cincuenta por ciento, o

b). Si la controversia se somete a la decisión de un tribunal arbitral, cada parte deberá cubrir los honorarios del árbitro que hubiere designado. Los honorarios del tercer árbitro serán cubiertos por las partes conforme a lo dispuesto en inciso anterior.

En el artículo 48 se dispone que cada una de las partes, antes de la firma del compromiso arbitral deberá realizar un depósito cuyo importe se determinará

de acuerdo con las siguientes reglas:

1. Cuando la controversia se hubiere sometido a la decisión de un árbitro único, cada parte deberá depositar el veinticinco por ciento del importe total de los honorarios del árbitro.

2. Cuando la controversia se hubiere sometido a la decisión de un tribunal arbitral, cada parte deberá depositar el cincuenta por ciento del importe total de los honorarios del árbitro que hubiere designado, y el veinticinco por ciento del importe total de los honorarios del tercer árbitro.

Cuando no sea posible formalizar el compromiso arbitral porque alguna de las partes no asista o no quiera firmar, se dejarán a salvo sus derechos para que los haga valer en la vía que corresponda y si alguna de ellas hubiere realizado el depósito a que se refiere este artículo, la CONDUSEF ordenará su devolución a más tardar dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que debió haberse firmado el compromiso arbitral.

De los anteriores puntos se desprende la siguiente conclusión: si el usuario no cuenta con los recursos suficientes para pagar los honorarios, que conforme al arancel establecido en las reglas de referencia, tienen asignado los profesionistas inscritos como árbitros en el registro correspondiente, la CONDUSEF, a través de los servidores públicos adscritos a la Dirección General de Conciliación y Arbitraje del organismo podrán desarrollar el procedimiento arbitral, caso en el cual los honorarios que se deberían de pagar al árbitro no se erogarán, pues el ejercicio de la CONDUSEF es gratuito. Si observamos el esquema arbitral del organismo, es muy amplio y flexible, con lo cual si se llevaran a cabo la composición de los litigios derivados por controversias suscitadas entre los usuarios y las instituciones financieras, se tendría que los tribunales jurisdiccionales se encontrarían menos saturados por el cúmulo de asuntos que cada día se ven precisados atender, lo cual escapa y con mucho, a la eficiencia que se desea en la justicia pronta y

expedita. Lo que aquí propongo no tiene que ver con el establecimiento de un tribunal financiero, pues si así se estableciera, los costos operativos, de infraestructura y de gasto corriente serían excesivos, lo cual en las condiciones económicas en que se encuentra nuestro país, es un lujo que atacaría importantes recursos económicos que se pueden destinar a otras áreas del desarrollo y del sector social del país. Lo que se desea es que con lo que existe en la actualidad, eficientando al máximo los recursos y el personal con los que dispone el Estado, se pueda llegar al abatimiento de las controversias que se suscitan derivadas de conflictos entre instituciones financieras y los usuarios. Como he mencionado líneas arriba, el arbitraje es una figura práctica, flexible, rápida y que no impactaría de ninguna manera el presupuesto de la Federación. Lo único que haría falta es adecuar el marco jurídico para dotar de mayores facultades a la CONDUSEF, inclusive transformarla en una institución autónoma, propuesta que desarrollo en el capítulo 5 del presente trabajo. Esta propuesta tiene como fundamento práctico el que la CONDUSEF es la institución que podría cumplir con eficiencia esta encomienda, por sus fines específicos y la actividad que ha venido desarrollando. A continuación expongo mi propuesta para mejorar el esquema del arbitraje que se lleva a cabo en el organismo en estudio.

4.2.2.1. PROPUESTA DE MEJORA AL ESQUEMA DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE QUE SE LLEVA A CABO EN LA CONDUSEF

El esquema de conciliación y arbitraje que se lleva a cabo en el organismo en principio ha sido un avance, pues como recordamos, la conciliación y el arbitraje se llevaban a cabo en las Comisiones Nacionales supervisoras de acuerdo al tipo de institución financiera contra la cual se entablara la reclamación correspondiente. Todas esas facultades han quedado subsumidas en un solo organismo, la CONDUSEF, lo cual ha concentrado en el mismo organismo el tratamiento a las reclamaciones y, las posibles vías de composición de las controversias suscitadas entre los usuarios y las instituciones financieras. Sin

embargo, para fortalecer la actividad financiera en general, garantizando una mayor seguridad jurídica tanto a los usuarios, como a las instituciones financieras, en el sentido de contar con un organismo dotado de plenas facultades que constituya una auténtica alternativa a la justicia impartida por los tribunales jurisdiccionales en las controversias que se originaran por las reclamaciones presentadas por los usuarios, redundaría en el cambio de esquemas conciliatorios y de arbitraje que se llevan a cabo en la CONDUSEF, a efecto de que los mismos se conviertan en un medio ágil y expedito de solución de las citadas controversias. A efecto de ilustrar mi punto de vista, a continuación reproduzco algunas estadísticas que se localizan en la página web de la CONDUSEF¹⁹⁵, con la finalidad de verificar cuántas reclamaciones se han solucionado mediante la conciliación y el arbitraje impartidos por la institución, y si bien constituyen un número no despreciable de asuntos resueltos, se puede aprovechar aún más la capacidad instalada del organismo, así como la capacitación de su personal, para obtener mayores y mejores resultados en esta materia.

Informe sobre las actividades de atención a usuarios de la CONDUSEF de Enero a Diciembre de 1999 Informe sobre las actividades de atención a usuarios de la CONDUSEF de Enero a Diciembre de 1999

RESULTADOS GLOBALES DE LAS ACCIONES DE ATENCIÓN A USUARIOS

| Sector | Asistencias Técnicas | Orientaciones Jurídicas | Reclamaciones | Defensorias | Total | % |
|---|----------------------|-------------------------|---------------|-------------|--------|-----|
| Bancario, Bursátil y Org. Aux. de Crédito | 41,406 | 512 | 13,820 | 22 | 55,760 | 42% |
| Seguros y Fianzas | 6,602 | 288 | 2,897 | 2 | 9,789 | 7% |

¹⁹⁵ http://www.condusef.gob.mx/inf_gen/servicios_ofrece.htm

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

| | | | | | | |
|---|---------|-------|--------|----|---------|------|
| Sistema de Ahorro para el Retiro | 62,635 | 645 | 3,670 | 2 | 66,952 | 51% |
| TOTAL | 110,643 | 1,445 | 20,387 | 26 | 132,501 | 100% |

2. ORIENTACIONES JURÍDICAS

| Oficina Central | | | | | |
|-------------------|---|---------|---------|----------------------------------|-------|
| | Bancario, Bursátil y Organizaciones Auxiliares de Crédito | Seguros | Fianzas | Sistema de Ahorro para el Retiro | TOTAL |
| Telefónico | 122 | 0 | 0 | 109 | 231 |
| Personal | 222 | 111 | 12 | 63 | 408 |
| Escrita | 168 | 159 | 6 | 473 | 806 |
| Total | 512 | 270 | 18 | 645 | 1,445 |

Nota: El registro de las orientaciones jurídicas, inicia a partir del mes de septiembre.

4. RECLAMACIONES

| Oficina Central | | | | | |
|-------------------|---|---------|---------|----------------------------------|-------|
| | Bancario, Bursátil y Organizaciones Auxiliares de Crédito | Seguros | Fianzas | Sistema de Ahorro para el Retiro | TOTAL |
| Concluidos | 1,984 | 1,544 | 239 | 2,984 | 6,751 |
| Pendientes | 371 | 118 | 15 | 65 | 569 |
| Total | 2,355 | 1,662 | 254 | 3,049 | 7,320 |

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

| Delegaciones Estatales | | | | | |
|------------------------|---|------------|-----------|--|---------------|
| | Bancario, Bursátil y Organizaciones Auxiliares de Crédito | Seguros | Fianzas | Sistema de Ahorro para el Retiro | TOTAL |
| Concluidos | 10,220 | 513 | 24 | 423 | 11,180 |
| Pendientes | 1,245 | 419 | 25 | 198 | 1,887 |
| Total | 11,465 | 932 | 49 | 621 | 13,067 |

Información de los datos de las Delegaciones Estatales

RESULTADOS GLOBALES DE LAS ACCIONES DE ATENCIÓN A USUARIOS

| Acciones de Atención | Asistencias Técnicas | Orientación Jurídica | Reclamaciones | Estudios Socioeconómicos | Defensorías | Total | % |
|----------------------|----------------------|----------------------|---------------|--------------------------|-------------|---------------|-------|
| Sector | | | | | | | |
| Bancario | 36,144 | 1,618 | 11,564 | 39 | 45 | 49,410 | 30.38 |
| Bursátil | 384 | 27 | 96 | 0 | 0 | 507 | 0.31 |
| Org. Aux. de Crédito | 917 | 59 | 289 | 0 | 0 | 1,265 | 0.78 |
| Seguros | 14,855 | 1,067 | 5,605 | 45 | 18 | 21,590 | 13.27 |
| Fianzas | 591 | 348 | 346 | 2 | 1 | 1,288 | 0.79 |
| TOTAL | 83,600 | 1,594 | 3,397 | 1 | 5 | 88,597 | 54.47 |

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

| | | | | | | | |
|---------------------|---------|-------|--------|----|----|---------|------------|
| FOI ALCS | 136,491 | 4,713 | 21,297 | 87 | 69 | 162,657 | 100.0 0 |
|---------------------|---------|-------|--------|----|----|---------|------------|

¹Incluye solicitudes para defensoría legal

4. DEFENSORÍA LEGAL GRATUITA

| OFICINA CENTRAL | | | |
|---|-------------------|------------|-----------------|
| Sector | Recibidas en 2000 | Concluidas | Estado Procesal |
| Bancario, Bursátil y Org. Aux. de Crédito | 45 | 16 | 51 |
| Seguros | 18 | 5 | 15 |
| Fianzas | 1 | 0 | 1 |
| Sistema de Ahorro para el Retiro | 5 | 4 | 3 |
| Total | 69 | 25 | 70 |

Informe sobre las actividades de atención a usuarios de la CONDUSEF de Enero a Diciembre de 2001

Acciones de Atención por Sector a Nivel Nacional

| Acciones de Atención | Asistencias Técnicas | Reclamaciones | Orientación Jurídica ² | Estudios Socioeconómicos | Defensorías ³ | Total | % |
|-----------------------------|----------------------|---------------|-----------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------|-------------|
| Sector | | | | | | | |
| Bancario | 38,096 ^A | 13,632 | 6,245 ^A | 35 | 230 | 58,238 | 31.6 |
| Bursátil | 1,081 | 150 | 71 | 0 | 0 | 1,302 | 0.7 |
| Org. Aux. de Crédito | 283 | 192 | 145 | 1 | 0 | 621 | 0.3 |

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

| | | | | | | | |
|-----------------------------------|----------------|---------------|---------------|-----------|------------|----------------|---------------|
| Seguros | 16,108 | 5,912 | 3,092 | 15 | 59 | 25,186 | 13.7 |
| Fianzas | 564 | 344 | 389 | 1 | 1 | 1,299 | 0.7 |
| SAR | 71,600 | 5,243 | 3,623 | 0 | 12 | 80,478 | 43.7 |
| No registradas¹ | 17,029 | - | 193 | - | - | 17,222 | 9.3 |
| TOTAL | 144,761 | 25,473 | 13,758 | 52 | 302 | 184,346 | 100.00 |

¹ Se refiere a Consultas generales que corresponden a empresas que no pertenecen a algún sector financiero en particular

² Incluye solicitudes para defensoría legal y Consultorías Jurídicas

³ A partir del mes de agosto se inició el registro de defensoría legal en las Delegaciones

⁴ Se incluyen las acciones de atención correspondientes a los sectores Bursátil y Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito de las Delegaciones

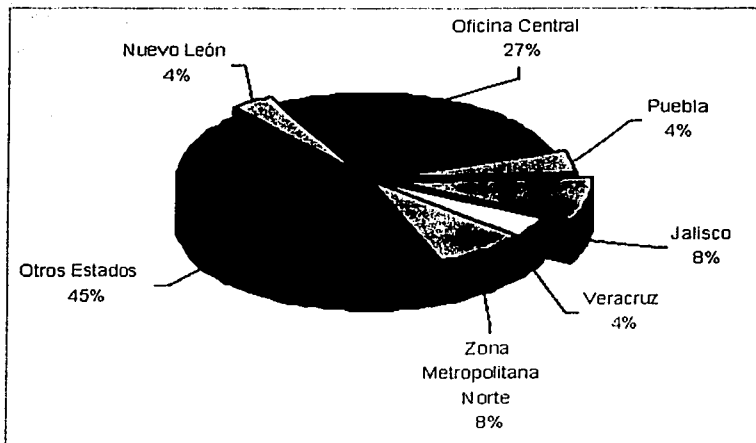
2. RESOLUCIÓN DE RECLAMACIONES POR LA VÍA CONCILIATORIA

En el periodo las reclamaciones representaron alrededor del 14% del total de acciones de atención a usuarios, correspondiendo el 73% a delegaciones, en donde destacan, Jalisco, Zona Metropolitana Norte, Veracruz, Nuevo León y Puebla.

El sector bancario concentró el mayor número de reclamaciones atendidas con el 54%, seguido de seguros con el 23% del total.

Asimismo, del total de asuntos atendidos, el 47% se concilió, el 35% no se concilió, el 4% fue concluido por otros motivos (tales como los desistimientos del usuario), el 3% fue improcedente y el restante 11% se encuentra pendiente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



3. RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS MEDIANTE JUICIOS ARBITRALES

| OFICINA CENTRAL | | | | | | |
|---|--------------------------------|-------------------------------|-----------------|-------------|--------------------------|---------------------------------|
| Sector | Juicios arbitrales del periodo | Juicios arbitrales en trámite | Laudos emitidos | | Total de laudos emitidos | Juicios arbitrales en ejecución |
| | | | Condenatorio | Absolutorio | | |
| Bancario, Bursátil y Org. Aux. de Crédito | 4 | 3 | 2 | 12 | 14 | 0 |
| Seguros | 66 | 18 | 78 | 51 | 129 | 81 |
| Fianzas | 2 | 3 | 1 | 1 | 2 | 2 |
| SAR | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Total | 72 | 24 | 81 | 64 | 145 | 83 |

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Durante el periodo, el sector seguros registró el 89% de los laudos emitidos, de los cuales el 60% resultó condenatorio para las compañías aseguradoras.

De enero a diciembre las Delegaciones han remitido a Oficina Central 53 proyectos de laudos en materia de seguros y 1 en materia bancaria.

De las anteriores estadísticas se puede observar que el arbitraje no ha sido suficientemente utilizado como una alternativa a la solución de las controversias que se susciten entre los usuarios y las instituciones financieras. Lo anterior tiene una explicación desde la práctica cotidiana que se da en el organismo, a raíz de las facultades que se establecen en la LPDUSF.

En la actualidad, cuando un usuario y una institución financiera acuden a la audiencia de conciliación prevista en el artículo 68 de la LPDUSF, al no llegar a un arreglo conciliatorio (la mayoría de las veces), el funcionario conciliador inquiriere a las partes si es su voluntad someterse al arbitraje de la CONDUSEF, a lo cual los representantes de las instituciones financieras siempre dicen que no. Al no estar de acuerdo una de las partes, el arbitraje no se puede llevar, y es entonces cuando se dejan a salvo los derechos de las partes para que los hagan valer en la vía y ante las autoridades que sean competentes.

Mi propuesta estriba en que, toda vez que el arbitraje es rechazado la mayoría de las veces por las instituciones financieras, dejando en estado de indefensión a los usuarios, pues como he analizado, no cuentan con los recursos para pagar los honorarios de un abogado especializado, y también por determinadas circunstancias, no son susceptibles de recibir el beneficio de la defensoría legal gratuita, se ven imposibilitados materialmente a defenderse ante los tribunales. Ahora bien, propongo hacer los cambios legislativos a la LPDUSF, en sus artículos 5, 7, 11, 60, 63, 68, 71, y adicionar un nuevo artículo 72 bis-1, para que se establezca en términos generales, que los usuarios que presenten

reclamaciones por concepto de AFORES y SIEFORES, inversiones no mayores a 200 mil pesos en instituciones de crédito y seguros de gastos médicos y de vida, sin importar el monto de las reclamaciones en estos últimos casos, desde que se acuerde la audiencia conciliatoria, se estipule un compromiso arbitral para que en caso de no avenirse en la vía conciliatoria, se agote de manera forzosa el arbitraje en la CONDUSEF, procediendo como único medio de impugnación el juicio de amparo en contra del laudo que emita el organismo. Lo anterior tiene este fundamento: la mayoría de las reclamaciones presentadas a la CONDUSEF por parte de los usuarios no excede de los montos y las materias que he mencionado anteriormente, además de que las instituciones financieras jamás aceptan el sometimiento al arbitraje de la CONDUSEF.

En los demás casos en que se presenten reclamaciones contra las instituciones financieras, se deben dejar a salvo los derechos de las partes para que los ejerciten en los tribunales jurisdiccionales competentes, pudiendo ser sujetos de la defensoría legal gratuita, o bien, como lo he propuesto anteriormente, de ser sujetos de una defensoría que se tasaría de acuerdo a la capacidad económica del usuario y cuyo único requisito, sería además de adecuar la propia LPDSUF, hacer las reformas correspondientes a la Ley Federal de Derechos por el cobro de la prestación del mencionado servicio.

En la práctica, cuando un usuario quiere demandar directamente a la institución financiera ante un tribunal jurisdiccional, sin agotar el procedimiento conciliatorio previsto en la LPDUSF, no admiten la demanda, porque consideran que la presentación de la reclamación del usuario ante la CONDUSEF es un requisito previo de procedibilidad, sin el cual no le dan trámite a la demanda de que se trate. No obstante que sólo en la Ley General de Sociedades Mutualistas de Seguros se establece esta disposición, que también ha sido analizada en este trabajo de investigación, lo que propongo sería reformar la propia LPDUSF, con la finalidad de establecer, en primer término, la supletoriedad del Código Federal de

Procedimientos Civiles, y en segundo, establecer que los jueces a los que se les plantee una demanda contra una institución financiera, derivada de la prestación de un servicio o producto financieros, no admitan la demanda si no se ha acudido previamente a la audiencia de conciliación en la CONDUSEF. En segundo término, es necesario reformar el Código Federal de Procedimientos Civiles, para que los jueces que conozcan de las citadas controversias, verifiquen que se ha cubierto el requisito de procedibilidad previsto en la LPDUSF.

Las reformas propuestas no afectan la esfera jurídica de las instituciones financieras, pues para que éstas pudieran alegar que la entrada en vigor de las reformas propuestas le depararían perjuicio a su esfera jurídica, para que se actualice dicha hipótesis, sería necesario que por la sola entrada en vigor, o por el primer acto de aplicación se violen las garantías individuales de los gobernados, según lo establece la fracción I del artículo 114 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que en la especie no ocurriría así.

En primer lugar, con las reformas propuestas a la LFPDUSF no se deja en estado de indefensión a las instituciones financieras, toda vez que al acudir ante un tribunal arbitral (la CONDUSEF) tienen el acceso a la garantía de audiencia, de legalidad y del debido proceso legal, además de que el mandamiento por el cual se les emplazaría al juicio arbitral deberá de estar fundado y motivado y ser por escrito. Así mismo, se garantiza que los procedimientos seguidos antes de la entrada en vigor de las citadas reformas legislativas seguirían tramitándose de acuerdo a las disposiciones jurídicas aplicables anteriores a las citadas reformas.

Las reformas que propongo son a los siguientes artículos de la LPDUSF:

REDACCION ACTUAL Art. 5. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros tendrá como finalidad promover,

asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad de las relaciones entre éstos.

PROPUESTA: Art. 5. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros tendrá como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y **obligatoria en los casos en que así lo determine la presente ley** y proveer a la equidad de las relaciones entre éstos.

REDACCION ACTUAL: Art. 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.

PROPUESTA: Art. 7. En lo no previsto por esta Ley, se aplicará supletoriamente, **estrictamente en el siguiente orden, el Código de Comercio, el Código Civil Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.**

REDACCION ACTUAL: Art. 11. La Comisión Nacional está facultada para:

IV. Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho de conformidad con esta Ley, 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 esta ley.

V. De conformidad por lo señalado por el artículo 86 de esta 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.

PROPUESTA: Art. 11. La Comisión Nacional está facultada para:

IV. Resolver las controversias mediante el juicio arbitral que de manera obligatoria se deberá llevar a cabo por la misma Comisión Nacional, en los casos previstos en esta Ley, y en los demás asuntos en que sea potestativo para las partes someterse al arbitraje previsto en esta Ley actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho de conformidad con esta Ley, 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 esta ley.

V. De conformidad por lo señalado por los artículos 85 y 86 de esta Ley, prestar el servicio de orientación jurídica, asesoría y defensoría legal a los usuarios, de manera gratuita en los casos específicamente señalados en la presente Ley y en las Bases y Criterios a que se refieren los citados artículos, y mediante el cobro de derechos por la prestación del citado servicio en los demás casos, 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.

REDACCION ACTUAL: Art. 60. La Comisión Nacional está facultada para actuar como conciliador entre las instituciones financieras y los usuarios con el objeto de proteger los intereses de estos últimos.

Tratándose de diferencias que surjan respecto al cumplimiento de fideicomisos, la Comisión Nacional sólo conocerá de las reclamaciones que presenten los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios.

PROPUESTA: Art. 60. La Comisión Nacional está facultada para actuar como conciliador entre las instituciones financieras y los usuarios con el objeto de proteger los intereses de estos últimos.

Tratándose de reclamaciones derivadas de usuarios de AFORES, de seguros por gastos médicos y de vida, y por reclamaciones en contra de instituciones de crédito por depósitos e inversiones hasta por un importe de doscientos mil pesos, que deberá actualizarse cada año de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor, la institución financiera reclamada, por el sólo hecho de comparecer a la audiencia de conciliación, se sujetará al juicio arbitral obligatorio que se tramitará en la Comisión Nacional de acuerdo a las reglas establecidas en el artículo 72 bis 1, en la hipótesis de no llegar a un arreglo conciliatorio en dicha audiencia. Cuando se trate de diferencias que surjan respecto al cumplimiento de fideicomisos, la Comisión Nacional sólo conocerá de las reclamaciones que presenten los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios.

REDACCION ACTUAL: Art. 63. La Comisión Nacional recibirá las reclamaciones de los usuarios, con base en las disposiciones de esta ley. Dichas reclamaciones podrán presentarse ya sea por comparecencia del afectado, en forma escrita o por cualquier otro medio idóneo, cumpliendo los siguientes requisitos:

V. 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.

PROPUESTA: Art. 63. La Comisión Nacional recibirá las reclamaciones de los usuarios, con base en las disposiciones de esta ley. Dichas reclamaciones podrán presentarse ya sea por comparecencia del afectado, **por mandatario con poder para pleitos y cobranzas o persona de su confianza mediante el otorgamiento de carta poder firmada ante dos testigos y ratificada posteriormente, o poder notarial de acuerdo a lo establecido en el artículo 2555 del Código Civil Federal**, cumpliendo los siguientes requisitos:

V. Documentación que ampare la contratación del servicio que origina la reclamación. **En caso de que la reclamación se trate por concepto de un servicio o producto ofrecido por alguna AFORE, derivado de la contratación de un seguro de vida o de gastos médicos, sin límite en el monto contratado y por concepto de productos o servicios ofrecidos por alguna institución de crédito tratándose de depósitos y/o inversiones hasta por un monto de doscientos mil pesos, se deberán acompañar los estados de cuenta, pólizas, comprobantes de gastos y toda la documentación que acredite que el usuario en su reclamación se encuentra dentro de los parámetros citados.** La Comisión Nacional estará facultada para suplir la deficiencia de las reclamaciones en beneficio del usuario.

REDACCION ACTUAL: Art. 67. 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.

PROPUESTA: Art. 67. 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 reclamaciones derivadas de los productos o servicios mencionados en la fracción V del artículo 63 de esta Ley, se hará del conocimiento de la institución financiera reclamada que en caso de no asistir a la audiencia de conciliación, en dicho acto se dictará la fecha para que tenga verificativo el juicio arbitral obligatorio, y en caso de no presentar justificación a la ausencia en la audiencia de conciliación, se seguirá dicho juicio en rebeldía de la institución financiera.**

REDACCION ACTUAL: Art. 68. En el caso de que el usuario presente reclamación ante la Comisión Nacional contra alguna institución financiera, se deberá agotar el procedimiento conciliatorio, conforme a las siguientes reglas:

VII. 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 de 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 informa 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 del usuario, un dictámen técnico que contenga su opinión. Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.

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 de tomarlo en cuenta en el procedimiento respectivo.

PROPUESTA: Art. 68. En el caso de que el usuario presente reclamación ante la Comisión Nacional contra alguna institución financiera, se deberá agotar el procedimiento conciliatorio, conforme a las siguientes reglas:

VII. 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 de estricto derecho. El compromiso correspondiente se hará constar en el acta que al efecto se firme ante la Comisión Nacional. **En el caso de reclamaciones derivadas de los productos o servicios mencionados en la fracción V del artículo 63 de esta Ley, aún cuando la institución financiera se niegue a firmar el compromiso arbitral respectivo para someterse al juicio arbitral obligatorio, por el sólo hecho de comparecer a la audiencia se tiene por conforme y notificada de continuar dirimiendo la controversia mediante dicho juicio arbitral. Si la institución financiera se negara a firmar también el acta de la audiencia de conciliación, o bien, no hubiere asistido sin causa justificada al desahogo de la mencionada diligencia, se tramitará el juicio arbitral obligatorio en rebeldía de la misma. El juicio arbitral obligatorio derivado de las reclamaciones por los productos o servicios mencionados en la fracción V del artículo 63 de esta Ley se llevará a cabo por parte de esta**

Comisión Nacional, no siendo posible en este supuesto que las partes designen otro árbitro, ni siquiera a los que figuren en el Registro de Árbitros autorizados por esta Comisión Nacional. El juicio arbitral obligatorio siempre se llevará a cabo en el procedimiento de estricto derecho y será gratuito. En todos los demás casos, en la hipótesis 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 del usuario, un dictámen técnico que contenga su opinión. Para la elaboración del dictamen, la Comisión Nacional podrá allegarse todos los elementos que juzgue necesarios.

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 de tomarlo en cuenta en el procedimiento respectivo.

REDACCION ACTUAL: Art. 71. Las Delegaciones Regionales, Estatales o Locales de la Comisión Nacional en las que se presente una reclamación, estarán facultadas para substanciar el procedimiento conciliatorio y, en su caso, arbitral acogido por las partes, hasta la formulación del proyecto de laudo.

PROPUESTA: Art. 71. Las Delegaciones Regionales, Estatales o Locales de la Comisión Nacional en las que se presente una reclamación, estarán facultadas para substanciar los procedimientos conciliatorio, arbitral acogido por las partes, y en el supuesto de reclamaciones derivadas de productos o servicios mencionados en la fracción V del artículo 63 de esta Ley, el juicio arbitral obligatorio hasta la formulación del laudo correspondiente. En los

demás casos, sólo hasta la formulación del proyecto de laudo.

PROPUESTA: Adicionar un artículo 72 Bis 1, que sería redactado de la siguiente manera:

Art. 72 Bis 1. El juicio arbitral obligatorio será procedente tratándose de reclamaciones derivadas de los productos y servicios mencionados en la fracción V del artículo 63 de la presente Ley. Dicho juicio arbitral se deberá de tramitar directamente por la Comisión Nacional, sin que las partes puedan designar árbitro, aún cuando pretendieran señalar los que se encuentren inscritos en el Registro de Árbitros de la propia Comisión Nacional. El juicio arbitral obligatorio siempre será de estricto derecho y seguirá, en lo conducente, las bases y plazos establecidos en el artículo 75 de esta Ley. El juicio arbitral obligatorio previsto en este artículo será gratuito, originando sólo el pago de derechos derivados de la solicitud de copias certificadas de documentos y actuaciones que obren en el expediente.

4.3. AMPLIACIÓN DE LAS FACULTADES COERCITIVAS DE LA CONDUSEF EN EL INSTITUTO QUE SE PROPONE

Actualmente, las facultades coercitivas de la CONDUSEF se encuentran previstas en los artículos 93 al 98 de la LPDUSF. Este último artículo especifica que, independientemente de las multas que puede imponer la CONDUSEF, las instituciones financieras que hayan caído dentro de algún supuesto previsto en la Ley de la materia como sancionable, deberán de fincársele las responsabilidades a las que hubiere lugar. Ahora bien, la CONDUSEF, es un organismo público descentralizado, facultado por la LPDUSF para imponer las sanciones que el mismo cuerpo normativo prevé. La propuesta que formulo redundante en que la CONDUSEF, además de la sanción económica que puede imponer a las instituciones financieras infractoras, pueda emitir opinión fundada para en

determinadas infracciones graves, ordenar la revocación de las concesiones efectuadas por el Gobierno Federal a las instituciones financieras. Lo anterior, toda vez que las otras Comisiones Nacionales (CNBV, CNSF, CONSAR) son reguladoras y supervisoras del manejo y viabilidad financiera de las instituciones que inspeccionen dentro de la esfera competencial de cada una de las mismas. En este orden de ideas, en la LPDUSF observo que existe una laguna al respecto, toda vez que la revocación de la concesión debe de realizarse también a petición de la CONDUSEF, cuando la falta en que incurran las instituciones financieras se deriven de la calidad con la que se prestan los servicios financieros por parte de las mencionadas entidades. Para fundamentar el punto de vista que sustenta que los organismos descentralizados son una autoridad en la vía de los hechos, de acuerdo al profesor Chávez Castillo, quien transcribe la tesis jurisprudencial 315, publicada en la página 531, tercera parte, Segunda Sala, del Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, Compilación 1917-1985, que a la letra dice:

*Seguro Social, el Instituto Mexicano del, es autoridad. A partir de la reforma al artículo 135 de la Ley del Seguro Social, que establece la facultad del Instituto Mexicano del Seguro Social para determinar el monto de las aportaciones obrero patronales, que deben cubrirse para atender los servicios que presta, es de estimarse que el propio Instituto actúa como organismo fiscal autónomo y que, tiene el carácter de autoridad para los efectos del amparo que contra él se interponga.*¹⁹⁶

Por supuesto, mi propuesta no radica en convertir a la CONDUSEF en autoridad fiscal autónoma, sino que a partir del criterio jurisprudencial arriba transcrito, es posible desprender varios elementos que sirven para determinar si un organismo público descentralizado es o no autoridad responsable.

En primer lugar, la facultad para actuar mediante mandamientos que pudieran incidir en la esfera jurídica de los gobernados (las instituciones financieras en este caso), deben de provenir de la competencia misma por la que

¹⁹⁶ CHAVEZ CASTILLO RAUL. Juicio de Amparo, Oxford University Press, 2001, segunda edición, México, página 107.

la Ley de la materia debe investir a la entidad de que se trate (la CONDUSEF, en el caso concreto). En segundo término, esa facultad expresamente establecida en la ley, debe imponerse a través de los supuestos de hecho que la misma prevea, y siempre respetando la esfera jurídica de las garantías individuales de los gobernados. Si a la CONDUSEF, se le da la facultad para imponer las sanciones pecuniarias (más no cobrarlas, por supuesto), puede darse una modificación en el capítulo de sanciones en la misma LPDUSF para incluir, entre otras, solicitar a la SHCP la revocación de la concesión de la institución financiera infractora, en casos de reincidencia de conductas tipificadas como infracciones en la misma Ley. Por otro lado, la CONDUSEF *per se* no estaría facultada para revocar la concesión, sino que debería de notificar a la SHCP, para que la misma proceda a actuar en consecuencia, dentro de su ámbito competencial.

4.3.1. SANCIONES A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS QUE NO ACATEN LAS RESOLUCIONES DE LA CONDUSEF EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD

Para fundamentar mi propuesta, por ser la Ley que regula a las Instituciones de Crédito, mismas que constituyen uno de los pilares en los que se debe sostener cualquier economía, menciono las causales de revocación previstas en el artículo 28 de la Ley de Instituciones de Crédito, sin que esto implique soslayar disposiciones análogas existentes en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, cuerpos normativos en los que se propone integrar esta propuesta.

El citado artículo 28 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) establece que la SHCP, escuchando las opiniones del Banco de México y la CNBV, y respetando la garantía de audiencia de la institución financiera afectada, podrá declarar la revocación de la autorización en los casos siguientes:

1. Si no presenta escritura constitutiva para su aprobación dentro de los tres meses siguientes a la fecha del otorgamiento de la autorización, si inicia operaciones sin presentar dicha escritura para su aprobación, si no inicia sus operaciones dentro del plazo de seis meses a partir de la aprobación de la escritura, o si al darse esta última no estuviere pagado el capital mínimo.

2. Si la Institución no realiza las aportaciones previstas en la Ley del IPAB.

3. Si la institución arroja pérdidas que afecten su capital mínimo.

4. Si a pesar de las observaciones que realice la CNBV a la institución financiera, ésta realice operaciones distintas de las que les están permitidas, no mantiene las proporciones legales entre sus activos y capitalización, no se ajusta a la calificación de cartera de créditos o constitución de reservas previstas en la LIC, altere los estados contables, o si a juicio de la SHCP no cumple debidamente con la función de banca y crédito para la cual haya sido autorizada.

5. Si la institución proporciona información falsa, imprecisa o incompleta, de manera dolosa a las autoridades financieras.

6. Cuando por causas imputables a la institución financiera, no aparezcan debidamente registradas las operaciones realizadas en su contabilidad.

7. Si la institución se encuentra en concurso mercantil, se disuelve o entra en estado de liquidación.

8. Si la institución transgrede en forma grave o reiterada las disposiciones legales que le sean aplicables.

9. Cuando la institución no cubra las cuotas al IPAB.

La propuesta sería adicionar una causal más a este artículo (y los correspondientes en las Leyes de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro), en el cual se establezca que cuando la CONDUSEF haga valer la sanción por violaciones graves a sus deberes en la prestación del servicio respectivo, o bien, por haber descatado reiteradamente los mandamientos de la mencionada Comisión Nacional, independientemente de las sanciones que se deban imponer si así están previstas en la LPDUSF u otro cuerpo normativo aplicable.

4.3.2. CREACIÓN DE UN PADRÓN DE INSTITUCIONES SANCIONADAS Y REINCIDENTES

Esta propuesta tiene su parangón en un "Padrón de servidores públicos sancionados" que maneja la SECODAM, con la finalidad de que las personas que hubieren cometido alguna falta establecida en la LFRASP, se encuentren registradas y que las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública, de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, de los organismos autónomos, de los homólogos de todos los anteriores en la esfera competencial local de cada entidad federativa, puedan consultar dicho padrón, para verificar si la persona solicitante de un empleo, cargo o comisión públicos, ha sido o no sancionado. Ahora bien, la CONDUSEF, dentro de su esfera competencial, podría instrumentar un padrón similar de las Instituciones Financieras que registren mayores quejas por deficiencia en el servicio, hasta las Instituciones Financieras que descaten los mandamientos ordenados por la propia Comisión Nacional, calificando la sanción impuesta de acuerdo a la gravedad de la falta y las reincidencias que cometan las mencionadas instituciones financieras.

Es verdad que en la actualidad existe un Registro de Prestadores de Servicios Financieros, cuyas reglas que norman su existencia y actividad fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 2002. Sin embargo, las mencionadas reglas establecen que el mencionado registro se encontrará ubicado en las oficinas centrales de la CONDUSEF, operado por personal de la mencionada entidad y que proporcionará información general respecto a los estados financieros, productos y servicios que ofrezcan las instituciones financieras, o la información que proporcionen otras autoridades financieras. Sin embargo, en las mencionadas reglas no se establece que se darán a conocer las incidencias por mal servicio o por infracciones que se cometan a la LPDUSF. El registro que propongo, además de contar con las sanciones y la reincidencia por infracciones cometidas por las instituciones financieras, se haría de difusión masiva en los principales medios de comunicación electrónica y escritos, cada mes, con la finalidad de dar a conocer al público usuario el comportamiento y las características de las instituciones financieras sancionadas, aunado que en su calidad de órgano de opinión haga valer la reincidencia y su gravedad, para efectos, en su caso, de revocar la concesión.

CAPITULO 5.

**PROPUESTA DE AUTONOMIA CONSTITUCIONAL PARA LA
CONDUSEF, TRANSFORMANDOLA EN EL INSTITUTO PARA LA
PROCURACION, PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS
DE
SERVICIOS FINANCIEROS**

**SUMARIO. 5.1. ESTUDIO COMPARATIVO CON LAS INSTITUCIONES
AUTONOMAS EN LA ACTUALIDAD; 5.1.1. EL INSTITUTO FEDERAL
ELECTORAL; 5.1.2. EL BANCO DE MÉXICO; 5.1.3. LA COMISION NACIONAL
DE DERECHOS HUMANOS; 5.2. CONVENIENCIA DE UNA ENTIDAD
AUTONOMA PARA LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE
SERVICIOS FINANCIEROS; 5.3. PERSPECTIVAS DE LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN
MEXICO**

287-A

CAPITULO 5.

PROPUESTA DE AUTONOMIA CONSTITUCIONAL PARA LA CONDUSEF, TRANSFORMANDOLA EN EL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN, PROCURACIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

En términos generales, la autonomía se define como *"Libertad para que un gobierno, un país, etc., se rijan por sus propias leyes. Libertad para que un individuo disponga de sí mismo. Potestad de la que pueden gozar, dentro de un estado, nacionalidades, regiones, provincias, municipios u otras entidades para regir sus propios intereses mediante normativas y poderes propios"*.¹⁹⁷

Las anteriores acepciones son desde un punto de vista genérico. Desde un punto de vista de la doctrina jurídica, se puede definir a la autonomía como *"La capacidad o potestad que pueden poseer municipios, provincias, regiones u otras entidades de un determinado Estado para gobernarse a sí mismos, para regir intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propios. Estos entes autónomos, miembros del Estado en que se encuadran, suponen una descentralización política y administrativa; en ningún caso son independientes respecto del estado único del que forman parte."*¹⁹⁸

La citada definición responde a la concepción que en la doctrina jurídica española se entiende como autonomía constitucional de las regiones, como un rasgo muy característico y particular de su sistema jurídico y su organización político-administrativa. Sin embargo, al mencionar en la definición "otras entidades de un determinado Estado" se infiere que no sólo son aquellas existentes geográficamente, sino que pueden ser organismos con una función social que por

¹⁹⁷ Diccionario "El pequeño Larousse ilustrado 2000", op. cit., página 124

¹⁹⁸ LUCAS VERDU PABLO (COMPILADOR). Prontuario de Derecho Constitucional, Editorial Camares, 1996, Granada: páginas 13 y 14.

su importancia y trascendencia, sea menester dotarlas de un estatuto autonómico desde la Ley Fundamental.

De acuerdo con lo expresado por el jurista español Javier RUIPÉREZ, la autonomía se define por ser *“una ponderada y equilibrada combinación entre tendencias centralizadoras y descentralizadoras en cuyo ámbito se articula todo un conjunto de relaciones de coordinación, inordinación y supra y subordinación entre los diferentes órganos del Estado; la autonomía, como principio estructural del estado, se concreta en suma, en una forma de división de poderes”*.¹⁹⁹

A decir del autor en consulta, la importancia de que se determine la autonomía como un principio estructural del Estado radica en que dicho principio quedaría sustraído a una reforma que pudiera contrariar los intereses mayoritarios de la población que hubieren dado origen a la creación de la autonomía para algún organismo.²⁰⁰

Lo anterior lo podemos verificar en los hechos, pues las discusiones que se originan en el Poder Legislativo para reformar y crear o adicionar leyes secundarias, muchas veces dichas discusiones por parte de los legisladores revisten formas francamente caprichosas y que responden a intereses políticos y económicos muy particulares y del momento de diversos grupos de poder, por lo que si una estructura estatal de importancia tal que el constituyente permanente la haya ideado autónoma, para garantizar su desempeño como parte del Estado mismo, si no tuviera esta garantía, las consecuencias jurídicas y prácticas serían nefastas si dichos principios se decidieran de acuerdo a lo que marque el momento político de acuerdo a decisiones que no son pensadas para beneficiar a la población, sino para beneficio de cúpulas y grupos que detentan el poder en un momento determinado.

¹⁹⁹ RUIPÉREZ JAVIER. La Protección Constitucional de la Autonomía: Colección “Temas clave de la Constitución Española”, Tecnos, España, 1994, págs. 17-18

²⁰⁰ Cfr. Idem

La autonomía constitucional es un principio y una característica de la que gozan entidades públicas que desempeñan una función social que garantiza, incluso, la existencia misma de un Estado. En el presente caso puedo citar las funciones que realizan el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, instituciones que analizo en este capítulo.

En nuestro país, como antecedente de esta figura, podemos citar la autonomía que logró nuestra Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ya que su función social y para el desarrollo nacional en ciencia, tecnología, educación y difusión de la cultura son innegables. De hecho, sería impensable imaginarse el México moderno sin la UNAM. Por tal motivo, según se consigna en la revista "Autonomía Constitucional" editada por la Universidad Autónoma del Estado de México, durante la discusión del presupuesto del año de 1912, se propuso suprimir la partida presupuestaria para la Universidad. lo que equivalía en la vía de los hechos, a proponer su desaparición. El diputado Rafael de Mora defendió en tribuna que no sólo era deber de todos mantener a la Universidad, sino que se debería de luchar por establecer su autonomía. Afirmó el citado diputado: *"es preciso de una vez por todas darle su verdadera autonomía, quitarle la tutela del gobierno y acrecentarle la vida, para que alcance un desenvolvimiento prestigioso y sea, no muy tarde, un motivo de orgullo para nuestra patria..."*²⁰¹

Respecto a la autonomía constitucional con la que se ha dotado a organismos públicos, obedecen a garantizar que su función, vital para la paz y estabilidad sociales, no se vea acosada o coartada por que en algún momento se pudieran afectar intereses particulares. Además de las consideraciones anteriores, se debe de tomar en cuenta que la autonomía constitucional es un requisito indispensable cuando se trata de proteger los derechos de grupos vulnerables de

²⁰¹ UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MEXICO. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: Revista Autonomía Constitucional, México, 1980, páginas 23 y 24

la población, generando con la mencionada protección, el mantenimiento pacífico del orden y la estabilidad del Estado y la sociedad en conjunto. Al respecto, el maestro Paolo Biscaretti di Ruffia refiere que en la plena tutela de los derechos de las minorías, en los países no escandinavos o no pertenecientes a la tradición jurídica angloamericana, que se caracterizan por el respeto a la libertad de los individuos, indica que se han creado diversas instituciones, como las siguientes:

- Pluralidad de los órganos constitucionales y la aceptación de la teoría de la división de poderes; ya que con motivo de la distribución de las principales funciones públicas entre numerosos organismos situados en el vértice de la estructura estatal, una situación de paridad jurídica entre ellos hará muy difícil la afectación de los derechos de los grupos minoritarios por parte de un grupo de ciudadanos, aún cuando dicho grupo tenga carácter mayoritario.
- Una amplia tutela jurisdiccional de los derechos públicos subjetivos, y particularmente, los derechos de libertad civil, la que se presenta como absolutamente indispensable para asegurar la realización concreta de las diversas garantías constitucionales.
- Una descentralización amplia (burocrática y autárquica) que implica no sólo la transmisión de funciones de los órganos centrales a los periféricos, sino también del estado en beneficio de los diversos entes públicos territoriales y funcionales que actúan dentro de su ámbito, hasta alcanzar, en su caso, formas de autonomía regional o de estructura federal.²⁰²

Para la diferenciación de los tipos de autonomía que se pueden adoptar en una Constitución, el autor Jesús Javier Cabañas Calvo señala: *"La Carta Magna mexicana refiere en diversos preceptos el concepto de autonomía. Algunas de estas autonomías constitucionales encuentran sustento en el plano fáctico y otras, simplemente, constituyen una deslegitimación del texto constitucional, esto es, un*

²⁰² Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA PAOLO. Introducción al derecho constitucional comparado, Fondo de Cultura Económica, 2000, 1era edición en español, México, página 124

*insuficiente cumplimiento de las disposiciones constitucionales por factores externos que puede convertirse en patologías constitucionales cuando la desaplicación es total.*²⁰³

De acuerdo con el autor en consulta, nuestra Constitución establece dos tipos de autonomía:

- a). La de gobierno local y,
- b). La de diseño institucional.

En la primera de ellas, la Constitución aplica un formato a una serie indeterminada de gobierno. En la segunda autonomía, se contemplan la creación de los órganos constitucionales autónomos, que son nuevas figuras de carácter público que constituyen una modalidad en el esquema clásico de la división de poderes propia de un Estado liberal de derecho.²⁰⁴ En el caso particular encontramos los casos que analizo más adelante, del IFE, Banco de México y CNDH.

Por las nociones analizadas anteriormente, la autonomía constitucional, en su vertiente de diseño institucional, de acuerdo con la opinión del autor Cabañas Calvo, no se debe otorgar a discreción a todo tipo de instituciones, sino sólo a aquéllas que por la naturaleza de sus funciones y su impacto social, se debe garantizar su correcto desempeño en beneficio de toda la sociedad. Tal es el caso de la CONDUSEF, ya que en mi opinión, para que cuente con toda la fuerza necesaria para llevar a cabo el cumplimiento de sus objetivos, entre los que destaca el de propiciar equidad en las relaciones jurídicas entre usuarios e instituciones financieras, conllevando la realización de este objetivo a la consolidación del sistema financiero mexicano, por la seguridad jurídica que

²⁰³ CABAÑAS CALVO JESUS JAVIER. "La autonomía en los órganos constitucionales autónomos", artículo publicado en Altamirano, revista del II. Congreso del estado de Guerrero, Año 3, segunda época, julio-agosto 2001, número 21. Chilpancingo Gro., pág. 229

²⁰⁴ Cfr. Ídem

representaría el contar con un organismo autónomo, imparcial, profesional y calificado capaz de verificar el cumplimiento de la normatividad jurídica aplicable a las materias financieras, con la facultad de sancionar conductas ilícitas y reincidencias, y en ciertas materias, ser una instancia de solución de controversias para los usuarios que son mayormente afectados, dada su situación económica y social, por las omisiones y conductas que no siempre se apegan a derecho y que son cometidas por algunas instituciones financieras.

5.1. ESTUDIO COMPARATIVO LAS INSTITUCIONES AUTONOMAS EN LA ACTUALIDAD

En los siguientes subtemas, analizo las características de las instituciones que son autónomas desde el punto de vista constitucional y que en la actualidad son el Instituto Federal Electoral, el Banco de México y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que sin duda, cumplen una función determinante en la vida política, social y jurídica de México.

5.1.1. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Sin duda, esta Institución reviste una importancia innegable para el desarrollo de la vida política de nuestro país. Una de las características que ostenta este Instituto, es la credibilidad que imprime a las elecciones que por disposición de la Ley son organizadas por el organismo en estudio. Su naturaleza autónoma no es novedosa, ya que a decir del Dr. Flavio Galván Rivera, *"..el abrogado Código Federal Electoral de 1986 ya definía a '...la Comisión Federal Electoral (como) el organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica propia ..."*²⁰⁵

²⁰⁵ GALVAN RIVERA FLAVIO. Derecho Procesal Electoral Mexicano; McGraw Hill Interamericana. México, 1997, página 18

A decir del autor en consulta, las innovaciones que se desprenden de la reforma constitucional de 1990 es, precisamente, que se elevó a nivel constitucional dicha naturaleza jurídica, según adición hecha al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Otra de las innovaciones que se derivaron de la reforma en comento, es que la dispersión existente hasta en esa época en varios organismos electorales, se conjuntan en el actual Instituto Federal Electoral.²⁰⁶

El texto del artículo 41 constitucional, en la parte respectiva de la naturaleza jurídica del IFE es el siguiente:

"Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores."

La finalidad de que dicha función estatal se encuentre garantizada con la imparcialidad que genera la protección a nivel constitucional de la autonomía del organismo encargado de organizar y desarrollar los procesos electorales, se refuerza con lo dispuesto por el artículo 76 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), al establecer los requisitos que deberán

²⁰⁶ Cfr. *Ibidem*, página 19

reunir quienes sean consejeros, entre los cuales se destacan los siguientes, para efectos de garantizar la imparcialidad con la que habrán de actuar en el ejercicio de sus funciones:

1. No desempeñar o haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o su equivalente en un partido político.
2. No haber sido registrado como candidato para competir por un puesto de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación.
3. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años inmediatos anteriores al día de la designación.
4. No ser secretario de Estado, Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la Administración Pública Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo un año antes del día de su nombramiento.

Al respecto, Rosa María de la Peña señala en su artículo "La ciudadanización del IFE" que la denominada ciudadanización de los órganos electorales obedece a la selección de ciudadanos con un perfil no partidista para que se haga cargo de las funciones encomendadas al mencionado Instituto, pues *"esto con el fin de garantizar la máxima independencia, imparcialidad y autonomía en la organización de las elecciones. Probablemente se ha querido partir de una distinción entre sociedad política y sociedad civil para buscar la incorporación de esta última, en la organización de las elecciones, como una vía para lograr una autoridad electoral sin sesgo partidario."*²⁰⁷

²⁰⁷ DE LA PEÑA ROSA MARIA. "La ciudadanización del IFE", artículo publicado en la revista Ciudad-Ciudadano, órgano informativo editado por la Junta Local Ejecutiva del IFE en el DF, Año 1, número 2, junio de 1997, página 27

De lo que señala la autora en consulta, se destaca que la autonomía otorgada al IFE se caracteriza por: a). Exclusión del Poder Ejecutivo en el Consejo General del IFE; b). La función del IFE queda como una función organizada por ciudadanos sin compromisos ni ataduras partidistas, ni subordinación al gobierno; c). Los representantes de los partidos políticos y del Poder Legislativo, así como el Secretario Ejecutivo tienen derecho a participar con voz, pero sin voto.²⁰⁸

¿Cuál es la importancia de que el IFE esté dotado de la autonomía constitucional?, la respuesta a esta interrogante la da el autor Jesús Villanueva Vega, quien afirma: *“desde el punto de vista jurídico, resulta necesario e indispensable que los órganos electorales estén contemplados en la Constitución como entes de equilibrio político y de defensa de la legalidad y de la democracia, a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento sea independiente y posean autonomía orgánica y funcional. Deben de contar, además, de una legislación secundaria propia que prevea las facultades, atribuciones y obligaciones que delimiten sus actividades con plena capacidad organizativa para expedir sus reglamentos internos y erigirse en el órgano de control de la legalidad de los actos de los organismos electorales inferiores para libre desempeño de sus funciones.”*²⁰⁹

Así resulta que el marco jurídico aplicable a un órgano autónomo, como es el caso del IFE es un requisito *sine qua non* para respaldar la función social y política que garantiza la paz, estabilidad e incluso, la existencia misma del orden público por la confianza que se deposita por la población en el funcionamiento de un organismo como el que analizo en este apartado.

En cuanto a su estructura orgánica, el IFE cuenta con los siguientes funcionarios y órganos que lo conforman:

²⁰⁸ Cfr. *Ibidem*, página 29

²⁰⁹ VILLANUEVA VEGA JESUS. “Ciudadanización de los órganos electorales”; artículo publicado en Altamirano, Revista del II. Congreso del estado de Guerrero, Año 3, segunda época, julio-agosto 2001, número 21. Chilpancingo, Guerrero, página 248

- El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales son elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. De esta manera se deben nombrar ocho Consejeros Electorales suplentes. Estos funcionarios duran en su encargo siete años, perciben las remuneraciones equivalentes a las de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no pueden desempeñar otro empleo, cargo o comisión, públicos o privados, salvo los que sin retribución alguna, desempeñen en asociaciones docentes, literarias o científicas.
- El Secretario Ejecutivo del IFE es nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente, y dura en su encargo siete años.
- Existen las Comisiones Permanentes que deberán ser presididas por un Consejero Electoral, podrán crearse las que sean necesarias, pero deberán existir las siguientes de manera obligatoria (artículo 80 COFIPE): Fiscalización de Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; Organización Electoral; Servicios Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica. Estas comisiones se integran sólo por Consejeros Electorales y funcionan de manera permanente.
- La Junta General Ejecutiva es el máximo órgano ejecutivo central, y es presidido por el Consejero Presidente. La Junta la integran, además del funcionario mencionado, el Secretario Ejecutivo del IFE, el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, el de Prerrogativas y Partidos Políticos, el de Organización Electoral, el del Servicio Profesional Electoral, el de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el de Administración.
- La estructura Ejecutiva se conforma por una Junta General Ejecutiva, presidida por el Secretario Ejecutivo del IFE y los titulares de las distintas Direcciones Ejecutivas. El Secretario Ejecutivo también conduce la administración y supervisa el adecuado desarrollo de los órganos técnicos y

ejecutivos del IFE.²¹⁰

En un estudio detallado, el Dr. Jaime Cárdenas Gracia señala que el IFE tiene una autonomía política total respecto a los demás órganos del Estado; cuenta además con autonomía financiera parcial respecto a los demás órganos del estado, toda vez que el IFE elabora su propio presupuesto y lo manda al Poder Ejecutivo para que éste lo incluya en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El patrimonio del IFE se integra con los bienes muebles e inmuebles destinados al ejercicio de sus funciones, el presupuesto que se le asigne y los ingresos que el propio IFE genere. En cuanto a la autonomía jurídica, el autor en consulta señala que es parcial, ya que las resoluciones que el IFE emite son revisadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En cuanto a la autonomía administrativa es parcial, debido a que en el caso de las licitaciones, el IFE debe acatar las disposiciones de la SHCP que en la materia emita. El IFE, en cuanto a la autonomía legislativa tiene facultad reglamentaria, así como para interpretar la legislación electoral. No tiene facultad de iniciativa de leyes. (artículos 3 y 82 del COFIPE).²¹¹

Del análisis anterior, se deduce que la autonomía consagrada en la Constitución al organismo en estudio es en materia política, para garantizar una transparencia y confianza en los ciudadanos en cuanto al ejercicio de sus funciones. Sin embargo, en las otras materias señaladas por el citado autor, se infiere que su autonomía no es total, ya que se encuentra sujeto en diversas actuaciones, a la revisión de sus actos por parte de otros poderes (el Judicial para el caso de revisión de las resoluciones emitidas por el IFE) o debe acatar normatividad dictada por la SHCP en materia de las licitaciones. Sin embargo, la autonomía del IFE es insoslayable, y permite que sus labores se lleven a cabo con

²¹⁰ Cfr. CARBONELL MIGUEL. "El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento; artículo publicado en Concordancias, revista del Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, A.C., Año 5, número 8, mayo-agosto del 2000, páginas 59 y 60

²¹¹ Cfr. CARDENAS GRACIA JAIME. "La Autonomía de los órganos electorales, una reflexión comparada", publicado en "Estudios Jurídicos en torno al IFE", UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, páginas 43 y 44

la mayor imparcialidad, transparencia y confiabilidad, para hacerse cargo de las funciones y atribuciones que la Constitución y las leyes secundarias le encomiendan.

5.1.2. EL BANCO DE MÉXICO

Esta institución se define, a decir de Armando Ibarra Hernández como: *"Eje del sistema bancario, financiero y monetario del país. Tiene entre otras funciones de interés público la emisión y reglamentación de billetes y monedas, actuar como banquero y consejero del gobierno y ser depositario de las reservas monetarias del país."*²¹²

Por su parte, la Ley del Banco de México señala que el mismo es el Banco Central, persona de derecho público con carácter autónomo. (artículo 1 Ley del Banco de México)

Entre los antecedentes de esta figura, el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez reseña que en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917, con la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal del artículo 28, se ordenaba la creación de un Banco único de emisión controlado por el Gobierno Federal. Este mandamiento se cumplimentó cuando se expidió la Ley que crea el Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1925. El 1° de septiembre de ese mismo año entra en funciones el organismo creado. En los años de 1936 y 1941, se expidieron nuevas leyes reglamentarias del Banco de México y es en éste último año cuando se le da la naturaleza jurídica de organismo público descentralizado, ratificándose dicha naturaleza jurídica en la Ley Orgánica del Banco de México de 1984.²¹³

²¹² IBARRA HERNANDEZ ARMANDO. Diccionario Bancario y Bursátil, segunda edición, 2000, Porrúa, México, página 23

²¹³ Cfr. DE LA FUENTE RODRIGUEZ JESUS, op. cit., páginas 93 y 94.

Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 28, dispone lo concerniente a la naturaleza jurídica del Banco de México, que a continuación en su parte conducente transcribo:

"Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

(párrafo sexto) 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."

Ahora bien, la autonomía del Banco de México *"implica que en el ejercicio de sus funciones el banco no debe quedar sujeto a las instrucciones del Poder Ejecutivo o de algún órgano parlamentario. Desde luego, esta condición puede cumplirse en muy diversos grados, y por eso en la práctica puede hablarse de bancos más o menos autónomos."*²¹⁴

De acuerdo con el autor en consulta, existen dos tipos de autonomía en los Bancos Centrales: los que son autónomos de derecho, y algunos otros que lo son de hecho. En el primer caso, se tiene que son bancos que de acuerdo a la legislación que les es aplicable, se encuentran subordinados a algún órgano del Estado, y que sin embargo, por cuestiones políticas y/o tradiciones, se les concede en la vía de los hechos un buen grado de autonomía. Como ejemplo de Bancos Centrales con este tipo de autonomía tenemos a los de Italia y Japón. En el extremo opuesto, tenemos a Bancos Centrales que se desempeñan con mucha menor autonomía que la establecida en sus respectivos marcos jurídicos. Así, el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América, sacrifica en

²¹⁴ ARRIGUNAGA GOMEZ DEL CAMPO JAVIER. "Ámbito Internacional de la autonomía en los bancos centrales", ensayo publicado en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Número 9, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1era edición, 1994, México, página 10

ocasiones, parte de su autonomía con tal de que no se le retiren ciertas facultades o atribuciones de gran independencia que le otorga la legislación positiva vigente.²¹⁵

La tendencia para otorgar autonomía a los bancos centrales ha sido la constante a raíz del detonante que implicaron los procesos de integración económica del mundo. En este orden de ideas, ha sido también difundido el objetivo esencial que todo banco central debe de cumplir: lograr la estabilidad de precios en los mercados donde regulen el flujo monetario. La razón es evidente, evitando el surgimiento o crecimiento de la inflación sin un control apropiado, no se puede aspirar al crecimiento económico y a la recuperación del empleo, entre otros objetivos derivados.²¹⁶

La autonomía de cualquier banco central implica que este tenga libertad para lograr el cumplimiento de dos atribuciones esenciales: la política monetaria, que implica el manejo y la determinación del monto de crédito del banco central y la cantidad de dinero en circulación. Por otro lado, la segunda atribución consiste en que el banco central rija la política cambiaria, que determina los precios bajo los cuales el banco central está dispuesto a comprar o vender divisas. En este último punto, sin embargo, a decir del autor en consulta, no se cumple en la mayoría de los países del mundo, salvo el ejemplo de los Estados Unidos de América, toda vez que en última instancia es el gobierno el que fija el control cambiario en el sistema monetario.²¹⁷

Por otro lado, de acuerdo con lo que señala Francisco Borja Martínez, la reforma al artículo 28 constituyó un punto de referencia, pues el Banco de México, pasa de ser un organismo público descentralizado, bajo el control del Gobierno Federal, a una nueva persona de derecho público, que ejerce funciones inherentes

²¹⁵ Cfr. *Ibidem*, páginas 10 y 11

²¹⁶ Cfr. *Ibidem*, páginas 11 y 12

²¹⁷ Cfr. *Ibidem*, páginas 15 y 16

al Estado sin estar comprendido en la Administración Pública Federal, que corresponde al ámbito del Poder Ejecutivo.²¹⁸

El régimen de autonomía concedido por la Ley Fundamental al Banco de México se encuentra comprendido por la naturaleza de sus funciones, ya que con la autonomía se garantiza un buen funcionamiento y administración. El objetivo primordial del Banco de México será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, también se garantiza que ninguna autoridad podrá exigirle financiamiento. El Banco de México cuenta, de este modo, con la suficiente libertad para fijar e implantar la política monetaria que estime conveniente para la realización de su objetivo primordial.²¹⁹

Esta figura rompe con el esquema tradicional de división de funciones del poder en un estado democrático liberal de derecho, pues esta figura de autonomía constitucional se debe de ir encuadrando de acuerdo al tiempo y circunstancias sociales que imperen en un sistema jurídico en un determinado momento. Lo anterior viene al punto, pues recordando como una de las causas de la hiperinflación que se vivió en nuestro país en la década de 1980, fue el hecho de que el Gobierno Federal ordenaba al Banco de México poner en circulación más billetes y monedas, originando con esto que los precios se elevaran hasta niveles jamás pensados, pues el Gobierno antes de cuidar la estabilidad de los precios, financiaba su gasto público con este tipo de operaciones. De ahí que la prohibición constitucional para que ninguna autoridad le exija financiamiento al Banco de México.

Al respecto, Felipe Calderón Hinojosa, en la época en que se estaba discutiendo la reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México, señalaba: *"Precisamente los desenfrenos, el caos y el financiamiento anárquico de*

²¹⁸ Cfr. BORJA MARTINEZ FRANCISCO. "Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México", ensayo publicado en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Número 9, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1994, página 32

²¹⁹ Cfr. idem

*programas-si ustedes les quieren llamar de una forma, o de caprichos si ustedes les quieren llamar de la otra- por parte del gobierno, se han podido hacer por la carencia de estos mecanismos ponderadores. Y en esta hipótesis, claramente preferimos una responsabilidad compartida entre el Banco de México, que debe sostener una política racional por lo menos de congruencia entre los diversos instrumentos de política económicas, que tiene que conjugar política o transmitir o concatenar esa racionalidad económica a las decisiones públicas gubernamentales.*²²⁰

Entre las causas que originaron la aprobación del régimen de autonomía del Banco de México, se encuentra el evitar una nueva crisis inflacionaria como la vivida en la década de 1980, pues a decir de Miguel Mancera: *"se ha querido construir esta barrera (la autonomía del Banco de México), porque la inflación causa un sinnúmero de males, especialmente en lo concerniente a la distribución del ingreso y a las posibilidades de crecimiento económico."*²²¹

En la actualidad, en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional se establece que la conducción del Banco de México estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente, desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones. Sólo por causa grave podrán ser removidos dichos funcionarios, y no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, ni públicos o privados, salvo en los que actúen en representación del Banco de México y los no remunerados en asociaciones literarias, científicas, docentes o culturales. Dichos funcionarios serán sujetos del juicio político previsto en el artículo 110 constitucional.

²²⁰ CALDERON HINOJOSA FELIPE. "Hacia una real autonomía del Banco de México", artículo publicado en Quórum, revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados: año II, número 16, julio de 1993, México, página 34

²²¹ MANCERA MIGUEL. "La autonomía del Banco de México", artículo publicado en Examen, revista editada por el PRI, año 6, número 66, noviembre de 1994, página 22

Entre los requisitos que se deben cubrir para ser integrante de la Junta de Gobierno se requiere que la persona sea ciudadana mexicana por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, no tener más de sesenta y cinco años cumplidos al día del inicio del período en el que desempeñará su encargo, gozar de reconocida competencia en materia monetaria y haber ocupado puestos de dirección dentro del sistema financiero mexicano, no haber sido sentenciado por delitos intencionales, ni ser inhabilitado para ejercer el comercio o algún empleo, cargo o comisión públicos o no haber sido removido de la Junta de Gobierno (artículo 39 Ley del Banco de México).

El Banco de México deberá de desempeñar las funciones siguientes, de acuerdo a lo establecido por el artículo 3 de la Ley del Banco de México: 1. Regular la emisión y circulación de moneda, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos. 2. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva. 3. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal, así como ser su asesor en materia económica y particularmente financiera. 4. Participar en el Fondo Monetario Internacional así como en los organismos de cooperación financiera internacionales y en los que agrupen a otros bancos centrales. 5. Operar con los organismos mencionados en el numeral anterior.

5.1.3. LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Este organismo tiene sus antecedentes en el ámbito nacional en la Procuraduría de Pobres, atribuida a Ponciano Arriaga en el año de 1847 en el Estado de San Luis Potosí. En el año de 1975 se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo defensor de los derechos e intereses de los consumidores, características analizadas en este trabajo.²²² El 3 de enero de 1979, se crea en Nuevo León la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos. El 21 de noviembre de 1983 se funda la Procuraduría de Vecinos en la ciudad de Colima.

²²² Ver infra punto 4.1.3.2.

El 29 de mayo de 1985 se estableció en la UNAM la Defensoría de los derechos universitarios. El 14 de agosto de 1988 se establece la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, dentro de la Ley de Responsabilidades para Servidores Públicos. El 22 de diciembre nace la Defensoría de los Derechos de los Vecinos en Querétaro. El 25 de enero de 1989 se establece la Procuraduría Social del entonces Departamento del Distrito Federal. El 13 de febrero de 1989, se crea la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.²²³

En 1990, con la finalidad de mejorar el desempeño de la Administración Pública Federal, así como para garantizar una mejor procuración e impartición de justicia, se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en aquel entonces como un organismo desconcentrado del Gobierno Federal, cuyo objetivo sería la protección, la observancia, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos previstos en el sistema jurídico mexicano.²²⁴

Este organismo está inspirado en la figura del *ombudsman* sueco, figura que es *"un mecanismo de control jurídico del poder público en general y de la administración pública en particular"*.²²⁵

El *ombudsman* es un organismo, cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia pero responde ante el Poder Legislativo, recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones y periódicamente rinde un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias.²²⁶

²²³ Cfr. CARPIZO MCGREGOR JORGE. ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?. CNDH, México, 1990, páginas 10 y 11

²²⁴ Cfr. ROCATTI V. MIREILLE. "El Ombudsman mexicano; reflexiones acerca de la función, retos y perspectivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", artículo publicado en la Revista Mexicana de Política Exterior, editada por el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, números 55-56, febrero de 1999, México, página 15

²²⁵ *Ibidem*, página 11

²²⁶ Cfr. CARPIZO MCGREGOR JORGE, op. cit., página 14

En este orden de ideas, un organismo cuya función consiste en ser, en cierto modo, el garante de la existencia de un estado democrático de derecho (no obstante que para la violación de garantías individuales los mexicanos contamos con el juicio de amparo, institución jurídica mexicana que es un verdadero contrapeso a los abusos y arbitrariedades que en un momento dado pudieran cometer algunos funcionarios con motivo de sus atribuciones y facultades) necesita de gozar de plena confianza por parte de la población, ya que de lo contrario la fuerza que en un principio pudiera tener (autoridad moral y confiabilidad de actuación imparcial) se diluiría por la suspicacia de que no realizara su encomienda de un modo independiente. Si esta hipótesis se llegara a actualizar, entonces la existencia del mencionado organismo no tendría razón de ser, ya que las recomendaciones que emiten no son vinculatorias, es decir, no obligan al cumplimiento de un modo coercitivo a las autoridades responsables de una violación a los derechos humanos de los quejosos, precisamente, porque su fuerza radica en la respetabilidad que se presume tiene el mencionado organismo entre la población en general.

Atendiendo el objetivo principal del establecimiento de un ombudsman, el hecho de que su estructura y naturaleza jurídica se encuadren dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal, aún tratándose de un organismo descentralizado, genera suspicacias y dudas sobre la imparcialidad de su actuación. Es por eso que, primero en el año de 1992, se adicionó un apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hecho que *“significó el ingreso pleno de la figura del ombudsman en el sistema jurídico mexicano y la fundamentación en el más alto nivel normativo de la CNDH.”*²²⁷

²²⁷ PÉREZ LOPEZ MIGUEL. “La autonomía alcanzada. La reforma del marco constitucional de los órganos protectores de los derechos humanos”, artículo publicado en *Quórum*, revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados Federal, LVII Legislatura, año VIII, número 68, septiembre-octubre 1999, México, página 50

Esta reforma adoleció de varios defectos, entre ellos que se dejaba abierta la posibilidad de que la CNDH fuera un organismo descentralizado más, dependiente del Poder Ejecutivo federal, pues *"la falta de precisión dejó al Congreso Federal el poder de establecer la estructura que considerara conveniente."*²²⁸

La iniciativa presidencial de reforma al artículo 102 constitucional menciona en la exposición de motivos, las siguientes consideraciones para proponer dicha modificación:

1. *La lucha contra la impunidad, tanto de delincuentes, como de quienes tienen a su cargo la persecución de aquéllos.*
2. *Humanizar el derecho penal, y mejorar los procedimientos relativos, con estricto respeto y preservación de los derechos humanos.*
3. *El compromiso presidencial de que el cambio, significado por la inserción de México en el nuevo orden mundial, se de por la vía del derecho.*
4. *Para coadyuvar a la mejoría tanto de los sistemas de procuración y administración de justicia, como de los procedimientos a cargo de la Administración Pública, se creó la CNDH para promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales actos.*²²⁹

En la fuente consultada, se señala que para la reforma constitucional que abrió la puerta a la autonomía constitucional de la CNDH, perfeccionada posteriormente en 1999, el jurista Ramón Sánchez Meda publicó un desplegado periodístico, en donde hace una defensa del juicio de amparo. En contrapartida, el

²²⁸ Cfr. *Ibidem*, página 52

²²⁹ PEREZ LOPEZ MIGUEL. "La incorporación constitucional de la CNDH" artículo publicado en *Alegatos*, revista editada por el Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azeapatzalco, Número 22, septiembre-diciembre de 1992, México, página 18

entonces diputado Porfirio Muñoz Ledo respondió en contra de los argumentos de la "inutilidad" de la CNDH: *"No ven que ésta es una institución nueva que no rompe el sistema jurídico vigente, sino que añade, no una garantía en el sentido jurisdiccional; ni añade una instancia más (sic) sino es una organización que por su prestigio, su jerarquía, por el apoyo de la sociedad y del propio poder público puede corregir actos de la autoridad por fuera del proceso administrativo."*²³⁰

La reforma de 1999 trajo como consecuencia que se redefiniera el concepto constitucional de los derechos humanos, ya que se establece que los órganos de protección de los citados derechos humanos tienen por objeto los que ampara el orden jurídico mexicano. El autor en consulta cita a su vez al autor Víctor Martínez Bulle Goyri, quien considera que el cambio *"es feliz, ya que corresponde más a lo señalado por la teoría de los derechos humanos donde el papel del Estado respecto de ellos es reconocerlos y ampararlos o garantizarlos."*²³¹

En cuanto a la denominación del órgano protector nacional, queda establecida en el cuarto párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional. Respecto a la autonomía de la CNDH, adquiere la categoría de órgano constitucional autónomo, al contar con autonomía de gestión, presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, al establecerse las mencionadas características en la propia Constitución.

El artículo constitucional que establece el régimen de autonomía y la fundamentación de la existencia de la CNDH, es el 102, apartado B, que transcribo a continuación en su parte conducente:

"Artículo 102. B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de

²³⁰ Ibidem, página 23

²³¹ PEREZ LOPEZ MIGUEL, op. cit., página 56

naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por seis consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La Ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las

inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas."

En cuanto a la integración de la CNDH, en el artículo 5 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH) se establece que la misma se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta 5 visitadores generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones. La CNDH para el mejor desempeño de sus responsabilidades contará con un Consejo.

Entre las atribuciones con las que cuenta la CNDH, se encuentra la de ser una especie de segunda instancia respecto de sus homólogos a nivel local. (artículo 6, fracciones IV y V), además de conocer de las quejas contra funcionarios públicos en los términos del artículo 102-B constitucional, de emitir recomendaciones que no sean vinculatorias, pero con la característica de ser públicas.

Por lo que se refiere a los asuntos de los cuales la CNDH no podrá conocer se cuentan los siguientes, establecidos en el artículo 7 de la LCNDH:

- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.
- Resoluciones de carácter jurisdiccional.
- Conflictos de carácter laboral, y
- Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

En resumen, la autonomía constitucional otorgada a la CNDH, en un primer momento en el año de 1992, y posteriormente subsanadas las lagunas y

omisiones de la primera inclusión constitucional, en 1999, el organismo en estudio cuenta con un verdadero régimen autónomo jurídico y político, característica que es la garantía ante la población mexicana de que el organismo que se conoce como ombudsman en nuestro país realizará una actuación imparcial, apegada a derecho, avalando la protección de los derechos humanos por parte de las autoridades y funcionarios que inciden dentro de la esfera competencial de la CNDH, establecida en la Constitución Mexicana.

5.2. CONVENIENCIA DE UNA ENTIDAD AUTONOMA PARA LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

Se han analizado en este trabajo algunas nociones respecto a este amplio y complejo fenómeno de la autonomía constitucional. Así mismo, se analizaron a los organismos que en la actualidad, dentro del sistema jurídico mexicano, cuentan con el estatuto de autonomía constitucional, es decir, que no se encuentran subordinados a ninguno de los tres poderes tradicionales en las que la doctrina liberal ha dividido las funciones del poder del Estado. Lo anterior no significa que dichos entes se encuentren exentos de la rendición de cuentas: muy por el contrario, también se establece que del manejo incorrecto de los recursos públicos y de las facultades y atribuciones que la Constitución y las leyes secundarias les confieren a los funcionarios que ostenten la representación y dirección de los mencionados entes autónomos, así como el resto de los servidores públicos (desde los altos y medios mandos, como los puestos operativos) se encuentran sujetos a lo que establezcan las leyes, en especial la Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como, desde luego, las disposiciones del Título Cuarto Constitucional.

En este orden de ideas, se puede analizar algunos de los elementos que han dado origen al estatuto de autonomía constitucional de los organismos, para poder precisar si dicho estatuto podría aplicarse a la CONDUSEF,

transformándola en el Instituto para la Protección, Procuración y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con régimen autónomo regulado desde la Constitución de la República.

En primer lugar, cabe destacar que las funciones que desarrollan los organismos que cuentan con el régimen de autonomía son fundamentales para el desarrollo social, económico o político del país. Generar confianza en los procesos electorales, en virtud de los cuales se eligen a los representantes populares y a quienes regirán a la Nación; garantizar que el Banco Central será una garantía en la lucha contra procesos inflacionarios, y no por el contrario, como ha sucedido en la historia reciente, una especie de "caja de ahorros" del Gobierno en turno, que propicie manejos inadecuados de la economía; y garantizar que el organismo encargado de recibir quejas y denuncias por violaciones a los derechos humanos tenga la confianza y el respaldo general, hablan por sí mismas y nadie pondría en tela de juicio la importancia de estas funciones públicas estatales que llevan a cabo los mencionados entes.

No menos importante es contar con una autoridad que proteja los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros ¿por qué?, debido a que todos en mayor o menor medida somos usuarios de algún servicio financiero, y hay algunos que por disposiciones legales o por acuerdos celebrados entre instituciones financieras y patrones (como en el caso de las AFORES) la voluntad de quienes son afectados de manera directa en el manejo de sus recursos (pensionados, en el mismo caso) y sin contar con un organismo público, que tenga la suficiente competencia y facultades para garantizar que sus recursos serán bien invertidos, y que en caso de que la institución financiera hiciera un hipotético mal manejo de los citados recursos, dicho organismo: 1. Pudiera exigir coactivamente la restitución de los mismos a la institución infractora; 2. Pudiera sancionar a la institución financiera, inclusive proponiendo la revocación de la concesión o autorización que se le hubiere conferido para actuar como institución financiera; y, 3. Tuviera la facultad de iniciar acciones legales, formular denuncias ante el

Ministerio Público, por la comisión de delitos por parte de los funcionarios de las instituciones financieras en las materias propias de la competencia del organismo, entre otras facultades.

En la actualidad, además de no contar con las suficientes facultades que permitan realizar estas acciones que beneficiarían a un sector muy importante de la sociedad, que carece de los recursos necesarios para contratar especialistas jurídicos que se hagan cargo de la defensa jurídica de sus intereses, la CONDUSEF a pesar de contar con la naturaleza jurídica de un organismo público descentralizado, se encuentra sectorizada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Presidente del organismo lo designa el titular de la dependencia anteriormente mencionada, situación que en un momento determinado podría no generar la suficiente confianza por parte de la sociedad, para confiar plenamente en la tutela y protección que en principio, pudiera proporcionarles el organismo, al estar "atado" a las decisiones de la SHCP.

Por otro lado, he propuesto en el capítulo anterior, en ciertos asuntos muy determinados, que constituyen la mayoría de las solicitudes de asesoría y quejas que la CONDUSEF atiende, sería conveniente implementar un régimen autónomo constitucional, para garantizarle al organismo la autoridad necesaria a efecto de que pudiera convertirse, sólo en estas materias que se han tratado²³², en un componedor de las controversias que se suscitan entre estos usuarios y las instituciones financieras respectivas, con la ventaja de reducción de cargas de trabajo en los Tribunales jurisdiccionales.

La CONDUSEF es en la actualidad la institución ante la cual los usuarios de instituciones financieras pueden acudir a presentar sus quejas cuando estimen violado un derecho o incumplido algún contrato celebrado entre ambas partes.²³³ No es necesario señalar el desencanto que surge entre los usuarios cuando no es posible apoyarlos de manera total, en los casos en que les asista la razón jurídica,

²³² Ver infra, propuestas de reformas a los artículos 60 y 63 de la LPDUSF, punto 4.2.2.1.

²³³ Cfr. QUINTANA ADRIANO ELVIA ARCELIA. Derechos de los usuarios de la Banca; Cámara de Diputados. LVIII Legislatura-UNAM; segunda edición, México, 2001, página 60.

pues la CONDUSEF, insisto, carece de las facultades legales y orgánicas suficientes para llevar a cabo tan trascendente labor.

La labor tan importante de la CONDUSEF no ha sido debidamente difundida, ya que su creación es producto de una necesidad social cada vez mayor. Efectivamente, como lo afirma la Doctora Elvia Arcelia Quintana Adriano, *"El mayor número, la diversidad de intermediarios y la especialización de los servicios financieros, así como la complejidad administrativa consecuyente que para los usuarios representan los órganos de supervisión y vigilancia que la legislación vigente ofrecían, plantearon la conveniencia e incluso la necesidad de que el público usuario contara 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 cometidas en la prestación de los servicios financieros."*²³⁴

Así pues, se tiene que la ingente necesidad de contar con un auténtico ombudsman financiero se hace imperativo, pues al contar con la referida autonomía constitucional, se estaría garantizando, desde el más alto nivel normativo, que la operación y funcionamiento del organismo se llevaría a cabo con todas las atribuciones y facultades, para garantizar un fin primordial de conservación y existencia del Estado mexicano mismo: coadyuvar a preservar la estabilidad económica, la seguridad jurídica entre las relaciones que se celebren entre los usuarios y las instituciones financieras y, por ende, contribuir al mantenimiento de la paz social.

La autonomía constitucional que propongo, traería una modificación al artículo 73, fracción X, en donde se establece la facultad del Congreso e la Unión para legislar en materia de servicios financieros. Se adicionaría un segundo párrafo, redactado de la siguiente manera:

²³⁴ QUINTANA ADRIANO ELVIA ARCELIA. Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México; UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas; México, 2002, página 50.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

X. Para 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 leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

PROPUESTA DE ADICION SEGUNDO PARRAFO. Así mismo, el Congreso tiene facultad para legislar respecto al organismo público autónomo, encargado de la protección, procuración y defensa de los derechos de los usuarios de servicios financieros, que se denominará Instituto Nacional para la Protección, Procuración y Defensa de los Derechos e Intereses de los Usuarios de Servicios Financieros. Dicho organismo tendrá autonomía técnica, de gestión, administrativa y presupuestaria y será, en los asuntos que la ley reglamentaria establezca, árbitro de estricto derecho para la solución e las controversias que se presenten a su conocimiento. El Instituto se regirá por una Junta de Gobierno, integrada por siete Consejeros elegidos de una terna propuesta por el Presidente de la República por una tercera parte de los miembros de la Cámara de Diputados presentes. De entre estos Consejeros se elegirá al Presidente del Instituto, quien durará en su encargo un período de cinco años, con posibilidades de una sola reelección posterior. Para ser consejero, la ley reglamentaria del Instituto prevendrá que reúna cuando menos los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce y ejercicio de sus derechos cívicos y políticos, no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal, y tratándose de delitos cometidos contra el patrimonio de las personas, cualquiera que haya sido la pena; no haber sido inhabilitado para ejercer el comercio o desempeñar un cargo, empleo o comisión públicos; tener más de treinta y cinco años cumplidos el día del nombramiento; contar con una experiencia mínima de diez años en puestos de alta dirección dentro del sistema financiero mexicano y contar, preferentemente, con título de Licenciado en Derecho.

5.3. PERSPECTIVAS DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN MEXICO

La protección y defensa de los usuarios de servicios financieros es una necesidad, que en principio, ha querido ser satisfecha mediante la creación de la CONDUSEF, organismo encargado de velar por la correcta aplicación de la LPDUSF.

Como lo he mencionado durante la exposición de la presente investigación, se necesita avanzar más, hasta llegar al otorgamiento del estatuto autonómico a la CONDUSEF para que se convierta en verdadero ombudsman protector de los usuarios de los servicios financieros.

El término perspectivas, de manera genérica, evoca una proyección a futuro, un deseo de que un suceso se realice en el futuro, ya que en una de sus acepciones, dicho vocablo significa *"esperanza o temor de sucesos considerados como probables, aunque alejados en el tiempo."*²³⁵

En este sentido quiero establecer cuáles son mis perspectivas en relación a este tema, tan novedoso y necesarios, que en nuestro país tiene un incipiente desarrollo y tiene una proyección futura de desarrollo muy importante, de acuerdo a lo que he analizado en esta investigación.

En efecto, la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros no es poca cosa, y en caso de que existiera alguna duda, cabría mirar el triste reflejo de nuestros hermanos en la Argentina, que por un incorrecto manejo del sector financiero en ese país, su viabilidad como nación está, incluso, en duda.

²³⁵ EL PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO 2000; Diccionario; Editorial Larousse; sexta edición, 2000, Colombia, página 783.

La sociedad moderna ha condicionado a que los recursos que millones de personas generan con trabajo y esfuerzo se inviertan en instituciones financieras de diversa índole, con la finalidad de que se encuentren "seguros", contribuir a la reactivación de los procesos económicos, que traerá consigo, el desarrollo económico, estabilidad social, y como consecuencia final, la estabilidad política en una sociedad determinada.

En México es necesario contar con un organismo tutelador de estos derechos e intereses, toda vez que la experiencia reciente en materia financiera, particularmente en materia bancaria, no ha sido muy gratificante, tal como lo he analizado durante el desarrollo del presente trabajo de investigación.

La CONDUSEF debe de transformarse en un organismo autónomo, que garantice el correcto funcionamiento de las relaciones jurídicas entabladas entre las instituciones financieras y los usuarios correspondientes. Así mismo, la CONDUSEF deberá de incidir en el establecimiento de la denominada "cultura financiera" que no es sino informar a los usuarios sobre las características de los productos y/o servicios que cada institución financiera ofrece, de una manera ágil, entendible para la mayoría y que satisfaga las necesidades de información de los usuarios en comento.

En nuestro país se empezó a dar una incipiente información sobre las características del sistema financiero en su conjunto, producto de que la sociedad actual se encuentra más informada, es más crítica y abierta, por lo que en el rubro de la protección de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, se prevé que poco a poco, irá dándose una mayor cultura financiera que evite en la medida de lo posible, el desarrollo de crisis financieras en nuestro país, y una seguridad a los usuarios de servicios financieros.

CONCLUSIONES

317-A

CONCLUSIONES

1. La base de la seguridad jurídica que corresponde revestir a las relaciones financieras y comerciales entre las instituciones financieras y sus usuarios o clientes debe de estar siempre amparada por las normas jurídicas aplicables al caso que corresponda, toda vez que dichas actividades revisten trascendencia para el Derecho, ya que la actividad financiera entre particulares - es decir, la que no se refiere a las finanzas estatales, hacienda pública, etc.- por su influencia en el desarrollo económico y social de una nación debe ser supervisada, vigilada y regulada por el Estado, a través de la normativa jurídica e instituciones competentes para su aplicación.
2. Si bien es cierto que la actividad financiera no estatal escapa a la intervención del Estado de manera directa en la misma, pues su finalidad primordial no es la de competir con los particulares que intervienen en los procesos productivos en una economía de libre mercado, el Estado es la persona jurídica con la que la colectividad humana denominada sociedad cuenta para su debida interacción y desarrollo armónico, por lo que debe asumir su papel de rector de las materias que son prioritarias y estratégicas para el progreso general de la comunidad que compone a una nación, garantizando una efectiva igualdad ante la ley de los actores que intervienen en dichas interacciones, en el caso particular entre los usuarios de servicios financieros y las instituciones encargadas de proporcionar los mismos.
3. Por lo que atañe a la amplia gama de participantes en el sistema financiero mexicano, desde las instituciones financieras, hasta las autoridades encargadas de la regulación, vigilancia y supervisión de la actuación de las mismas, considero que al organismo encargado por mandato expreso de la ley de velar por la equidad en las relaciones que se celebran entre las instituciones financieras y los usuarios correspondientes, se le debe proporcionar, entre otras facultades, la de tener acceso a la difusión masiva de las instituciones financieras, los productos y

servicios que las mismas ofrecen al público usuario, con la finalidad de crear una mayor conciencia respecto a la importancia en la vida cotidiana de todas las personas que revisten los servicios financieros proporcionados por las instituciones de referencia.

4. Es innegable la influencia que ha tenido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la transformación y adecuación - que no evolución o mejoramiento - del sistema financiero mexicano a las necesidades y exigencias de los sistemas financieros de nuestros poderosos socios comerciales. Al respecto es necesario comentar que diversas figuras jurídicas del derecho anglosajón se importaron de un *plumazo* a la realidad normativa del sistema financiero nacional, más no a una realidad fáctica que permitiera posibilitar a los posibles demandantes de sus servicios (como el caso del factoraje) ser usufructuarios de los presuntos "beneficios" que traería la diversificación de ofertas de instituciones financieras en nuestro país.

5. La competencia que reviste en la actualidad la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), derivadas de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSF) reviste un buen principio, que empero, es menester ampliar, con el único propósito de que el organismo en estudio en la presente investigación, pueda ser una verdadero medio de solución no sólo de controversias, sino de diversos problemas no contenciosos que, sin embargo, por la ignorancia de la mayoría de la gente en temas de índole financiera, devienen en conflictos que muchas veces pudieron evitarse con una simple aclaración. Al efecto, se requiere que la CONDUSEF pueda ejercer mayores atribuciones de autoridad en cuanto a la prevención y en caso necesario la sanción de las instituciones financieras que no proporcionen un servicio con calidad y eficiencia a su público usuario.

6. La característica fundamental que reviste la protección y defensa de los derechos de los usuarios de servicios financieros deriva de los derechos humanos, a través de los llamados derechos económicos, sociales y culturales (DESC) objeto de la celebración de diversas conferencias y pactos internacionales, los cuales no son sólo una mera declaración política de buenas intenciones, sino que los mismos son parte del orden jurídico de aquél Estado que haya signado y ratificado dichos pactos internacionales. En el caso mexicano, en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que los tratados Internacionales, que se encuentren de acuerdo con la misma, celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, constituirán Ley Suprema de la Unión. En este orden de ideas, los derechos del consumidor y los de los usuarios de servicios financieros no son meras concesiones gratuitas de un Estado benévolo y generoso, sino que más bien son auténticas obligaciones del mismo implementar los medios jurídicos y prácticas que hagan posible la observancia de los principios establecidos en los citados instrumentos internacionales en la realidad fáctica de su sociedad.

7. En diversos países, con anterioridad a que el legislador mexicano decidiera implementar en el país la disciplina de la protección y defensa de los derechos de los usuarios de los servicios financieros, diferenciando con ello la protección al consumidor - que en México se implantó en la década de 1970 - se ha observado un mejor desarrollo de sus respectivos sistemas financieros, al poder contar sus usuarios con instancias imparciales, especializadas y públicas que tutelan la equidad en las relaciones jurídicas derivadas de la contratación de servicios y productos financieros, así como constituir una auténtica instancia de solución de conflictos, sea mediante la conciliación o el arbitraje, dependiendo cada caso en particular.

8. Es necesario destacar que en México, si bien es cierto no existía por lo menos una idea cercana al *ombudsman* financiero, como se conoce en la actualidad a la CONDUSEF, en los diversos ordenamientos jurídicos se preveía una especie de germen de lo que en la actualidad es la LPDSUF, ya que en dichos ordenamientos jurídicos se regulaban procedimientos de conciliación y arbitraje y en los mismos se incluyeron capítulos referidos a la protección de los intereses del público usuario. Cabe hacer la mención de que en la actualidad, algunos de dichos cuerpos normativos contemplan algunas disposiciones que continúan vigentes en materia de protección de los intereses del público usuario, pues en dichas materias se escapa a la competencia con la que el legislador ha dotado al organismo en comento.

9. La CONDUSEF es un buen comienzo, como tantas veces se ha afirmado en la presente investigación, ya que en la actualidad si bien muchas personas no saben ni siquiera el significado del acrónimo "CONDUSEF", para una parte considerable de la misma ha constituido un verdadero medio de solución a los problemas que enfrentan con las instituciones financieras, o bien, les ha servido como un guía en los pasos y procedimientos a seguir para reclamar de las instituciones financieras una correcta prestación del servicio al que están obligadas.

10. Derivado de lo anterior, la propuesta que realice en el capítulo 4 de transformar desde el nombre mismo a la CONDUSEF, en un Instituto para la Procuración, Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en el que no sólo sea una procuraduría, sino que dadas las características de la institución del *ombudsman* financiero adaptado de otros sistemas tuteladores del extranjero que sirvieron de inspiración para la creación de la CONDUSEF, sea una verdadera autoridad - no sólo en el sentido formal y jurídico del vocablo - en la cual los usuarios y también las instituciones financieras puedan acudir como instancia que coadyuve al mejoramiento de los servicios que estas últimas proporcionan. Es decir, no se trata de confrontarse sistemáticamente o por

consigna con las instituciones financieras, ni de ver de alguna manera maniquea a los usuarios de servicios financieros como los "buenos" y a las instituciones como los "malos", sino que se trata de crear una verdadera cultura financiera, entre los usuarios y también entre las instituciones financieras, ya que lo que se encuentra en juego es el mejoramiento y progreso o estancamiento y aislamiento del sistema financiero mexicano en su conjunto.

11. Entre las funciones que se proponen para que el Instituto que pudiera sustituir a la CONDUSEF pueda cumplir con su labor de manera adecuada, se incluye que cuente con las facultades de una procuraduría, rigiendo su actuación a través de la equidad y la buena fe, que garantice la protección en los casos en que la razón jurídica asista a los usuarios, para coadyuvar en la observancia al respeto de las normas jurídicas que sean aplicables al caso que corresponda.

12. El Congreso de la Unión tiene en su poder el hacer realidad la propuesta de lograr la creación de una autoridad en materia de protección a los usuarios de servicios financieros, revestida con un carácter de ombudsman, ya que la discusión y en su caso aprobación, de las reformas constitucionales y legales propuestas, sólo es responsabilidad y competencia de este órgano del Estado mexicano.

13. La orientación y defensoría legal que se llevan a cabo en la CONDUSEF sería posible ampliar su cobertura en el Instituto que se propone, toda vez que en el caso del servicio de defensoría legal gratuita, para aquellas personas que cuenten con los recursos suficientes para un pago módico de derechos por la prestación del mencionado servicios y que su situación económica particular les permita hacer dicha erogación, podría beneficiarse de las ventajas que ofrece un organismo público con un cuerpo de defensores capacitados y que de otro modo, algún litigante privado cobraría un precio más elevado. Lo anterior desde luego, sin perjuicio de que en caso de las personas con nulos o escasos recursos puedan verse favorecidas con la gratuidad del servicio, según lo determinen las bases y

criterios que al efecto se aprueben. Con la anterior sugerencia se propone ampliar la cobertura del servicio proporcionado por el organismo, para hacer más asequible la defensa jurídica de los usuarios de servicios financieros ante los tribunales competentes.

14. Entre las facultades con las que se pretende dotar al Instituto que se propone, se encuentra la de ser una instancia efectiva de conciliación y arbitraje en el caso de las diferencias que surjan entre los usuarios de los servicios financieros y las instituciones correspondientes. Lo anterior, toda vez que dichos conflictos pueden tener solución sin necesidad de acudir ante un órgano jurisdiccional a dirimir dicha controversia, con las consecuentes pérdidas de tiempo y dinero que el desarrollo de todo proceso jurisdiccional impone en su tramitación, por lo menos en algunos juzgados y tribunales del fuero común.

15. En el caso de la conciliación, y derivado de la práctica en la cual las partes no acuden con una verdadera voluntad de llegar a un arreglo amistoso, sino acuden a la diligencia de conciliación sólo como mero formulismo para cumplir con el requisito que impone la propia LPDUSF, se propone modificar algunos de los esquemas practicados en la actualidad, en el entendido de que en caso de no avenirse y llegar a un verdadero arreglo voluntariamente, en casos muy específicos se propone dotar al organismo de la facultad que le permita constituirse en una verdadera instancia de solución de la conflictiva presentada a su conocimiento, al transformar en obligatorio el arbitraje motivado por las materias que se abordaron en detalle en la presente investigación. Lo anterior parecería un despropósito, sin embargo, en varios países, incluidos los de la misma tradición romanista como el nuestro, en ciertas materias la única vía legal para la solución de controversias la constituye el arbitraje. Tomando en cuenta de que sólo sería en materias muy determinadas que afecten sobre todo a la población de escasos recursos, que constituyen la mayoría de los solicitantes de los servicios de la CONDUSEF, y que de ninguna manera se propone convertir al organismo en un tribunal o algo por el estilo, la propuesta elaborada podría

acercarse más a convertirse en una realidad jurídica y práctica, pues ya lo es en diversos sistemas jurídicos en el mundo.

16. Asimismo, la trascendencia de dotar a la CONDUSEF o al Instituto que se propone de mayores facultades sancionadoras, se deriva de que en la actualidad, a las instituciones financieras se les sanciona de manera grave (revocación de la autorización para seguir operando como institución financiera) por manejos inadecuados en la contabilidad, en no respetar el monto mínimo de capitales sociales o de repartición de utilidades, entre otros, que corresponde proponer y aplicar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de las Comisiones Nacionales supervisoras que corresponda según el tipo de institución financiera de que se trate. Ahora bien, es curioso que en materia de la prestación de un adecuado servicio al público usuario por partes de las instituciones financieras, a la CONDUSEF no se le faculte para proponer la revocación de la autorización a dicha institución a la Secretaría de Hacienda, pues es igual de grave no cumplir con un servicio de calidad que se debe de proporcionar a todos los usuarios de servicios financieros por el sólo hecho de revestir esta calidad. Por lo tanto, la CONDUSEF como autoridad encargada de velar porque las instituciones financieras proporcionen un adecuado servicio al público usuario, debe de gozar de las mismas atribuciones sancionadoras de las que detentan las anteriormente citadas Comisiones Nacionales.

17. El estatuto de la autonomía constitucional es una característica que resulta ser necesaria para garantizar imparcialidad, confiabilidad y respeto en las actuaciones de diversos entes públicos que desempeñan funciones torales en el desarrollo social, económico o político en el país. Por lo tanto, no se considera caprichoso el proponer dicho estatuto a la CONDUSEF ya que su función es importante para lograr un sano equilibrio y desarrollo del sistema financiero mexicano, con lo cual se lograría el establecimiento de un auténtico *ombudsman* financiero en nuestro país. Es necesario puntualizar que la autonomía constitucional no significa impunidad o arbitrariedad en el manejo de recursos públicos, ya que de los

mismos existe una instancia encargada de fiscalizar su debida y correcta aplicación, y que audita incluso la actuación de los mencionados órgano: la Auditoría Superior de la Federación, como órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de revisar y analizar la cuenta pública ejercida. Incluso los órganos autónomos existentes deben rendir cuentas del presupuesto ejercido la Cámara de Diputados. Lo que se pretende con el establecimiento de la autonomía constitucional es generar certidumbre y confianza en la población de que la actuación del *ombudsman* financiero será imparcial, honesta y justa, sin ataduras con algún compromiso partidista o económico.

BIBLIOGRAFIA

325-A

FUENTES CONSULTADAS

LIBROS

1. ABRAMOVICH VICTOR y COURTIS CHRISTIAN; Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales; en la antología de Miguel Carbonell, Derechos Sociales y derechos de las minorías, 2da edición, Porrúa, México, 2001.
2. ACOSTA ROMERO MIGUEL, Compendio de Derecho Administrativo, Parte General, tercera edición, Porrúa, México, 2001.
3. -----Nuevo Derecho Bancario, 6ta edición, Porrúa, México, 1997.
4. -----Teoría General del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1999.
5. ADAME GODARD JORGE; Contratos Internacionales en América del Norte, McGraw Hill, UNAM, México, 1999.
6. AGUAYO QUEZADA SERGIO, El Almanaque Mexicano, Editorial Grijalbo, México, 2000.
7. APUNTES PARA EL DIPLOMADO "LOS FUNDAMENTOS JURIDICO-FINANCIEROS EN EL MEXICO ACTUAL, Universidad Latinoamericana y CONDUSEF, México, 2001.
8. ARMENDARIZ PATRICIA y MIJANGOS MARGARITA; Retos de la Globalización en el Tratado de Libre Comercio: el caso de los servicios bancarios; dentro de la antología Integración Financiera y Tratado de Libre Comercio: Retos y perspectivas, Siglo XXI, México, 1995.
9. BARRERA GRAF JORGE. Instituciones de Derecho Mercantil; tercera reimpresión, Porrúa, México, 1999.
10. BAUCHE GARCADIEMGO MARIO, Operaciones Bancarias, 4° edición, Porrúa, México, 1981.

11. BISCARETTI DI RUFFIA PAOLO. Introducción al derecho constitucional comparado, 1era edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
12. BRICEÑO RUIZ ALBERTO Derecho Mexicano de los Seguros Sociales, Editorial Harla, México, 1996.
13. BRISEÑO SIERRA HUMBERTO. El Arbitraje Comercial, Noriega Editores, México, 1988.
14. BURGOA ORIHUELA IGNACIO, El Juicio de Amparo, 34° edición, Porrúa, México, 1998.
15. -----Derecho Constitucional Mexicano; 10ª edición, Porrúa, 1996
16. CARDENAS GRACIA JAIME."La Autonomía de los órganos electorales, una reflexión comparada", publicado en "Estudios Jurídicos en torno al IFE", UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.
17. CARPIZO MCGREGOR JORGE. ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, CNDH, México, 1990.
18. CERVANTES AHUMADA RAUL. Títulos y Operaciones de Crédito. 15° edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
19. CHAVEZ CASTILLO RAUL. Juicio de Amparo, Oxford University Press, 2001, segunda edición, México
20. COLIN SANCHEZ GUILLERMO. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 16ta edición, Porrúa, México, 1997.
21. DAMM ARTURO, TLC-Oportunidades, Retos y Riesgos- Análisis Crítico, Edamex, México, s/e, 1994.
22. DAVALOS MEJIA CARLOS FELIPE. Derecho Bancario y Contratos de Crédito, Editorial Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, México, 1996.
23. DE LA FUENTE RODRIGUEZ, JESUS. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Tomos I y II, 3era edición, Porrúa, México, 2000.
24. DIAZ BRAVO ARTURO. Contratos Mercantiles, sexta edición; Oxford University Press, México; 2001.
25. DIAZ MATA ALFREDO Y HERNÁNDEZ ALMORA LUIS ASCENSIÓN, Sistemas Financieros Mexicano e Internacional en internet, Siccó, México, 1999.

26. GALINDO GARFIAS IGNACIO. Derecho Civil, vigésima edición, Porrúa, México, 2000
27. GALVAN RIVERA FLAVIO. Derecho Procesal Electoral Mexicano; McGraw Hill Interamericana, México, 1997.
28. GIRON ALICIA; Banca Comercial en Canadá, Estados Unidos y México; Integración Financiera y Tratado de Libre Comercio, Siglo XXI, México, 1995.
29. GOMEZ LARA CIPRIANO. Teoría General del Proceso, 9° edición, Editorial Harla, México, 1996.
30. HEGEWISCH DIAZ INFANTE FERNANDO.- Derecho Financiero Mexicano, 2° edición, Porrúa, México, 1999.
31. HERNANDEZ RAMIREZ LAURA, Comercialización Internacional de los Servicios en México, McGrawHill, 1998, México
32. IGARTUA ARAIZA OCTAVIO. Introducción al estudio del Derecho Bursátil Mexicano; tercera edición, Porrúa, México; 2001.
Integración Financiera y TLC -Retos y Perspectiva, editorial siglo XXI-Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, 1995, coordinadora Alicia Girón
33. JARAMILLO MARIO. Justicia por consenso. Introducción a los sistemas alternos de solución de conflictos., Bogotá Colombia, 1996.
34. KAPLAN MARCOS E IRMA MANRIQUE CAMPOS, coordinadores; Regulación de Flujos Financieros Internacionales, Instituto de Investigaciones Económicas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000, México.
35. LEON LEON RODOLFO. Evolución del Arbitraje Financiero Bursátil en México antes de la entrada en vigor de la LPDUSF, s/e, s/a
36. MUÑOZ LUIS, Contratos y Negocios Jurídicos Financieros, Tomo I, Parte General, Editorial Universidad, 1981, Argentina.
37. ORTIZ EDGAR Y ERRUNZA H. VIHANG; Los mercados de capital emergentes y la globalización financiera: retos para las finanzas modernas; Siglo XXI editores, México, 1995.
38. OVALLE FAVELA JOSE Teoría General del Proceso, 4° Edición, Oxford University Press, México

39. PETIT LAVALL MARIA VICTORIA, La protección del consumidor del crédito: las condiciones abusivas de crédito Biblioteca Jurídica Cuatrocasas, 1996, Valencia, España.
40. QUINTANA ADRIANO ELVIA ARCELIA. Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México; UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas; México, 2002.
41. QUINTANA ADRIANO ELVIA ARCELIA. Derechos de los usuarios de la Banca; Cámara de Diputados, LVIII Legislatura-UNAM; 2° edición, México, 2001.
42. RAMÍREZ DE AGUILAR LAVIN, EMILIO.- Apuntes para el Diplomado "Los fundamentos jurídicos financieros en el México Actual", Universidad Latinoamericana, edición propia, 2001.
43. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ JOAQUIN, Derecho Bancario, 9° edición, Porrúa, México, 1999.
44. RUIPEREZ JAVIER. La Protección Constitucional de la Autonomía; Colección "Temas clave de la Constitución Española", Tecnos, 1994, España.
45. RUIZ MORENO ANGEL GUILLERMO; Las AFORE, El nuevo sistema de ahorro y pensiones, 4ta edición, Porrúa, México, 2002.
46. SANCHEZ FLORES OCTAVIO GUILLERMO DE JESUS. El Contrato de Fianza, Porrúa, México, 2001.
47. ---- La Institución del Seguro en México; Porrúa, México, 2000.
48. SANTOS BELANDRO RUBEN. Arbitraje Comercial Internacional; 3era edición, Oxford University Press; México, 2000.
49. SILVA SILVA JORGE ALBERTO. Arbitraje Comercial Internacional en México, 2° edición, Oxford University Press, México, 2001.
50. URIBARRI CARPINTERO GONZALO. El arbitraje en México; Oxford University Press, México, 1999.
51. VESCOVI ENRIQUE. Teoría General del Proceso, Themis, Bogotá, Colombia, 1984.
52. WITKER, JORGE y HERNÁNDEZ, LAURA, Régimen Jurídico del Comercio Exterior en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000

53. WYAR ERNESTO; Tarjeta de Crédito y Defensa del usuario, Editorial Astrea, 2000, Buenos Aires, Argentina.

ARTICULOS PUBLICADOS EN REVISTAS ESPECIALIZADAS

1. ARRIGUNAGA GOMEZ DEL CAMPO JAVIER. "Ámbito Internacional de la autonomía en los bancos centrales", ensayo publicado en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Número 9, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1era edición, 1994, México.
2. Artículo titulado Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: su situación actual, dentro de la publicación ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL Y DERECHOS FUNDAMENTALES. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, Universidad de Granada, España, 2001.
3. BORJA MARTINEZ FRANCISCO. "Reforma constitucional para dotar de autonomía al Banco de México", ensayo publicado en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Número 9, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1era edición, 1994, México.
4. CABAÑAS CALVO JESUS JAVIER. "La autonomía en los órganos constitucionales autónomos", artículo publicado en Altamirano, revista del H. Congreso del estado de Guerrero, Año 3, segunda época, julio-agosto 2001, número 21, Chilpancingo Guerrero.
5. CALDERON HINOJOSA FELIPE. "Hacia una real autonomía del Banco de México", artículo publicado en Quórum, revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados; año II, número 16, julio de 1993, México.
6. CAMPA CIFRIAN ROBERTO. Procuraduría Federal del Consumidor en Revista de la Administración Pública, México, 1998.
7. CARBONELL MIGUEL. "El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento; artículo publicado en Concordancias, revista del Centro de Investigación, Consultoría y Docencia en Guerrero, A.C., Año 5, número 8, mayo-agosto del 2000.

8. DE LA PEÑA ROSA MARIA. "La ciudadanización del IFE", artículo publicado en la revista Ciudad-Ciudadano, órgano informativo editado por la Junta Local Ejecutiva del IFE en el DF, Año I, número 2, junio de 1997.
9. ESPINAVILLALOBOS JOSE en su artículo "La función de la Procuraduría Agraria en el nuevo ámbito de impartición de justicia Agraria; Revista de los Tribunales Agrarios, Tribunal Superior Agrario, Enero-Abril de 1994, Año II, núm. 5, México.
10. HERNANDEZ LARA FROYLAN. Procuraduría Agraria, antecedentes, naturaleza jurídica y atribuciones, en Revista de Administración Pública, México, 1998, número 97.
11. MANCERA MIGUEL. "La autonomía del Banco de México", artículo publicado en Examen, revista editada por el PRI, año 6, número 66, noviembre de 1994.
12. OJEDA PAULLADA PEDRO. Concepto de Procuraduría, en "Revista de la Administración Pública", Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 97, 1998, México.
13. PEREZ LOPEZ MIGUEL. "La autonomía alcanzada. La reforma del marco constitucional de los órganos protectores de los derechos humanos", artículo publicado en Quórum, revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados Federal, LVII Legislatura, año VIII, número 68, septiembre-octubre 1999, México.
14. ----- "La incorporación constitucional de la CNDH" artículo publicado en Alegatos, revista editada por el Departamento de Derecho de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, Número 22, septiembre-diciembre de 1992, México.
15. REVISTA DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL, Año XIII, Número 54, abril-junio de 1994, Centro de Documentación Bancaria y Bursátil, Madrid , España.
16. ROCATTI V. MIREILLE. "El Ombudsman mexicano; reflexiones acerca de la función, retos y perspectivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", artículo publicado en la Revista Mexicana de Política Exterior, editada por el

Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores, números 55-56, febrero de 1999, México.

17. ROJAS CUEVAS FRANCISCO. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; Instituto Nacional de la Administración Pública, Revista de Administración Pública, México, 1998.

18. UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MEXICO. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; Revista Autonomía Constitucional, México, 1980.

19. VILLANUEVA VEGA JESUS. "Ciudadanización de los órganos electorales"; artículo publicado en Altamirano, Revista del H. Congreso del estado de Guerrero, Año 3, segunda época, julio-agosto 2001, número 21, Chilpancingo, Guerrero.

PAGINAS WEB

1. http://www.condusef.gob.mx/inf_gen/servicios_ofrece.htm
2. <http://www.financial-ombudsman.org.uk>
3. <http://www.financial-ombudsman.org.uk/publications/banking-news.htm>
4. <http://www.lajornada.org.mx>
5. <http://www.eluniversal.com.mx>
6. <http://www.mediateur-de-la-republique.fr/mediateu/monde/index.htm>

LEYES, REGLAMENTOS Y DISPOSICIONES LEGALES

1. BASES Y CRITERIOS A LOS QUE SE SUJETARÁ LA CONDUSEF PARA BRINDAR LA DEFENSORÍA LEGAL GRATUITA
2. CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL
3. CODIGO DE COMERCIO
4. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL
5. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES
6. CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES
7. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
8. ESTATUTO ORGANICO DE LA COMISION NACIONAL PARA LA PROTECCION Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

9. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS
10. LEY DE CONCURSOS MERCANTILES
11. LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO
12. LEY DE LA COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
13. LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO
14. LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO
15. LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS
16. LEY DE SOCIEDADES DE AHORRO Y CREDITO POPULAR
17. LEY DEL BANCO DE MEXICO
18. LEY DEL MERCADO DE VALORES
19. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS
20. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS
21. LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO
22. LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES
23. LEY GENERAL DE TITULOS Y OIPERACIONES DE CREDITO.
24. LEY PARA REGULAR LAS SOCIEDADES DE INFORMACION CREDITICIA
25. LEY QUE CREA EL FIDEICOMISO QUE ADMINISTRARÁ EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE SOCIEDADES COOPERATIVAS DE AHORRO Y PRÉSTAMO Y DE APOYO A SUS AHORRADORES
26. REGLAS DE PROCEDIMIENTO A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 72 BIS DE LA LEY DE PROTECCION Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS
27. REGLAS PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE PRESTADORES DE SERVICIOS FINANCIEROS DE LA CONDUSEF.

DICCIONARIOS

1. DE PINA, RAFAEL Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1996.
2. Diccionario "El pequeño Larousse ilustrado 2000", México.
3. GARRONE JOSE ALBERTO; Diccionario Jurídico Abeledo Perot, Tomo I, Argentina
4. IBARRA HERNANDEZ ARMANDO. Diccionario Bancario y Bursátil, segunda edición, Porrúa, México, 2000.
5. LUCAS VERDU PABLO (COMPILADOR). Prontuario de Derecho Constitucional, Editorial Camares, Granada, 1996.
6. PALLARES EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil, 22da edición, Porrúa, México, 1996.
7. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS; Diccionario Jurídico Mexicano, 4ta edición, UNAM-Porrúa, México, 1991.
8. VARIOS. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Larousse, 1ª edición, 21ª reimpresión, México, 1994.