



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

ARAGÓN

"ANÁLISIS JURÍDICO DEL BURÓ NACIONAL DE CRÉDITO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A:
MARÍA ISABEL RAÑO PONCE DE
LEÓN

ASESOR: MAESTRO FRANCISCO JESÚS FERRER
VEGA.

MÉXICO

2004

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

En la vida, las caídas nos proporcionan la energía para impulsarnos hacia un nivel más alto, a recobrar el equilibrio, reaprender a valorar las cosas que realmente valen la pena y remontarte por encima de los devastadores golpes de la vida.

Es como si hubiera estado yendo por la vida con los ojos cerrados y de pronto los hubiera abiertos. Para mí el sentido de la vida implica la idea básica de estar inmersa en un estado de paz en cada momento de mi existir dejando que los milagros de la vida actúen en mí.

Doy gracias a la vida por darme muchos regalos maravillosos, pero sin duda alguna el más grande y hermoso regalo que me ha dado, el cual llevo engarzado en el corazón es mi FAMILIA.

Mis padres **MIGUEL & MARÍA DEL ROCÍO**,
Mis hermanos **JUAN MIGUEL & ROCÍO DE LA AURORA**.

Les agradezco el darme un hogar lleno de cobijo y bienestar, un hogar dentro del cual se me enseñó a ser una mujer de bien, a luchar para alcanzar y lograr todo aquello que me proponga, con un gran ejemplo de unidad y fortaleza incansable, por brindarme lo mismo una sonrisa, una caricia como un consejo, a ofrecerme los brazos para apoyarme en ellos cuando las cosas no van del todo bien, a estar ahí esperando por mí, gracias por su gran amor, a ese amor incondicional el cual me brindan a cambio de nada, nada que no pueda regresarles que es AMOR y GRATITUD.

Les dedico este trabajo, el apoyo e impulso de poder ser más que un ser humano una profesionalista, gracias por su calidez y sencillez como personas, que me han enseñado lo que realmente vale en la vida.

Gracias Dios por unirme a mi familia y a la vida en un círculo de amor que jamás se romperá.

A mis Tíos y Tías,
Primos y Primas,

Amigos de la Familia,
A mis Amigo(a)s,

A todos los que trabajan en la Cuarta Sala Fiscal,
Al Octavo Juzgado de Distrito Civil,

Con agradecimiento y cariño, por el apoyo incondicional que
me brindaron en el momento más duro de mi
vida.....

*Señor, conviérteme en un instrumento de tu paz.
Donde haya odio, permíteme sembrar amor;
donde haya herida, perdón;
donde haya duda, fe;
donde haya desesperación, esperanza;
donde haya oscuridad, luz;
y donde haya tristeza, dicha.
Oh, divino maestro, otórgame
no tanto buscar el consuelo, como consolar;
ser comprendida como comprender;
ser amada como amar;
porque cuando damos recibimos;
cuando perdonamos somos perdonados;
y cuando morimos nacemos a la luz eterna.*

San Francisco de Asís.

Todos podemos hallar muchas razones prácticas, económicas y convincentes para no hacer lo que nos gusta, sin embargo, todo trabajo es inútil, salvo cuando hay amor, haciendo lo que te gusta, aquello con lo que realmente disfrutas, por lo que has estudiado y luchado en la vida, deja que el tiempo y universo se ocupen de los detalles.

No olvidar que trabajar en lo que te gusta y disfrutarlo, es superior a gozar de lo que puedas producir o la compensación que recibas por tu labor.....



AGRADECIMIENTOS.

Deseo agradecer a la ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGÓN, a la Universidad Nacional Autónoma de México y a todos mis profesores de carrera.

Quiero dar las gracias al Lic. FRANCISCO JESÚS FERRER VEGA, por guiarme en la realización de este trabajo, al maestro que con sus enseñanzas a lo largo de la carrera, compartió conmigo sus conocimientos y tiempo para lograr ser abogada y avanzar un peldaño más del largo porvenir.

También deseo agradecer a los Lics. Francisco Tovar Galicia, al Dr. en Derecho Sergio Martínez Castillo, a la Mag. Martha Gladys Calderón Martínez, al Mag. Julian Casarrubias Pérez, al Lic. Eduardo Montesano Villamil, al Juez Carlos Manuel Padilla Pérez Vertti, al Lic. Ernesto Martínez Delgado, al Lic. Antonio López Castillo, y a todos aquellos licenciado(a)s con los que he convivido; así como a mis queridos amigo(a)s de carrera: Alma, Agustín, Cristina, Jacqueline, Jazmín, Jocelyne, Juanita, Mónica, Paola, Saúl.

Por su gran aportación, a la realización de mí formación como profesionista, que aún y no siendo todos maestros de profesión me han enseñado, dándome consejos, compartiendo experiencias, dejándome aprender de su trabajo y de sí mismos.

Gracias, gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	.....I
CAPITULO 1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	
1.1. GENERALIDADES.	.....1
1.1.1. Definición.	.....1
1.1.2. Antecedentes de la Administración Pública.	.....3
1.1.2.1. En Roma.	.....4
1.1.2.2. En Francia.	.....8
1.1.2.3. En México (1325 a 1917).	.....9
1.1.2.4. México en el siglo XX (1917 al 2000).	.....34
1.1.2.5. México Actual.	.....36
1.2. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	.....40
1.2.1. La Administración Pública Federal Centralizada.	.....47
1.2.1.1. Definición.	.....48
1.2.1.2. Organización de la Administración Pública Federal Centralizada.	.....49
1.2.2. La Administración Pública Federal Paraestatal.	.....51
1.2.2.1 Definición.	.....52
1.2.3. Organismos Descentralizados.	.....56
1.2.3.1. Definición.	.....57
1.3. SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.	.....58
1.3.1. Definición.	.....58
1.3.2. Entidades en Materia Financiera.	.....59
1.3.2.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).	.....60
1.3.2.2. Banco de México (BM).	.....61
1.3.2.3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).	.....62
1.3.2.4. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).	.....66
1.3.2.5. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).	.....69
CAPITULO 2 LAS SOCIEDADES DE INFORMACIÓN CREDITICIA.	
2.1. GENERALIDADES.	.....75
2.1.1. Antecedentes de las Sociedades de Información Crediticia.	.....77

2.1.1.1. Antecedentes en el Extranjero.	.....78
2.1.1.1.1. Europa.	.....78
2.1.1.1.2. Estados Unidos de Norteamérica.	.....80
2.1.1.2. Antecedentes en México.	.....81
2.1.1.2.1. Servicio Nacional de Información de Crédito Bancario "SENICREB".	.....83
2.1.1.2.2. Otras Sociedades dedicadas a esa actividad.	.....86
2.2. MARCO LEGAL DE LAS SOCIEDADES DE INFORMACIÓN CREDITICIA.	.....90
2.2.1. Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.	.....91
2.2.2. Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.	.....95
2.3. ALCANCE Y LIMITACIÓN DEL SECRETO BANCARIO EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE INFORMACIÓN CREDITICIA.	.....98
2.3.1. Consideraciones Generales Relativas al Secreto Bancario.	.....99
2.3.1.1. Antecedentes del Secreto Bancario en el Derecho Mexicano.	.....99
2.3.1.2. Concepto y Naturaleza Jurídica del Secreto Bancario.	.....100
2.3.1.3. Finalidades del Secreto Bancario.	.....100
2.3.1.4. Fundamento Jurídico del Secreto Bancario.	.....101
2.3.1.5. Excepciones al Secreto Bancario.	.....104
2.3.1.6. Responsabilidad por la Violación del Secreto Bancario.	.....109
2.3.2. Los Informes de Crédito.	.....111
2.3.3. El Secreto Bancario con relación a los Informes de Crédito proporcionados por las Sociedades de Información Crediticia.	.....114
CAPITULO 3 EL BURÓ NACIONAL DE CRÉDITO.	
3.1. GENERALIDADES.	.....117
3.1.1. Definición.	.....118
3.1.2. Antecedentes.	.....119
3.1.2.1. Tráns Union de México, S.A. S.I.C. y Dun & Bradstreet, S.A. S.I.C.	.....120
3.2. REGULACIÓN.	.....120
3.2.1 Marco Legal.	.....121
3.2.2. Objetivo Social de Sociedades de Información Crediticia de conformidad con la Ley para la Regular las Sociedades de Información Crediticia.	.....121

3.2.3. Requisitos para la Constitución y operación de Sociedades de Información Crediticia de conformidad con la Ley para la Regular las Sociedades de Información Crediticia.	.....122
3.3. SERVICIOS QUE OFRECE EL BURÓ DE CRÉDITO.	.....123
3.3.1. Base de datos del Buró de Crédito.	.....124
3.3.2. Como se conforma el Historial sobre Créditos.	.....125
3.3.3. Descripción general del procedimiento de atención de las Sociedades de Información Crediticia.	.....126
3.3.4. Solicitud de Reporte.	.....127
3.3.4.1. Ante la Sociedad de Información Crediticia.	.....127
3.3.4.2. Ante los Usuarios (Instituciones Financieras o Empresas Comerciales).	.....127
3.3.4.3. Tarifas Aplicables a la Solicitud de Reportes.	.....128
3.3.4.4. Identificación de los Clientes.	.....129
3.3.4.5. Contenido de los Reportes de Crédito Especiales.	.....130
3.3.5. Formas de Presentar una reclamación ante el Buró de Crédito.	.....131
3.3.5.1. Tarifas para Presentar una Reclamación.	.....133
3.3.6. Forma de Terminar con los Antecedes Negativos en el Buró de Crédito.	.....133
CAPITULO 4 CRITICA AL FUNCIONAMIENTO DEL BURÓ NACIONAL DE CRÉDITO.	
4.1. INVASIÓN DE FUNCIONES DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.	.....135
4.2. MONOPOLIO DE INFORMACIÓN.	.....136
4.3. FALTA DE PRECISIÓN EN EL CONTENIDO Y DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN.	.....138
4.4. ALCANCE Y AUTENTICIDAD DE LA AUTORIZACIÓN DEL SUJETO INVESTIGADO.	.....142
4.5. PROBLEMAS DE HOMONIMIA.	.....144
CONCLUSIONES.	.....146
PROPUESTA.	.....150
BIBLIOGRAFÍA.	.....151

INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene como objetivo principal investigar dentro de la Administración Pública Federal la ubicación de la Sociedad de Información Crediticia (Buró Nacional de Crédito) estableciendo con ello el papel y función que desempeña en el ámbito comercial y administrativo, determinando si realiza sus actividades como: ¿Intermediario financiero?, ¿Cómo sociedad que presta complementariamente servicios a intermediarios financieros?, y/o ¿Cómo una nueva figura ya que abarca también información que se presta al sector comercial y público?.

El marco legal que regula las actividades bancarias y de crédito en México es amplísimo, hasta la fecha las disposiciones se encuentran dispersas en numerosos cuerpos legales, constitucionalmente existen principios que dan bases al Gobierno Federal para actuar en esta materia, a su vez la Ley Orgánica de la Administración Pública encomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público todas las atribuciones relativas al uso del crédito público y ejercer las funciones que señalan las leyes de Instituciones Nacionales de Crédito Públicas y Privadas.

La Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia delega facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco de México, a la Comisión Bancaria y de Valores, estableciéndose con ello el marco jurídico dentro del cual la Administración Pública Federal desarrolla su actividad dentro del Buró Nacional de Crédito.

El marco jurídico que da origen a la Sociedad de Información Crediticia tiene como fin instrumentar mecanismos que reduzcan y de ser posible elimine la cartera vencida, es decir, este conjunto de normas pretende resolver el problema desde su origen.

En el primer capítulo de esta obra, se incluyen los antecedentes históricos de la Administración Pública, que ha tenido tanto una expresión institucional e histórica que nos remonta al establecimiento de las antiguas civilizaciones tomando como referencia la cultura de Roma y el desarrollo en México. Asimismo, la forma en que se estructura, explicando el funcionamiento de los órganos que la conforman, su división, también de nuestro sistema financiero.

En el segundo capítulo contemplamos los antecedentes de las sociedades de información crediticia, justificando el por qué y como fue que se crearon estas sociedades no solo en México sino en el extranjero, partiendo del comercio y del crédito. Las diferentes leyes que han regulado sus operaciones, las diversas circulares que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México entre otras, llegando a crearse la nueva Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia. También se incluye el secreto bancario, su evolución, su importancia y la relación que tiene con las sociedades de información crediticia, debido a su objeto y sus limitaciones y los secretos que deberán cubrir al constituirse como tales.

En el tercer capítulo "El Buró Nacional de Crédito", se aborda la finalidad de dicha empresa, las autoridades que regulan dichas actividades, la forma en que opera, describiendo los diferentes servicios que presta y sobre todo la forma de terminar o modificar de forma (positiva o negativa), la relación existente entre todas las personas y empresas del país que han tenido o tienen créditos de cualquier tipo.

En el cuarto y último capítulo presentamos algunas críticas al funcionamiento del Buró Nacional de Crédito como son: la posible invasión a las funciones que realizan autoridades administrativas; la falta de precisión en el contenido y de la difusión que se da del historial crediticio de una persona al prestar

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

el servicio de información crediticia, así como del alcance que este pueda tener. Otro aspecto importante que se maneja dentro de este capítulo es el hecho de que el Buró de Crédito, es la única empresa en México orientada a integrar y dar información sobre la solvencia moral de las empresas y personas físicas, causando un monopolio en este servicio. Lo anterior ha sido con el objetivo de identificar las posibles causas por las que se originan las críticas respecto al funcionamiento del Buró Nacional de Crédito en nuestro país, proporcionando una vez analizadas, las bases para encontrar posibles soluciones a las mismas.

Se utilizaron los métodos inductivo, deductivo, analítico e histórico, partiendo de un estudio general de la Administración Pública Federal, las Sociedades de Información Crediticia, hasta los efectos y actividades que realiza el Buró Nacional de Crédito.

Por otro lado se aplica la técnica de investigación partiendo de documentación pública y privada, a través de la cual, se estudiará la opinión y criterio de los especialistas en las materias de derecho administrativo, bancario y financiero. Para tener una base con suficiente criterio que me ayude a canalizar y aplicar todo lo relacionado con el tema de tesis.

CAPÍTULO 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

1.1. GENERALIDADES.

La administración pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedades, más o menos complejas, en las que se distingue la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

1.1.1. Definición.

Para poder hablar de la Administración Pública Federal en México, es necesario establecer una definición. El Diccionario de la Real Lengua Española define a la "Administración" como:

"Del latín TIONE.- acción de administrar; Pública.- acción del poder público al aplicar las leyes y cuidar de los intereses públicos, conjunto de órganos del que se sirve".¹

Otra definición que nos da la Enciclopedia Microsoft Encarta referente a la Administración Pública es:

"El conjunto de órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del Estado".²

Por otro lado el Diccionario Jurídico 2000 proporciona la siguiente definición sobre la Administración Pública:

¹ "Administración", Enciclopedia Microsoft® Encarta® 97© 1993-1996 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

² "Administración pública", Enciclopedia Microsoft® Encarta® 97© 1993-1996 Microsoft Corporation. Reservados todos los Derechos.

“Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera, la administración pública puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano o conjunto de órganos. Con frecuencia, suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de prestación de servicios públicos tendentes a satisfacer las necesidades de la colectividad”.³

Tenemos también conceptos eminentemente jurídicos de la administración pública, como el aportado por Garrido Falla quien afirma:

“Por administración Pública entendemos: a) en sentido subjetivo, el conjunto de organismos estatales encuadrados en el llamado Poder Ejecutivo del estado, y b) en sentido objetivo, la actividad desarrollada por dicho Poder Ejecutivo, excluida la actividad política o de gobierno. Y el derecho administrativo, es la parte del derecho público que determina la organización y comportamiento de la administración pública, disciplinando sus relaciones jurídicas con los administrados.”⁴

Otro concepto sobre administración pública nos lo da el maestro Miguel Acosta Romero, quien señala que existen diversas corrientes sobre la noción de la administración pública: concepción jurídica, de productividad, burocrática, política, psicológica e integral, y define a la administración pública de la siguiente forma:

“Es la parte de los órganos del estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica, y d)

³ Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000. Todos los Derechos Reservados. DJ2K-115.

⁴ MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM, México, 1980. Pág. 90.

procedimientos técnicos.”⁵ Asimismo, concibe a la administración pública desde dos puntos de vista, el orgánico que la identifica con el Poder ejecutivo y todos los órganos o unidades que directamente dependen de él y el funcional mediante el cual se entiende a la administración pública como “la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector.”⁶

1.1.2. Antecedentes de la Administración Pública.

La administración pública como actividad humana, objeto y fenómeno real, es tan ancestral como la aparición de las primeras civilizaciones que dejaron huellas en la historia de la humanidad.

Los autores y estudiosos del derecho administrativo contemplan el nacimiento de la administración pública en Francia a partir del siglo XIX, dándose el germen del moderno derecho administrativo, pues al tomarse conciencia de que existen derechos de los individuos frente al Estado, y que el primero es un sujeto que está frente a él, no un sujeto que éste pueda simplemente mandar, surge automáticamente la necesidad de analizar el contenido de esta relación entre los sujetos y el Estado.

La administración pública actual es el reflejo perfecto de la evolución histórica que trascendió de esquemas organizacionales rudimentarios hacia modelos mayores, variados y complejos, motivo por el cual dentro de este trabajo tratamos de ver a grandes rasgos como era la estructura de esas civilizaciones tomando de modelo a la cultura Romana. El gobierno no necesita ser reinventado, tiene existencia propia desde la antigüedad y sus enseñanzas primero como arte y después como ciencia lo demuestran.

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Edt. Porrúa. México, D.F., 1998. Pág. 79.

⁶ *Ibidem*. Pág. 81.

1.1.2.1. En Roma.

Desde la antigüedad, cuando el hombre tuvo la necesidad de reunirse en grupos para alcanzar una meta determinada, la administración ha permitido lograr que con el mínimo de esfuerzos individuales posibles se alcance un objetivo común o se obtenga un resultado óptimo. Como indica Meucci: "...la administración pública comienza sólo cuando se animan sus mismas instituciones de principios deducidos de la naturaleza del hombre y de la sociedad, lo que ocurre cuando en el espíritu de un pueblo nace y vive la obra de reflexión filosófica, y ésta se aplica a las relaciones de la vida social, siendo además necesario que ante los ojos de los juriconsultos existía un modelo de Estado en el cual la distinción de poderes, de órdenes, de oficios, de un lado, y la libertad constitucional, de otro, hagan nacer problemas, indagaciones y relaciones que, por su importancia, reclamen su atención."⁷

La administración pública se ha construido a lo largo de las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia hasta nuestros días, como parte de un gran esfuerzo de consolidar las diversas formas que adoptaron como polis, ciudades-estados-nación. Con diversos nombres, idiomas, lenguas y jeroglíficos, los administradores públicos del pasado dejaron evidencias históricas de la forma en que realizaban sus tareas para engrandecer la figura del rey, emperador, o gobernante con el que trabajaban.

"Los orígenes de algunos de los así llamados conceptos y prácticas de administración pública moderna fácilmente se descubren en la antigüedad. El famoso legislador bíblico, Salomón, dirigió el establecimiento de elaborados acuerdos comerciales, manejó proyectos de construcción y formó tratados de paz en el siglo X a. de J.C. Sin embargo, antes de la existencia de legisladores como Salomón, surgió la necesidad de un método, de un sistema, para gobernar y administrar al pueblo. Muchos legisladores antiguos emplearon a sus servidores de confianza para llevar a cabo sus deseos, dando a tales servidores la autoridad suficiente para actuar en su

⁷ MEUCCI. "Istituzioni di Diritto Amministrativo". 1905, 5ª. Edición. Pág. 10; citado por GASCÓN MARÍN, José. Desarrollo Histórico del Derecho Administrativo. Revista de Administración Pública Núm. 1982-Noviembre. México. 1982. Universidad Autónoma de México. Pág. 37.

lugar. Colectivamente entonces, esos servidores llegaron a ser el Consejo o Junta de Consultores para los Jefes. En la medida en que su poder y reputación creció, muchos de estos Jefes asumieron en sus tribus, posiciones teocráticas. Tanto temporal como espiritualmente fueron líderes del pueblo; para dirigirlo establecieron tabús y reglas de conducta. A través de su posición espiritual, usaron el temor a lo sobrenatural así como el temor al ridículo secular, para asegurar la obediencia a sus normas".⁸

En el advenimiento de la humanidad, en las comunidades más simples, el jefe o gobernante, quien detenta el poder, es capaz de dirigir personalmente todas las actividades relacionadas con la puesta en marcha del gobierno. Por la complejidad de las propias actividades las funciones deben ser compartidas o delegadas, consecuentemente surgen los primeros administradores u organizadores para desempeñar funciones bajo la dirección del líder. "Los primeros funcionarios públicos se dividen en tres clases: 1) gobernantes o manipuladores del poder; 2) directores o administradores, quienes se ocupan de la realización de los mandatos de los gobernantes; y 3) la clase inferior de trabajadores y esclavos que están a cargo del trabajo productivo de la comunidad. En general, el administrador público figura en el nivel medio."⁹

En Roma, con singular inclinación hacia la determinación y talento administrativo superior, los romanos consiguieron el control de una población estimada en cincuenta millones de personas. A pesar de que los fallos administrativos causaron la caída de Roma, el puro hecho de que Roma fuera capaz de levantar un gobierno y una estructura militar de tan gigantescas proporciones y dirigirlos con tanto éxito durante tantos años, es un tributo a su superior y avanzada capacidad y habilidad administrativa.

⁸ CLAUDE S., George Jr. *Historia del Pensamiento Administrativo*. Primera Edición. Traducido y Adaptado por Guillermo Maldonado Santa Cruz. Edt. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A. México, 1987. Pág. 3.

⁹ SÁNCHEZ, José Juan. "LOS NUDOS HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA". Revista de Administración Pública. La Administración Pública Mexicana ante el futuro. Número 100. UNAM. México. 2000. Pág. 117.

En la legislación romana "se encuentran disposiciones referentes a derechos y privilegios del fisco, a impuestos, a vías públicas, a los municipios, como lo muestran claramente los bronceos hallados en Málaga y Osuna que dan a conocer disposiciones sobre derecho municipal, prestaciones personales, aprovechamientos de aguas según la legislación especial dada a esas ciudades por los emperadores romanos; así como la Lex Metalli vispascensis referente a la administración de esta demarcación minera. En las Constituciones de Diocleciano se encuentran normas referentes a circunscripciones y organización administrativa. En el Corpus juris figuran los títulos de jure fisci, de aquis, de publicanis, de via publica."¹⁰

La organización imperial de Roma estaba forzada por la conquista de nuevos territorios y pueblos, los romanos tempranamente concentraron su mente en la manera más efectiva de organizarse y controlar su imperio. El problema consistió en cómo mantener el control, la lealtad y los impuestos en un imperio geográficamente disperso. Demasiada delegación a nivel local tentó a los militares y a otros a dividir o a desligarse de su lealtad a Roma. Y debido a la distancia existente y a la necesidad local de autonomía, y a una forma de organización altamente centralizada, probó no ser funcional para enfrentarse a las peculiaridades locales.

En el año 284 d. de J.C. siendo Diocleciano emperador, instituyó un nuevo sistema de organización en el que se ponía énfasis en la delegación sucesiva de autoridad. Comprendiendo que no podrían controlar las dilatadas fronteras del imperio sin una mayor delegación de su autoridad, dividió el imperio en 101 provincias; éstas a su vez, estaban agrupadas para formar trece diócesis, finalmente reagrupadas para formar cuatro importantes divisiones geográficas. Diocleciano nombró tres asistentes: uno con el título de Augusto y los otros dos con el título de cesar, para gobernar a las tres divisiones, reservando una par sí mismo. Nombró también vicarios para gobernar las diócesis y gobernadores para las provincias. A cada uno les delegó sólo la autoridad relacionada con el gobierno civil, negándoles el control de los ejércitos estacionados dentro de sus provincias y removiéndolos a dos niveles del emperador.

¹⁰ GASCÓN MARÍN, José. op. cit. Pág. 39.

La meta de Diocleciano fue solidificar la autoridad imperial, extendiendo de esta manera el principio de gradación, el efecto neto fue solidificar la organización reduciendo la importancia de la provincia como unidad de gobierno. "Algunos escritores califican como descentralizada la organización romana."¹¹

En Roma Imperial, "...se habían establecido ciertos tribunales especializados para hacer frente a los crímenes y fechorías oficiales. Hacia el año de 149 a. de J.C. había sido introducido un tribunal quaestio de repetandis para ocuparse de los excesos impuestos por los gobernadores de las provincias, mientras que durante el curso de los siguientes 50 años se crearon también el tribunal quaestio de ambitu para considerar los casos ilegales en solicitud de votos para un cargo y soborno, y otro quaestio de peculatu para juzgar los casos legados con el mal uso y el desfalco de los fondos públicos."¹²

Asimismo, en el Imperio tardío romano se encontraban en la cima las cabezas de la administración, algunas de las cuales tenían carácter ministerial, que incluían al perfecto del pretorio, los contadores de las tesorerías, el jefe de las oficinas y el cuestor del palacio. Además, estaban los funcionarios importantes de los distritos, tales como vicarios, gobernadores de provincias, los prefectos de las dos capitales, duques, contadores y agentes financieros y bajo éstos la gran masa de puestos inferiores. Cada uno de los altos funcionarios de las administraciones central y local tenían su cuerpo de oficiales que trabajaban en las scrinia separadas. Las cabezas de departamento eran asistidas por directores o asistentes, con títulos tales como proximus, secundarius o adjutor.

En la Edad Media, la organización feudal no era la más adecuada a hacer surgir la moderna administración pública, pero en los estatutos municipales se hallaban ya disposiciones referentes a responsabilidad de los administradores públicos. Posteriormente, en cada país se va formando la base de las instituciones modernas, y de un lado, el mayor o menor desenvolvimiento de nuevas doctrinas

¹¹CLAUDES S. Op. cit. Pág. 24.

¹²SÁNCHEZ, José Juan. op. cit. Pág. 118.

filosóficas y la orientación de éstas, y del otro, la experiencia que la realidad ofrecía como campo de observación y de experimentación, haciendo surgir con peculiaridades propias a la administración pública, que si por identidad de razas y copia de instituciones se muestra con caracteres semejantes en varios Países.

1.1.2.2. En Francia.

El desenvolvimiento científico del derecho administrativo comienza, en realidad, cuando se afirma el Estado moderno, cuando de los principios filosóficos se derivan las normas que regulan la organización de las sociedades políticas y las relaciones de los poderes públicos con los ciudadanos, diferenciándose las varias funciones del poder público. Es una ciencia moderna porque, como legislación anteriormente a la época de la formación de las ideas del Estado moderno, pueden hallarse en los códigos y en las recopilaciones, preceptos que hoy se consideran como legislación administrativa.

Antes de la revolución, en Francia existía una administración complicada y centralizada; pero no existía el derecho administrativo como tal, ni una verdadera legislación de este orden. No existiendo la separación de poderes, dominaba el poder del rey como absoluto e ilimitado. Con la revolución se comenzó por separar lo administrativo de los tribunales, y por estimar distinto lo administrativo de lo legislativo; pero aparecía todo ello comprometido por el carácter electivo de las autoridades, por la confusión entre la administración activa y la justicia administrativa, por una hostilidad, que calificaba de excesiva, contra el poder real y el judicial.

En el período de 1800 a 1818 se elabora la denominada justicia administrativa; apenas era conocida por los funcionarios la jurisprudencia; pero, desde el año VIII, se había establecido la separación de lo judicial y lo administrativo; en 1822 es presentada la jurisprudencia del Consejo de Estado como la sola guía de los jueces administrativos, dada la obscuridad y lo incompleto de las leyes y su carácter

accidental y transitorio; De Gerando con los trabajos de, *Programme de Droit administratif*, en 1819, y sus *Institutions*, en las que examina la materia de las entidades corporativas da paso a la construcción científica de la administración pública.

El estudio del derecho administrativo como ciencia, empieza a finales del siglo XIX, y fue avanzando en su definición científica y académica. Mencionando alguno de sus máximos exponentes: "Nicolás Delamare (1705), Juan Carlos Bonin (1808), Alexis Tocqueville (1830), Vivien (1840), Macarel (1850), George Langrod (1960), Michael Croizier (1970) Roland Drago (1972) y Jacques Ehevalier (1990)".¹³

1.1.2.3. En México (1325 a 1917).

La Administración Pública en México Tenochtitlan.

La Ciudad de Tenochtitlan se fundo en el año de 1325, su vida independiente comenzó hasta los tiempos de Izcóatl, cine años antes de la conquista. El Imperio Azteca estaba formado por la unión de tres estados: el de México, el de Texcoco y el de Tacuba, lo que se conoce también como la Triple Alianza.¹⁴

El gobernante o Tlatoani, era elegido de un grupo selecto de nobles (funcionarios, sacerdotes y militares) quienes tomaban en cuenta la capacidad y méritos de los candidatos, generalmente se elegía entre los hermanos o sobrinos del gobernante anterior. La función del Tlatoani era vitalicia, con un poder político judicial, militar o religioso absoluto, que se mantenía vigilado solo por costumbre.

Los atributos y funciones del Tlatoani eran: Ordenador de los campos, representante de la divinidad, promulgar leyes y Juez y Ejecutor de guerra. Al lado de éste estaba el Cihuacoátl, también representante de la divinidad, sus funciones eran suplir al

¹³ GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN, Carlos. Administración Pública Contemporánea. Edt. Mc Graw Hill. México, 1996. Pág. 6.

¹⁴ CHÁVEZ ALCÁZAR, Margarita. El Servicio Civil de Carreras en la Administración Pública. Primera Edición. México, D.F., 1985. Pág. 43.

Tlatoani en su ausencia o muerte, y lo representaba en el campo de batalla. "El Cihuacoátl jugaba un importante papel en materia hacendaría, judicial y cultural".¹⁵

Una vez electo el Tlatoani, se nombraba a cuatro grandes dignatarios que debían desempeñar funciones muy importantes administrativas, jurisdiccionales, hacendarías, militares y religiosas. Es conveniente señalar, que para la elección de cualquier servicio público, los aztecas tomaban muy en cuenta que los aspirantes contaran con espíritu de servicio, honestidad, capacidad física e intelectual para el puesto a desempeñar, interés por el mejoramiento de la comunidad y no tener vicios, por tanto, los méritos y capacidades personales eran determinantes para la ocupación de los puestos.

Los grandes sacerdotes, el Quetzalcóatl Tólec Tlamacazqui y el Quetzalcóatl Tláloc Tlamacazqui, se encontraban al frente del clero, y se encargaban del culto y de la educación. De acuerdo con Gladen "Para los aztecas, la religión y la guerra eran inseparables. El sistema político era completamente teocrático, considerándose las funciones sacerdotales del Gran Señor antes que sus responsabilidades."¹⁶

El Hueicarpixqui estaba a cargo de la hacienda pública y el Petlacácatl, era el encargado de la conservación del tributo. De igual manera el ejército era comandado por dos guerreros llamados Tlacatéccatl y el Tlacocheácatl. Por lo que respecta a la organización judicial, el Cihuacoátl se encontraba al frente del Tribunal Superior que se componía de trece jueces, este Tribunal se encargaba de los casos difíciles, sobre todo aquellos en los cuales la sentencia era la ejecución del infractor.

La administración pública en México Tenochtitlan fue vasta, más aún tomando en consideración la grandeza de esta ciudad y la presión ejercida por el constante crecimiento demográfico, que demandaba la construcción de obras públicas para mejorar y ampliar los servicios a cargo del estado. Estos antecedentes sirven de

¹⁵ LÓPEZ ROSADO, Diego G. La Burocracia en México, Época Prehispánica. Primera Parte. Secretaría de Comercio. México, 1980. Pág. 8.

¹⁶ GLADEN, E. U. Una Historia de la Administración Pública. Desde el siglo XI hasta nuestros días. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. 1989. Pág. 157.

referencia para examinar las características de los servidores públicos en esa época, los que ante el peligro inminente de fenómenos naturales tales como inundaciones, heladas, plagas, resolvieron con eficacia los problemas surgidos, de hecho se ha señalado que: "no existe constancia en los registros indígenas y en las crónicas posteriores, de descensos importantes de la población, de enfrentamientos civiles sangrientos o de epidemias que, al decir de Bernal Díaz del Castillo, brotaron trágicamente después de la conquista, por el culpable abandono de las eficaces reglas de salubridad establecidas por los gobernantes mexicanos."¹⁷

Para describir la administración pública de los aztecas, es necesario señalar que la autoridad del estado, se integraba con dos grandes poderes, el Administrativo a cargo del Cihuacoátl y el Ejecutivo, que parte del Tlatoani. Su estructura administrativa deriva de las distribución demográfica, de las jerarquías escolares, económicas, religiosas, militares y judiciales y se conformaba de la manera siguiente:

Administración Escolar.- El Calpulli, palabra náhuatl que significa casa grande; era la cuna político-social-administrativa de los aztecas. Dentro de la organización tradicional de los calpullis, se integró la organización educativa del estado, a través de dos grandes instituciones, los Calmecac y los Tepuchcallis, la primera de carácter esencialmente administrativo, y la segunda ejecutivo y militar. La educación era obligatoria para todos, sin excepción de persona, clase social o sexo y todos los aztecas debían cooperar en ella, así tenemos que de acuerdo a lo expresado por Margarita Chávez Alcázar: "la educación abría sus puertas a las diversas clases sociales. Cualquier tenochca tenía derecho, obligación y oportunidad de asistir a la escuela. Si sus facultades se lo permitían le era posible obtener una educación superior e ingresar al Calmécac donde se estudiaba para el sacerdocio o al Telpochcalli, para distraerse en la guerra. Es así como el hijo del macehualli también podía ascender a los grupos dirigentes de la función pública azteca."¹⁸

¹⁷ LÓPEZ ROSADO, Diego G. Op. cit. Pág. 38.

¹⁸ CHAVEZ ALCÁZAR, Margarita. Op. cit. Pág. 44.

Administración Religiosa.- Se conformaba por el Totec-quetzalcóatl, el Tláloc-quetzalcóatl (sumos sacerdotes) y el Mexicatl Tecuthli sujeto a estos. La administración escolar estaba supeditada a la religiosa, y ésta se encontraba bajo una fuerte administración del estado, unida a la milicia y el comercio.

Administración Fiscal.- Estaba integrada por los calpixques, recaudadores que se encontraban bajo las ordenes del Hueycalpixque y por el almacenista ayudante de este último, llamado Petlacácatl. El Tlillancácatl y el Tequimiloltecutli, eran los oficiales del templo mayor, y tenían como funciones el primero como tesorero del culto, y el segundo como encargado de la hacienda del templo, éstos se encontraban sujetos a las ordenes del Cihuacoátl.

Los tributos o impuestos eran entregados por cada pueblo vencido al calpixque y todos se centralizaban en Tenochtitlan, el Cihuacoátl asistido por el Tlatocan, repartía los productos de acuerdo a las necesidades administrativas e informaba del estado general de la hacienda de la hacienda pública para los efectos de las guerras.

Administración Gremial.- El control de las actividades comerciales y artesanales se encontraban también sujetas al Cihuacoátl, mediante la jerarquía discal. Los comerciantes bajo las ordenes del mixcoatlaylótlac y el acxotécatl y los artesanos a sus diferentes jefes según su actividad.

Administración Judicial.- Los aztecas de cada uno de los barrios de México Tenochtitlan, se reunían anualmente para nombrar a un juez, cuya competencia judicial era limitada, pues sólo podía conocer de los asuntos civiles y penales de poca importancia que surgían entre los vecinos del distrito a su cargo, de tal manera que eran elegidos anualmente 14 de estos jueces o teuctlis, para cada uno de los calpullis y entre sus obligaciones se encontraba la de dar noticia diaria al Cihuacoátl o al Tlcatéccatl de los asuntos en los que intervenían. En cada barrio existían también comisarios auxiliares de la administración de justicia, encargados de vigilar cierto número de familias y eran también nombrados de entre los miembros de casa barrio.

El Tribunal de principales, teuctlis y gobernantes, se encargaba de los asuntos en los que estuviesen involucrados los teuctlis, gobernantes, jefes de parcialidad y de calpullis y los miembros de las familias soberanas.

Existía también un Tribunal de Comercio, que operaba bajo tres Consejos: el Pochteca Tlatoque, concerniente a la organización interior de los comerciantes; el Mixcona Tlayótlac, consejo de cinco magistrados que regían el mercado, imponiendo y vigilando los precios, pesas y medidas; y el Tribunal de los Doce, quienes juzgaban las infracciones a los reglamentos de comercio, dudas comerciales, créditos y quiebras, y podían aplicar pena de muerte. Por último, el tribunal de los Gremios cuidaba de la disciplina y trabajo de los agremiados, de vigilar a los aprendices y juzgar de las infracciones cometidas en el trabajo contra los reglamentos del gremio, así como de recabar los tributos de su grupo.

Los magistrados supremos dentro de la administración judicial, estaban representados por el Cihuacoátl y el Altépetl, quienes presidían el Tribunal Superior también llamado Tlatocan. En éste se resolvían en definitiva las apelaciones de los casos criminales, y funcionaban como Tribunal de Segunda Instancia.

Jerarquía de Gobernantes.- Formaba parte también de la estructura del poder administrativo. Se constituía por los diversos gobernadores o tlacatecuhtli, y los Cihuacoátl agrupados en forma federal.

Como ya se señaló al frente del Poder Ejecutivo se encontraba el Tlatoani, quien tenía cuatro asistentes en asuntos de guerra, de los que a su vez dependían dos de las autoridades administrativas: el Hueycalpique jefe de la hacienda pública, y su ayudante el Petlacácatl, de esta forma se encontraban ligados los poderes administrativos y ejecutivos.

Para llevar a cabo sus funciones, los dos grandes poderes de organización: el administrativo y el ejecutivo, utilizaban a un numeroso grupo de trabajadores que laboraban en forma permanente o temporal. Estos trabajadores a los que bien

podían considerárseles hoy en día como servidores públicos, se dividían a su vez en dos grupos, el primero constituido por los trabajadores que eran proporcionados por las poblaciones sojuzgadas para edificar obras materiales, quienes recibían como remuneración por su trabajo únicamente los alimentos, y la promesa de mantener la seguridad de sus comunidades de origen y el segundo con carácter permanente, se conformaba por los funcionarios y empleados públicos mexicanos, que percibían ingresos y disfrutaban de las prestaciones concedidas por el Estado.

Como se ha señalado, la administración azteca era extremadamente eficiente aún cuando no se había realizado ningún intento por administrar minuciosamente a las tribus conquistadas, las que en tanto cumplieran con el pago de sus tributos, tenían plena libertad de tomar sus propias determinaciones y conservar sus propias leyes, de lo que se desprende un alto grado de lo que hoy se conoce como descentralización administrativa.

Al respecto el investigador Diego López Rosado ha expresado que: "Los grandes logros alcanzados por México Tenochtitlan en menos de un siglo, sus notorios avances en el aspecto material y militar no parece que hubiesen traído como consecuencia una creciente opresión social y política sobre sus ciudadanos, ya que no existe constancia de enfrentamientos entre las diversas clase sociales y menos aún dentro de la administración pública."¹⁹

Época Colonial.

Cuando llegaron los españoles a conquistar el territorio mexicano, no sólo impusieron su lengua y su religión cristiana, sino también una nueva forma de vida, y una cultura que se erigió sobre las ruinas de la cultura mesoamericana que ellos mismos destruyeron, de esta manera la administración pública en México, tuvo un cambio radical, derivado de las ideas y costumbres de los conquistadores, cuya administración tuvo como características primordiales la mercantilización de la justicia, la explotación desmedida de recursos, la opresión hacia los pueblos conquistados, y la corrupción.

¹⁹ LÓPEZ ROSADO, Diego G. Op. cit. Pág. 65

El principal organismo creado por los españoles para administrar a sus colonias, fue el Real Consejo de Indias, mismo que dependió en un principio del Consejo de Castilla. Dicho Consejo a decir de Romeo Flores Caballero "...tuvo a su cargo la administración, supervisión y reglamentación de todos los asuntos del gobierno colonial; era el único capacitado para resolver problemas operativos en las áreas financieras, judicial, política, militar, eclesiástica y comercial. Nada escapaba a su control y su influencia determinante condicionó la administración colonial de esta primera etapa."²⁰

Inicialmente el Consejo de Indias, se constituyó con un presidente, cuatro o cinco abogados consejeros, un fiscal, un secretario, un relator y un portero y además de las funciones antes señaladas, actuaba como Suprema Corte de Apelación y como oficina directa, supervisando los asuntos coloniales.

Posteriormente a la creación del Consejo de Indias, la Corona inició la administración jerarquizada de los territorios conquistados mediante la instauración de los virreinos; los virreyes tenían a su cargo la administración y control de los asuntos de justicia, financieros y la supervisión de los asuntos eclesiásticos y como función primordial, la de aumentar el envío de fondos a la corona, asimismo se les consideraba como los ejecutores de la política real. En el caso de la administración regional y sub-regional, se designaron gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, quienes tenían en sus ciudades una autoridad similar a la del virrey.

Dentro de la estructura administrativa de esta época, se encontraban también las Audiencias, estableciéndose la primera después de la conquista de México, y ante la negativa de la Corona para otorgar el gobierno civil de esta ciudad a Hernán Cortes, sin embargo inicialmente fue un fracaso, de acuerdo a lo señalado por Romeo Flores Caballero: "...la audiencia integrada por cinco miembros presidida por Nuño de Guzmán, fue un fracaso, en virtud de que sus miembros se preocupaban más por enriquecerse que por sentar las bases de la administración. Esto obligó a la Corona a

²⁰ FLORES CABALLERO, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. Segunda Edición. Fondo de Cultura Económica. 1988. Pág. 24.

formar una segunda Audiencia que sirvió de transición hasta la llegada del primer virrey.²¹

Las facultades de las audiencias, eran la de elaboración e interpretación de asuntos legislativos y judiciales; se encontraban subordinadas jurídicamente al Consejo de Indias, y eran el organismo supletorio del virrey en caso de ausencia.

Dentro de los sistemas implantados como instrumentos de la administración pública se encontraban, la encomienda y los cabildos. La encomienda se estableció con el objeto de explotar y controlar la tierra y se consideraba como el derecho de exigir tributo y trabajo de los indios, quienes se encomendaban a los españoles para trabajar las tierras y minas. Este sistema trajo como consecuencia, que los encomenderos se convirtieran con el tiempo en un grupo poderoso de presión que amenazaba a la Corona, motivo por el cual ésta, usó todo su poder para neutralizar posteriormente el poder de los encomenderos, cuya influencia se redujo notablemente al disminuir la población indígena.

Los cabildos eran la autoridad local, a través de la cual se conocía la autoridad real, estaban integrados por alcaldes y regidores. Cada pueblo era controlado por un cabildo compuesto hasta de doce regidores, quienes elegían anualmente a dos alcaldes. Los regidores controlaban la distribución de la tierra y producían las provisiones para el pueblo, supervisando también la distribución del trabajo en las minas. Los alcaldes tenían dentro de sus funciones la de escuchar cualquier petición en la que pudieran estar involucrados.

La administración pública en la Colonia tuvo serias deficiencias, no obstante que se contaba con una estructura administrativa, con frecuencia había indefiniciones en las actividades de los funcionarios y los límites y jurisdicciones de sus cargos no estaban precisados con claridad, esto aunado al hecho de que la gran mayoría fueran españoles nombrados por la Corona o el Consejo de Indias, por lo que no podían ser removidos sin su aprobación, lo que traía como consecuencia una gran

²¹ *Ibidem*. Pág. 35.

independencia de acción que conducía a la formación de intereses ajenos a la administración y por consecuencia a la corrupción que llegó a considerarse como práctica inherente a los puestos públicos.

La intrincada estructura administrativa de la Colonia se complicaba aún más por la distancia con la metrópoli, la dificultad en las comunicaciones, la diversidad y aislamiento de las regiones, el nombramiento exclusivo de españoles para los principales puestos, la tardanza en el trámite y solución de los asuntos oficiales, la falta de definición y delimitación de autoridades y la excesiva corrupción. Esto obligó al desarrollo de un sistema basado en la desconfianza, que impedía la buena marcha de la administración y que, con el tiempo, sería un elemento importante en la pérdida del imperio.

Se expidieron diversas reglas para la conducción del gobierno y la administración, sin embargo las tareas administrativas rebasaban la capacidad de los funcionarios disponibles, al respecto Roberto Rives Sánchez ha señalado que: "el gobierno colonial se caracterizó por contener muchos errores, principalmente en lo administrativo: pereza y negligencia de los empleados; espíritu de embrollo en la formación de expedientes, cuya resolución era lenta, desesperante e inoportuna, al grado de hacer famoso el principio se obedece pero no se cumple; ignorancia de otras disciplinas (economía), que tiene estrecha relación con la administrativa."²²

Un elemento clave dentro del desarrollo de la administración pública en la Colonia, fue la actuación de la Iglesia, derivado de su gran influencia en la sociedad y economía, existieron serias controversias y rivalidades con las otras instituciones coloniales. El poder eclesiástico español reprimió severamente todas las formas de disidencia al orden establecido, desde la política hasta la cultural y literaria, por lo que el estudio de la administración pública quedó en el olvido.

²² RIVES SÁNCHEZ, Roberto. Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México. Ediciones I.N.A.P. México. 1994. Págs. 31 y 32.

La influencia de la Iglesia fue tal, que muchos de los puestos públicos eran ocupados por sus propios miembros, de manera que llegaba a ejercer un evidente control sobre la economía, la política y la sociedad.

En estos términos, el gobierno colonial se debatía en la ineficacia, desorden y lentitud, lo que aunado a la inamovilidad de los cargos públicos y la corrupción impedían realizar los cambios necesarios.

Fue con el establecimiento del sistema de intendencias, con el que el gobierno colonial emprendió la reorganización administrativa de la Nueva España, con el objeto de descentralizar el poder concentrado en el virreynato. "Aquel Gobierno no empezó a manifestar ideas exactas de administración hasta que sancionó a fines del siglo anterior XVIII, las ordenanzas de intendentes."²³

Las intendencias eran unidades político-administrativas, a cuyo frente se encontraban los intendentes o gobernadores, éstos eran los representantes de la administración, de las finanzas, y los asuntos militares. No obstante la creación de las intendencias, los puestos del virrey y las audiencias se mantenían inalterables, lo que obstaculizaba en gran medida la labor de los intendentes. Sin embargo, la reestructuración administrativa con este sistema funcionó logrando sus mejores resultados en la reorganización de la hacienda; se clausuraron los desfalcos, se aceleraron los trámites de expedientes, así como los mecanismos de vigilancia y control. Se realizó la publicación de la Historia General de la Real Hacienda, documentos que contenían las explicaciones teóricas y prácticas sobre legislación y política cuyo valor sería incalculable para el manejo de estos asuntos después de consumada la Independencia.

Esta época sería considerada posteriormente como la época de oro de la sociedad colonial, sin embargo derivado de estas transformaciones políticas económicas y administrativas, se hicieron más marcadas las diferencias y contradicciones sociales del sistema español, causando un obvio descontento entre criollos y mestizos,

²³ Ídem.

aunado a estos problemas, la invasión de la península ibérica por el ejército francés en el año de 1808, que trajo como consecuencia la abdicación del trono de Carlos IV, con esto se inauguró una nueva etapa en la historia, que principió con un desorden social, político y por consecuencia administrativo, que a su vez dio la pauta para quienes deseaban luchar por la independencia.

De la Guerra de Independencia a la Constitución de 1857.

Al levantarse en armas Hidalgo, se inicia la guerra de independencia en México, en este período la administración de los asuntos públicos se realizaba en condiciones extraordinarias de acuerdo a la problemática económica que prevalecía.

En el año de 1812, se aprueba la primera constitución que rigió a la Nueva España, denominada Constitución de Cádiz. En esta se contemplaban principios liberales que aceptaban entre otras cosas, el libre comercio, la libertad de imprenta, la eliminación de los fueros eclesiásticos y militares y se transformaba al virrey en jefe político del territorio Mexicano.

Esta primera Constitución, estuvo en vigor parcialmente y por muy poco tiempo primeramente debido al rechazo que tuvo por parte de los partidarios del antiguo orden, sobre todo porque fue promulgada ante las autoridades españolas cuya legalidad aceptaban y debido al regreso de Fernando VII en el año de 1814, quien decreta su abolición, restaurando el absolutismo, sin embargo, la misma sirvió de inspiración para nuestros futuros instrumentos constitucionales.

El regreso de Fernando VII al poder, provocó que se estableciera con mayor énfasis la división ideológica y política de los vasallos de la Corona. De esta forma, mediante el discurso Sentimiento de la Nación, pronunciado ante el Congreso de Anáhuac en Chilpancingo, José María Morelos líder de los insurgentes, logra establecer el verdadero sentido de su lucha ante los titubeos de las autoridades coloniales, fijando al mismo tiempo los cimientos de una nueva constitución.

El 22 de octubre de 1814, se expidió el decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, mejor conocido con el nombre de Constitución de Apatzingán, en la cual se contempla el concepto de Soberanía Popular, y se establece la división de poderes con la supremacía del Supremo Congreso Mexicano integrado por diecisiete diputados. De este congreso dependería el Supremo Gobierno integrado por un triunvirato apoyado por las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Guerra; y el Supremo Tribunal de Justicia conformado por cinco funcionarios y siete jueces. Administrativamente el país sería gobernado mediante intendentes en las provincias, jueces en los partidos y en las jurisdicciones menores, se mantendrían provisionalmente gobernadores y ayuntamientos. Esta Constitución no llegó a tener vigencia pues era natural que el gobierno español no la aceptara.

Para 1820, la situación que prevalecía era de aparente calma, al ser derrotada la clase media y reprimido el pueblo, sin embargo, la clase dominante integrada por el clero, los comerciantes y el ejército virreynal, se toman partidarios del movimiento libertador y encuentran en Vicente Guerrero un aliado importante.

En este contexto, es reestablecida la Constitución de Cádiz, y junto con ésta regresaron las principales leyes liberales surgiendo así el Plan de la Profesa, con Agustín de Iturbide, lo que dio lugar a lo que se denominó Plan de Iguala, el 24 de febrero de 1821. Este Plan prometía brindar a los ciudadanos acceso a los puestos públicos, conservar los fueros, protección a personas, propiedades y mantener la burocracia inalterable.

Más tarde surge el Gobierno de la República encabezado por Juan O' Donoju iniciando así la nación mexicana su vida soberana, con un gobierno de tinte imperial. "El nuevo Virrey Juan O' Donoju, el último de los virreyes españoles, fue nombrado bajo la influencia de la masonería y de los partidarios de la independencia, aceptó el Plan de Iguala mediante los convenios conocidos como Tratados de Córdoba, en

donde se hacía el reconocimiento de la Independencia y la Soberanía de la Nación."²⁴

Los Tratados de Córdoba, ponen en manos de Agustín de Iturbide el gobierno provisional con un Consejo de 39 miembros para preparar el Congreso Constituyente y con fecha 27 de septiembre de 1821, Iturbide proclamó solemnemente la Independencia del Imperio Mexicano.

En esta etapa se dan una serie de acontecimientos importantes dentro del desarrollo de la administración pública que es nuestro objeto de estudio, tal es el caso del Decreto del 8 de noviembre de 1821, expedido por la Junta Soberana Gubernativa, mediante el cual se establecen cuatro ministerios: Secretaría de Estado y Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, facultada para el manejo de las relaciones diplomáticas; Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos, que tenía como función manejar la administración de justicia, asuntos eclesiásticos, así como las juntas supremas de medicina, cirugía y farmacia; la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y marina, manejaba lo referente a las armas y guerra de mar y tierra y la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, encargada del manejo de las rentas públicas, de igual manera, se crea la Tesorería General de la Nación aunque sin establecer sus funciones.

Los ministros tenían entre sus obligaciones, la de conceder audiencias diarias a los interesados sobre negocios a su cargo, así como proponer a la regencia reformas y mejoras a la administración.

El 21 de mayo de 1822 se declara a Iturbide como Emperador Constitucional de México. Su gobierno se caracterizó por una pugna constante entre éste y el Congreso, y su administración no dio oportunidades a los mexicanos de ingresar a la función pública al perpetuar el gobierno criollo y reprimir las formas de representación nacional. En estos términos el imperio no fue capaz de resolver los

²⁴ MORENO Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Sexta Edición. Edit. Pax. México, D.F., 1981. Pág. 99.

conflictos políticos que prevalecían, lo que provocó la abdicación de Iturbide el 19 de marzo de 1823, no sin antes reinstalar el Congreso que había disuelto y de acuerdo al Plan de Casa-Mata proclamado por Santa Anna, convocó a un nuevo Congreso Constituyente. Siendo importante mencionar que con la adopción del citado Plan, nuestro país quedó dividido en provincias o estados independientes, asumiendo así el dominio absoluto sobre sus asuntos.

El nuevo Congreso Constituyente, inicia sus labores el 5 de noviembre de 1823 las que dieron como resultado el Acta Constitutiva de 1824, en la que aparecen por primera vez conformados los Estados de la Federación. Roberto Rives Sánchez ha señalado que en este periodo: ".....se empieza a gestar la formación del estado nacional, propiamente dicho, que rompe con el orden y dominio establecido por los españoles y cuyo último eslabón lo constituye el régimen imperial de Iturbide."²⁵

Con la Constitución de 1824, podría considerarse que se da origen a la Administración Pública Federal en México, esta Carta Magna es el reflejo de la realidad política que prevalecía en ese momento, en ella se establecía la facultad de los estados para diseñar gobiernos y leyes de acuerdo con sus costumbres y economías, impulsando el desarrollo que les facilitara su organización, así como una forma de gobierno local con sus propios funcionarios y la organización administrativa que respondiera a los intereses locales sin descuidar los del país. Se establecieron de igual forma, los tres poderes, en la actualidad existentes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Una vez aprobada la Constitución, resultó electo como presidente Guadalupe Victoria, quien se enfrentó a una labor ardua en el ámbito de la administración pública, que en ese entonces era un completo desorden acrecentado por los problemas económicos existentes. Aunado a esto era necesario terminar con los malos manejos y la corrupción, así como recuperar la lealtad de los servidores públicos. La organización del gobierno de Victoria se realizó de acuerdo al Decreto del 8 de noviembre de 1821.

²⁵ RIVES SÁNCHEZ, Roberto. Op. cit. Pág. 40.

Este período fue de trascendental importancia para la reorganización de la administración pública, debido a la supresión de los intendentes por Decreto del 21 de septiembre de 1824, tratando de eliminar con ello las prácticas coloniales; en su lugar se crearon los comisarios, quienes desempeñaron un papel primordial en la formación y desarrollo de la administración pública, éstos se establecieron en cada Estado de la Federación como agentes del poder central, configurándose en términos estrictamente administrativos, como las primeras formas de delegación y de administración territorial.

De igual manera, es en el año de 1824 cuando surge el primer antecedente en materia de control global dentro de la administración pública, con la creación del departamento denominado de Cuenta y Razón, dentro del ministerio de Hacienda cuyas funciones consistían en formular los presupuestos y la Cuenta de Ingresos y Egresos. Este departamento sería suprimido en el año de 1831, estableciéndose en su lugar la Dirección General de Rentas, que entre sus atribuciones tenía la de inspeccionar los diferentes ramos administrativos del Gobierno Federal y formar el Estado General de Valores.

A partir del inicio del sistema federal y hasta 1835, el país tuvo dieciséis presidentes; los ministros de relaciones cambiaron en treinta y nueve ocasiones; los de justicia, treinta y cuatro; los de guerra cuarenta y ocho y los de hacienda, treinta y seis. En estos términos era sumamente difícil que la administración pública funcionara de manera eficaz y es evidente que la situación económica repercutió enormemente en el desarrollo de la misma, ya que al decir del investigador Romeo Flores Caballero: "Ningún gobierno fue capaz de integrar y ejecutar un presupuesto basado en la ortodoxia administrativa."²⁶

No obstante lo anterior, un avance dentro de la administración pública de esa época, fue la creación del Banco de Fomento a la Industria Nacional, mejor conocido como el Banco de Avío.

²⁶ FLORES CABALLERO, Romeo r. Op. cit. Pág. 85.

Consideramos de importancia señalar, que derivado de la situación político-administrativa que acontecía en nuestro país, se realizaron diversos estudios de tipo teórico al respecto, tal es el caso del elaborado en 1832 por Simón Tadeo Ortiz de Ayala, considerado como uno de los primeros teóricos del México Independiente, quien entre otras cosas señalaba que la indiferencia del pueblo ante la causa pública, se atribuía en gran medida a la falta de honradez en el ejercicio de la función pública motivo por el cual consideraba, era necesaria la formación y capacitación de servidores públicos. Estas consideraciones serían tomadas en cuenta hoy en día, como parte integrante del desarrollo de la administración pública, como veremos más adelante.

Antonio López de Santa Anna, regresa a nuestra historia en el año de 1834, planteando un nuevo sistema dominado por el centralismo, en el que hubo gran intervención por parte del ejército. Con esto se inicia una nueva fase del santanismo, declarándose un nuevo congreso constituyente que dio las bases para una nueva Constitución, por lo que en el año de 1836 surgen las Siete Leyes Constitucionales, con las cuales no hubo modificación en cuanto al número de ministerios, sin embargo el establecimiento del centralismo, modificó substancialmente la administración pública, al pasar los Estados a ser departamentos administrativos por gobernadores, nombrados por el Presidente de la República, estableciéndose para el auxilio de los gobernadores las juntas departamentales. Se estableció de igual manera la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial, sin embargo las leyes y reglas para la administración serían las mismas en todo el país.

Cobra particular importancia dentro de las Siete Leyes Constitucionales, la creación de un Supremo Poder Conservador, integrado por cinco personas, quienes tenían como atribución el declarar la nulidad de leyes, decretos o actos del Poder Ejecutivo y de la Suprema Corte de Justicia, así como declarar la incapacidad del Presidente para gobernar, se otorgan poderes ilimitados a este órgano, ya que se señalaba que solo era responsable ante Dios y ante la opinión pública y sus miembros no podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

Con las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República, del 28 de septiembre de 1841, mejor conocidas como Las Bases del Plan de Tacubaya, fueron sustituidas las denominadas Siete Leyes Constitucionales, estas bases mantenían en gran medida los principios de las Siete Leyes, sin embargo permitieron la eliminación del Supremo Poder Conservador; se señalaba que la administración se realizaría mediante cuatro ministerios: Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Institución Pública e Industria; Hacienda y Guerra y marina, y se creaba un Consejo de Gobierno integrado por diecisiete personas quienes auxiliarían al presidente.

La séptima de estas bases otorgó al Ejecutivo amplias facultades en todos los ramos de la administración y de la hacienda pública, atribuciones que fueron manejadas por Santa Anna a su beneficio, de tal suerte que durante este período el presupuesto público se encontraba en la miseria.

Es conveniente señalar, que durante el período de vigencia de las Bases de Tacubaya, que fue de septiembre de 1841 a junio de 1843, el país fue gobernado por cuatro Presidentes, y veinticuatro titulares de los ministerios de lo que se observa una constante movilidad de los cargos importantes dentro de la administración pública, que evidentemente provocó que las instituciones administrativas tuviesen una escasa estabilidad y por tanto un inadecuado desarrollo.

Con la junta Nacional Legislativa, conocida también como Junta de Notables instalada el 6 de enero de 1843, tuvieron origen las Bases de Organización Política de la República Mexicana, las cuales en su Título V organizaban al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública, y establecían un Consejo de Gobierno integrado por 17 miembros, que tenían entre sus atribuciones la de proponer reglamentos y mecanismos para un mejor servicio público.

De acuerdo con lo precisado por el maestro Felipe Tena Ramírez, "el 22 de agosto de 1846 se emitió un decreto expidiendo el Acta Constitutiva y de Reformas, mediante la cual se restableció la vigencia de la Constitución de 1824 y del régimen

federal",²⁷ concluyendo por tanto su vigencia las Bases Orgánicas de 1843. Dicho documento, trajo como consecuencias una serie de cambios políticos administrativos importantes, tales como la supresión de las asambleas departamentales y la instalación de las legislaturas en los Estados, produciendo también importantes cambios dentro del sistema hacendario del país.

En 1847 Santa Anna asume el Poder Ejecutivo, año en que la guerra con los estados Unidos de Norteamérica fue inevitable, lo que costó al país la pérdida de su territorio del norte. Este período fue de una aguda crisis para nuestro país y al respecto se ha señalado: "El estado mexicano perdía casi la mitad de su territorio, el gobierno reducía también su ámbito de operación; en tanto que la administración pública enfrentaba la más aguda crisis en la historia. Los gobernantes demandaban su organización, pues la eficacia había desaparecido en detrimento del ausente bienestar de la población."²⁸

Ante estos acontecimientos y el evidente caos dentro de todos los ramos de la Administración Pública, el gobierno intenta reorganizar el aparato administrativo, surgiendo en este tiempo la obra de Luis de la Rosa denominada Sobre la Administración Pública en México y Medios de Mejorarla, publicada en el año de 1852. En su obra De la Rosa señalaba que la administración del país continuaba con las prácticas heredadas de la colonia, lo que consideraba un error, y que la administración pública, debía estar en íntimo contacto con la sociedad, a efecto de satisfacer sus demandas, garantizando las garantías individuales.

Antonio López de Santa Anna, es nombrado el 17 de marzo de 1853, por las legislaturas de los Estados, nuevamente Presidente de la República, siendo este su último período presidencial, durante el cual fungió con un evidente sistema dictatorial. De inmediato integró su gabinete firmando el 22 de abril de 1853 el decreto mediante el cual se expedían las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, modificando con estas bases el número original de

²⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1999. Vigésima Edición. Edt. Porrúa. México, 1990. Pág. 429.

²⁸ RIVES SÁNCHEZ, Roberto. Op. cit. Pág. 114.

Secretarías de Estado al establecer las Secretarías de Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina y la de Hacienda. Así también se estableció en su artículo primero que para poder ejercer la amplia facultad para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, entraría en receso las legislaturas y otras autoridades con funciones legislativas de los Estados, con lo que se hacían más evidentes la potestad dictatorial con que era investido el Presidente Santa Anna.

En mayo de 1853 se establece la Secretaría de Estado y de Gobierno, elevando el número de Secretarías de Estado a seis, adicionalmente se cambio el nombre de la Secretaría de Hacienda por el de Hacienda y Crédito Público, y se establecen mediante un decreto, las atribuciones de cada una de las Secretarías, con excepción de la de Guerra y Marina y la de Hacienda y Crédito Público.

Fueron de suma importancia en este período el decreto del 29 de mayo del mismo año, mediante el cual tiene origen el primer antecedente de la Ley General de Bienes Nacionales y la de Ingresos y de Egresos, al establecerse mediante éste la enumeración de los bienes muebles e inmuebles que formaban parte del patrimonio de la Nación, así como los ingresos y la aplicación que debía dárseles; de igual manera se expide la Ley y el Reglamento para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual se reglamentó lo referente a las controversias que podían suscitarse entre el Estado y los gobernados, como consecuencia de cuestiones derivadas de la administración pública.

Santa Anna logró que sus facultades discrecionales en el manejo de la administración pública se prorrogaran de manera indefinida, lo que le permitió continuar manejando al aparato administrativo a su libre arbitrio. De esta forma durante los primeros meses de 1854, casi todo el país estaba sometido al poder central de este personaje, quien manipuló sobremanera la vida política y administrativa de la nación.

A partir de la destrucción injustificada de Juan Álvarez como Gobernador de Guerrero, éste inició los preparativos de un levantamiento en su hacienda La Providencia, en donde se redactó el Plan, que el día primero de marzo de 1854 se dio a conocer en el poblado de Ayutla.

El Plan de Ayutla, desconoció a Santa Anna y a sus funcionarios en el ejercicio del poder y en él se estableció que los representantes de los Estados y demás territorios debían nombrar a un presidente provisional para atender la seguridad e independencia del territorio y los demás ramos de la administración pública.

El Plan en resumen, desconocía a Santa Anna como presidente de nuestro país, reclamaba el nombramiento de un presidente interino y que se convocara a un Congreso Constituyente que favoreciera la restitución de la República.

Es en 1854 cuando se desploma al dictador y con ello el Estado centralista. El 24 de septiembre de ese año, Juan Álvarez nombra a los representantes de los departamentos que hoy se conocen como Estados de la Federación y es electo el 4 de octubre como presidente provisional de la República, cargo que desempeñó hasta el 11 de diciembre de 1855, período en el cual convocó al Congreso Constituyente, promulgado después de amplias discusiones en el consejo de gobierno, la Ley de Administración de Justicia y Orgánica de los tribunales de la Federación, mejor conocida como Ley Juárez, esta legislación dio fin a los fueros eclesiásticos y militares en cuanto a delitos del orden común, consagrándose con ello el Plan de Ayutla, al erigirse como primer mandato de los principales postulados de la igualdad ante la ley.

Al dejar Juan Álvarez la presidencia, nombra en su lugar a Ignacio Comonfort quien expidió la Ley sobre Presupuestos Generales de la República, mediante la cual se asigna una partida para cada dependencia, y se restablecen las jefaturas de hacienda. Adicionalmente, el 23 de mayo de 1856, Comonfort promulga el estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana y el 27 de enero de 1857 expide la Ley del Registro Civil.

Es el 5 de febrero de 1857, cuando después de múltiples debates en el Congreso Constituyente, se aprueba la Constitución Política de la República Mexicana, en la cual prevalece la igualdad en la República, depositando la soberanía en el pueblo y señalando como su voluntad el constituirse en una República representativa, democrática y federal, estableciendo por primera ocasión la libertad y autonomía de los Estados de la Federación.

Esta Carta Magna, fue motivo de sublevación, secundada por el mismo Comonfort, quien con la ayuda de Félix Zuloaga en diciembre de 1857 encabeza un movimiento en contra del liberalismo, a través del cual se desconoce la Constitución de 1857. Ante estos acontecimientos, Benito Juárez ocupa la Presidencia de la República, provocando con ello la existencia de gobiernos paralelos, el juarista y el conservador encabezado por Comonfort.

Juárez asume por tanto la Presidencia de la República y ante los acontecimientos traslada su gobierno a Guanajuato, en donde integra su gabinete y de acuerdo con Rodrigo Moreno Rodríguez: "En los tres años que duro la guerra de reforma, el partido conservador contó con seis presidentes de la República que disputaron a Juárez su legitimidad presidencial."²⁹

En julio de 1859 Juárez expide un comunicado a la Nación, con el que se da a conocer un programa de gobierno, a través del cual se pretendía entre otras cosas crear ordenamientos jurídicos más claros y sencillos, aumentar el número de escuelas públicas, dar mayor seguridad a la población favoreciendo la colonización y la capitalización, reformar radicalmente la hacienda pública con el objeto de mejorar la administración pública y desarrollar tareas estadísticas para conocer el estado en que se encontraba el país.

Posterior a esto, Juárez expide las conocidas Leyes de Reforma, con las cuales se da el inminente rompimiento entre el Estado y la Iglesia, lo que trajo como consecuencia que se modificara el nombre de la Secretaría de Justicia, Negocios

²⁹ MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F. 1980. Pág. 142.

Eclesiásticos e Instrucción Pública por el de Secretaría de Justicia e Instrucción Pública; así como una serie de cambios relacionados con esta postura juarista, tales como el decreto que estableció la no obligatoriedad de asistir a las fiestas religiosas y la Ley sobre Libertad de Cultos.

Vemos así que, según lo manifestado por Roberto Rives Sánchez: "A finales del año 1860 el partido liberal se perfilaba hacia el triunfo militar sobre el conservadurismo religioso, el gobierno del primero no tuvo más presidente que Juárez, en tanto que el gobierno conservador cambió seis veces de presidente, que sería confuso pormenorizar....."³⁰

Para el año de 1861 el triunfo de la Reforma fue completo, al estar vencidos los conservadores, Juárez ocupó la capital restableciendo en ella el Gobierno de la República. El resultado de la pugna entre liberales y conservadores fue un desorden terrible en todos los ramos de la administración pública, por lo que el gobierno de Juárez se encaminó a tratar de mejorar la hacienda pública.

La administración pública del país no presentaba mejoras, por el contrario, en febrero de 1861 se expidió un decreto por el cual se distribuían los ramos de la administración en seis Secretarías de Estado; sin embargo dada la situación económica del país, se tuvo que reducir la estructura administrativa a cuatro Secretarías: Relaciones Exteriores; Justicia, Fomento e Instrucción Pública; Hacienda y Crédito Público y Guerra y Marina.

Es de importancia resaltar, que la gubernatura de Juárez fue muy poco afortunada para el desarrollo de la administración pública, toda vez que de los nueve años que fungió como Titular de la Presidencia, tres de éstos estuvo en lucha con los conservadores fuera de la capital; una vez ganada la batalla a los conservadores, permaneció únicamente dos años en la Ciudad de México al tener que abandonarla nuevamente en 1863 para luchar en contra de los franceses e imperialistas. De tal suerte que durante su gobierno Juárez tuvo que encaminar la administración del país principalmente a la búsqueda de la paz.

³⁰ RIVES SÁNCHEZ, Roberto. Op. cit. Pág. 152.

Constitución de 1917.

La muerte sorprendió a Juárez en lucha contra varias sublevaciones de las cuales la que había cobrado mayor importancia fue la derivada del Plan de la Noria, promovido por Porfirio Díaz en noviembre de 1871, bajo el lema "Constitución de 1857 y Libertad Electoral", "Menos Gobierno y más Libertades."³¹

Mediante el Plan de Tuxtepec en enero de 1876, se desencadenó un nuevo levantamiento de Díaz, bajo el principio de no reelección y de desconocimiento del gobierno, lo que trajo como consecuencia que Porfirio Díaz asumiera el poder únicamente por una semana para ser sustituido por Juan M. Méndez, y posteriormente volver a cubrir la presidencia por tres años y medio, tiempo durante el cual, se extendieron los trabajos en vías férreas, se reorganizaron la Secretaría de Hacienda y se determinaron los estudios que debían de realizar los aspirantes a empleados públicos.

Con la prohibición de reelección establecida en 1890 mediante reforma constitucional, la permanencia de Porfirio Díaz durante treinta años en la Presidencia del país fue inminente y con ello se presentó un cambio en el desarrollo político y administrativo del país, que era de esperarse, tomando en consideración que durante un lapso de cincuenta y dos años, se dieron casi el mismo número de cambios en la Presidencia de la República. De esta forma se ha señalado que: "En los trescientos treinta meses en que Díaz estuvo ininterrumpidamente al frente del Poder Ejecutivo. La administración pública se desarrolló sobre todo en los siguientes aspectos: deslinde de tierras, comunicaciones, reorganización hacendaría³², educación y fortalecimiento de las fuerzas armadas."

Díaz otorgó gran importancia a las comunicaciones, por lo que establece en mayo de 1891 la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en 1897 reorganiza la Administración General de Correos y la construcción de ferrocarriles y líneas

³¹ MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo. Op. cit. Pág. 144.

³² *Ibidem*. Pág. 145.

telegráficas. Asimismo en materia educativa se crearon las escuelas Normales de Profesores, el Consejo Superior de Instrucción Primaria, La Dirección General de Instrucción Primaria. El Instituto Bibliográfico Mexicano, la Dirección General de Enseñanza, la Subsecretaría de Instrucción Pública, el Consejo Superior de Educación, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, el Instituto patológico Nacional, la Escuela Nacional de Altos Estudios y la Universidad Nacional de México.

Durante el año de 1910, se establecen la Dirección General de Aduanas, el departamento de Inspección de Instituciones de Crédito y la Dirección de Contabilidad y Glosa antecedente inmediato del departamento de Contraloría, a la que se le encomiendan las funciones contables y de agua.

El sufragio electoral, constantemente abolido por los gobiernos y la deplorable situación económica social de la población del campo, fueron los antecedentes causales de la revolución mexicana.

Una vez derrocado el gobierno de Porfirio Díaz y al triunfar la revolución, es Francisco I. Madero quien asume la Presidencia reorganizando la administración pública en ocho Secretarías, Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia; Instrucción Pública y Bellas Artes; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio; y Guerra y Marina. El gobierno de Madero trajo algunas innovaciones importantes, tales como la creación de la Academia nacional de Medicina; la reorganización del ejército con la creación de la Junta Superior de Guerra y el establecimiento del servicio militar obligatorio.

Con el triunfo de la revolución, se empieza a generalizar la idea de establecer un nuevo marco constitucional; es Venustiano Carranza quien como Primer Jefe del Ejército Constituyente, en 1916 en la Ciudad de Querétaro, convoca a un Congreso Constituyente, con el objeto de reformar la Constitución de 1857 para adecuarla a las nuevas necesidades del país basadas en las demandas sociales, económicas y políticas que se originaron en la lucha revolucionaria. De esta forma se concluye en la promulgación de un nuevo texto constitucional publicado el 5 de febrero de 1917.

En abril de 1917, Carranza aún como Primer Jefe del Ejército Constituyente expide la Ley de Secretarías de Estado, en la que se establecen seis Secretarías de Estado: Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Comunicaciones; Fomento, Industria y Comercio; y tres departamentos: Judicial (que posteriormente sería llamado como procuraduría General de la Nación); Universitario y de Bellas Artes (posteriormente Universidad Nacional) y Salubridad Pública.

Nuevamente el 25 de diciembre del mismo año, y ya como Presidente de la República, emite otra Ley de Secretarías de Estado, con la cual aumentaron a siete, siendo éstas la de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Industria, Comercio y Trabajo. Así también se establecieron los departamentos siguientes: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y el de Contraloría.

La creación de este último departamento cobra gran importancia dentro de nuestro objeto de estudio, el mismo se encontraba adscrito directamente al Titular del Ejecutivo, y surgió como un mecanismo para mejorar el funcionamiento de la Administración Pública a efecto de moralizar al personal al servicio del Estado. De tal suerte que el departamento de contraloría, se crea como un Órgano dotado de independencia y autonomía suficiente, cuya función dentro de la Administración Pública federal, comprendía no sólo la de supervisar la legalidad en el manejo de fondos públicos, sino también la evaluación del rendimiento gubernamental.

Es de importancia señalar que en enero de 1918 es expedida la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría, en donde se le encomienda llevar las cuentas generales de la Nación, realizar estudios sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las dependencias del gobierno, con el objeto de obtener mayor economía en los gastos y eficiencia en los servicios, así como establecer

métodos de contabilidad y procedimientos para rendir cuentas del manejo de fondas y bienes.

Carranza posteriormente es derrocado por los seguidores del Plan de Agua Prieta, lo que se considera como "el último caso en que se ha roto la continuidad institucional mediante procedimientos contrarios a la Constitución."³³

1.1.2.4. México en el Siglo XX (1917 a 2000).

La evolución de la Administración Pública Federal en México, corre paralelamente a la creación de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en relación al crecimiento de las necesidades y funciones del Estado entre las que podemos referir al texto del artículo 28 párrafo IV Constitucional donde prevé las funciones del Estado que de manera exclusiva ejerce y que como tales no constituyen monopolio o acción alguna estas son:

Correos, Telégrafos y Radiotelegrafía; Petróleo, Hidrocarburos, Petroquímica Básica, Minerales Radioactivos y Generación de Energía Nuclear, Electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional, incluyendo las establecidas por el artículo 28 Constitucional párrafos VI y VII que son: la emisión de billetes y la acuñación de monedas actividad propia y exclusiva de la Banca Central.

También como una de las funciones del estado que de manera exclusiva ejerce de conformidad con el artículo 28 párrafo VI y VII Constitucional, y que es de vital importancia para el desarrollo y rectoría de un Estado es la creación y manejo de:

Un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, cuyo 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.

³³ MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo. Op. cit. Pág. 147.

Aunado al crecimiento de la población y sobre todo a su concentración excesiva en los centros urbanos, los servicios públicos se volvieron pronto insuficientes e irregulares.

Durante las décadas de los 40's y 50's, la política económica que se adoptó en nuestro país fue de carácter proteccionista a la industria y fabricantes nacionales basada en la sustitución de importaciones y el otorgamiento de subsidios, debido a ello es necesario su regulación y con ello el nacimiento de Leyes Administrativas y Fiscales, la creación de numerosas Dependencias y Organismos Públicos de Fomento Económico.

Consecuencia de ello el estado se vio en la necesidad de aumentar el número de Secretarías de Estado, multiplicaron los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria e inventaron lo que se conoce como los Fideicomisos Públicos.

"Los primeros Organismos que cubrieron funciones de servicios públicos administrativos fueron:

Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Banco nacional de Crédito Agrícola, S.A., Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., Comisión Nacional del Café, Comisión Nacional del Olivo, Comisión Nacional de la Caña de Azúcar, las comisiones del Papaloapan, del Río Balsas, del Río Fuerte, del Río Grijalva, etcétera."³⁴

El Gobierno asumió un importante papel en la industria, dedicándose a la producción de diversos bienes como son:

Acero, fertilizantes, carros de ferrocarril, automóviles, minerales, cemento, papel, telas, barcos, azúcar y productos forestales, entre otros; así destacaron Altos Hornos de México, S.A., Fertilizantes Mexicanos, S.A., constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A., Siderúrgica Nacional, S.A., Sosa Texcoco, S.A., Astilleros Unidos de Veracruz, S.A. de C.V. Todo el ejercicio de los Organismos

³⁴ NÁVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano. 2 Edición. Edt. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. Pág. 102.

Paraestatales quedó registrado en la relación que la Secretaría de Programación y Presupuesto en diciembre de 1980 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero de 1981 registrándose entonces:

77 Organismos Descentralizados,
450 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria,
54 Empresas de Participación Estatal Minoritaria, y
199 Fideicomisos Públicos.

En 1982 el Presidente López Portillo, tomó la decisión política de expropiar la banca privada; de esta manera el Gobierno Federal enriqueció su caudal de empresas públicas, calificando finalmente a los bancos como Sociedades Nacionales de Crédito, su adquisición trajo consigo la propiedad de numerosas empresas privadas en las que eran accionistas mayoritarios aquellos.

En 1990, otra gran decisión política privatizó la banca pública, es decir, se dio marcha atrás con la privatización de la banca. El Ejecutivo Federal, con aprobación del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados reformó el artículo 28 Constitucional y el 123 para quitar al Estado el monopolio del servicio público de la banca y crédito y puso a la venta los Bancos del Estado.

Así mismo también en 1990 era tan enorme la cantidad de Organismos Estatales con que el Gobierno Federal contaba, que se vio en la necesidad de comenzar con una firme reducción de la administración y con ello el incremento de los Organismos Desconcentrados que como esencia guardan una relación jerárquica con algún Órgano Centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica, estableciéndose en lugares distintos a la cedes centrales urbanas.

1.1.2.5. México Actual.

Al decidir la nación mexicana acerca de su forma de gobierno, optó por una República representativa, popular, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios consagrados en la Constitución Federal

de 1824, la Carta Magna de 1857 y la Ley Fundamental de 1917, que interpretan las conquistas del pueblo obtenidas a partir de su vida independiente, de las luchas de reforma y de la revolución social de principios del siglo veinte.

El Estado mexicano es la institución más importantes de nuestro conglomerado social. Este organismo jurídico que representa física y políticamente a la sociedad, se hace presente a través del gobierno, el cual opera por medio de la administración pública.

En un Estado soberano, representativo, democrático, republicano y federal como el nuestro, el gobierno está integrado por poderes y niveles en su estructuración. Cuando se habla del Gobierno de la República se hace referencia al Supremo Poder de la Federación, que se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conforme a lo dispuesto por el artículo 49 constitucional.

El poder público de los estados se divide también para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las entidades federativas adoptan, en su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, los cuales experimentan complejos procesos de organización y estructura jurídica-administrativa para realizar la misión institucional del Gobierno de la República, según se describen enseguida.

El Poder Legislativo, como parte del Gobierno Federal, es el medio a través del cual los ciudadanos establecen sus normas legales y disponen de una plataforma y foro de discusión nacional de los grandes temas que le interesan a la comunidad. El poder Legislativo tiene también una expresión importante de administración en sus marcos jurídicos y en su estructura orgánica. Para cumplir con la función que le encomienda la Constitución, el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados conformada por

representantes de la nación y otra de Senadores integrada por representantes de cada estado de la Federación y del Distrito Federal, a las cuales corresponde básicamente la elaboración de la ley. La aprobación de las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es competencia del Constituyente Permanente del Poder Legislativo de la Unión.

La representación popular, compuesta de 500 diputados y 128 senadores, se organiza, conforme a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en grupos parlamentarios para realizar tareas específicas en las Cámaras y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso Legislativo. Asimismo, los coordinadores de esos grupos pasan a formar parte de la Gran Comisión de cada Cámara. Las Cámaras cuentan también con el número y tipo de comisiones que requieran para el cumplimiento de sus atribuciones.

Consolidar el Estado de Derecho y un País de Leyes es uno de los objetivos fundamentales y compromiso del Gobierno de la República, de tal suerte que el régimen de convivencia social se rija aplicando la ley a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos. Corresponde al Poder Judicial de la Federación interpretar las normas, determinar su violación y sancionar a quienes las infringen. Con objeto de realizar su cometido, y de conformidad con la Constitución Política, el Poder Judicial se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal. El Poder Judicial de la Federación se ejerce también por el Jurado Federal de Ciudadanos. De igual manera intervienen los Tribunales de los Estados y el Distrito Federal, en cuanto auxiliares de la justicia federal en materia de amparo de índole penal, y en las demás en que, por disposición de la Ley deban actuar con tal carácter.

El Poder Judicial dirime las controversias, que, por razón de competencia, se suscitan entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados y del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.

De conformidad con la división de poderes establecida en la Constitución Política, se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Las funciones del Poder Ejecutivo son de naturaleza política y administrativa. Las primeras están referidas a su relación con los otros dos Poderes y órdenes de gobierno, y al impulso y orientación que dé a la actividad del Estado. Las segundas se ocupan de la ejecución y aplicación de las normas jurídicas, además de los actos materiales que tienen por finalidad un servicio público y sus relaciones con los particulares.

Para el despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo se auxilia de la Administración Pública Federal. Esta se integra por el conjunto de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas del Ejecutivo.

De conformidad con la Ley Orgánica que distribuye los negocios del orden Administrativo de la Federación, tal y como lo dispone la Constitución Política, la Administración Pública Federal se divide en centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Centralizada está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las dependencias pueden disponer de órganos administrativos desconcentrados, que les están jerárquicamente subordinados.

La denominación de las dependencias que conforman la Administración Pública Federal Centralizada se enuncia en el artículo 26 de la Ley Orgánica respectiva, transcrito en el capítulo **Organización de la Administración Pública Federal** de este trabajo, y sus atribuciones y funciones se describen en los apartados correspondientes a cada una dentro de la tesis.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos componen la Administración Pública Paraestatal.

De igual forma, se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal la Procuraduría General de la República, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su Titular el Procurador General de la República, quien es designado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con ratificación del Senado, les atribuyen la Constitución Política, su propia Ley Orgánica y demás disposiciones aplicables.

Además, el Ejecutivo Federal cuenta con Tribunales Administrativos competentes para conocer las controversias que provoca su actuación con los particulares, en materias de lo Contencioso, Fiscal y de Conciliación y Arbitraje. También dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal se ubican organismos gubernamentales expresamente previstos en las leyes como autónomos.

1.2. ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Para poder desarrollar en el presente trabajo la estructura y organización de la administración pública federal es necesario establecer las bases jurídicas en forma jerárquica que le dan sustento a su creación y funcionamiento de la Administración de un Estado, es decir "el sistema jurídico de un país que es constituido por el conjunto de normas que en un momento dado regulan la sociedad humana y sus relaciones con otros sujetos soberanos y organismos internacionales.

Así se tiene que en el Orden Federal:

- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
- Todas las leyes federales vigentes en la República Mexicana

- Todos los tratados firmados y ratificados por nuestro país en los términos del artículo 133 de la Constitución;
- Todos los reglamentos vigentes.
- Todas las disposiciones parareglamentarias en el orden estatal y municipal,
- La Constitución de cada Estado de la Federación;
- El artículo 122 de la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal para dicha entidad,
- Las leyes locales y municipales promulgadas por los congresos locales y por la ALDE
- Todos los reglamentos de cada Estado de la Federación y del Distrito Federal,
- Todos los reglamentos y ordenanzas municipales (artículo 115 fracción II de la Constitución).³⁵

Así mismo es importante establecer el texto de la siguiente tesis jurisprudencial con el fin de poder ubicar jerárquicamente a los tratados internacionales:

“Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: P.LXXVII/99

Página: 46

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “...serán la Ley Suprema de toda la Unión...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Volumen I, Tercera Edición actualizada, Edt. Porrúa, México, 1998. Pág. 21.

"leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esta es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENE LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA"; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de tránsito Aéreo, 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Casa del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES

FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”.”.

En especial es importante establecer el texto del artículo 90 Constitucional y del artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que dan sustento a la estructura y desarrollo de la propia Administración Pública Federal:

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 90: La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y las intervenciones del Ejecutivo Federal en su operación.

Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y departamentos administrativos.

2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

Artículo 1°: La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal.

La Presidencia de la República, la Secretaría de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Una vez establecida la base jurídica de la administración pública federal podemos establecer que la Administración Pública Federal será, Centralizada y Paraestatal.

También es importante hacer el señalamiento de que cuando nos referimos a DEPENDENCIAS, estamos hablando de la administración pública federal centralizada y cuando hablamos de ENTIDADES, nos encontramos frente a la administración pública paraestatal.

De conformidad con el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Al texto del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

La organización de la administración pública federal, está integrada por dependencias y entidades del poder ejecutivo cuya función será el realizar las tareas que conforme a la constitución y a las leyes respectivas les han sido asignadas. Las formas de organización administrativa, están determinadas por jerarquías que con mayor o menor intensidad dependerán directamente del titular del poder ejecutivo.

Las formas de organización son la manera como estará integrada la administración pública; como se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del estado.

"La ciencia del derecho administrativo estudia usualmente tres formas de organización administrativa:

- 1.- La Centralización.
- 2.- La Desconcentración.
- 3.- La Descentralización.

El derecho mexicano vigente establece las siguientes formas de organización de la administración pública (el art. 90 Constitucional establece únicamente la centralización y la descentralización). Estas formas de organización administrativa a su vez son:

- Centralizada,
- Desconcentrada;
- Paraestatal, dividida en:
 - a) Organismos Descentralizados;
 - b) Empresas de Participación Estatal Mayoritaria;
 - c) Empresas de Participación Estatal Minoritaria, y
 - d) Fideicomisos Públicos”.³⁶

Para poder seguir con el desarrollo del presente tema es importante establecer una conceptualización respecto a lo que se debe entender por centralización, desconcentración y descentralización administrativa:

1.- Centralización Administrativa. La centralización administrativa es: “Una forma de la organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo, se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública”.³⁷

³⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Legislación Comentada de la Administración Pública Federal. Edt. Oxford. México, 1998. Pág. 3.

³⁷ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo 1° y 2° Curso. 4 Edición. Edt. Oxford. México, 2000. Pág. 55.

"La centralización administrativa se presenta cuando el conjunto de órganos administrativos esta enlazado bajo la dirección de un órgano central único".³⁸

2.- Desconcentración Administrativa. "La desconcentración administrativa es ante todo una forma jurídica en que se organiza la administración pública para lograr sus fines siendo por naturaleza órganos centralizados pero con una fisonomía propia prestan servicios o desarrollan acciones en distintos territorios del estado".³⁹

"Son aquellos entes que guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica".⁴⁰

3.- Descentralización Administrativa. Es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y patrimonio propio, así como también de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

Es necesario señalar que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 14, y para efectos de poder enmarcar jurídicamente a los Órganos Descentralizados, establece:

Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- 1.-La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- 2.-La prestación de un servicio público o social; o
- 3.-La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

³⁸ SAYAGUÉS, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Citado por MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Ídem.

³⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo. 2 Edición. Edt. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. Pág. 159.

⁴⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. Legislación Comentada de la Administración Pública Federal. Edt. Oxford. México, 1998. Pág. 4.

Nuestra organización política, dividida en federación estados y municipios, impone la existencia de tres niveles de gobiernos: el federal, el estatal y el municipal cada uno de estos gobiernos tiene su propia administración y así se producen tres tipos de administración:

- Administración Pública Federal,
- Administración Pública Estatal, y
- Administración Pública Municipal.

Los Titulares son: de la Administración Pública Federal, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, depositario del poder ejecutivo federal artículo 80 constitucional; de la segunda, el Gobernador, depositario del poder ejecutivo del estado artículo 116 constitucional, y de la tercera, el Ayuntamiento cuerpo colegiado que se integra por el presidente, los regidores y los síndicos, depositario del poder ejecutivo municipal de conformidad con el artículo 115 constitucional.

1.2.1. La Administración Pública Federal Centralizada.

Como ya se señaló con anterioridad, el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se refiere a la Administración Pública Federal Centralizada, sin embargo es importante acotar lo siguiente:

La centralización es la forma de organización administrativa que se caracteriza porque sus órganos se encuentran agrupados y concentrados en forma tal que encuentran entre si una relación encaminados a un fin o propósito que previamente ha sido designado por el órgano superior de la administración; es decir que su unión constituye una relación de dependencia jerárquica con el Ejecutivo Federal y que en su conjunto constituyen los órganos encargados del despacho de la actividad administrativa del Estado.

“La centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del

titular de la administración pública. La centralización implica concentrar el poder y ejercerlo por medio de la llamada relación jerárquica; es el enlace de órganos y sus titulares con el jefe de gobierno, sigue una escala piramidal, casi de tipo militar; ello permite una línea decisoria unificada, y en eso radica la primordial ventaja de esta forma de organización administrativa; además, es por esa vía que la voluntad del órgano superior se impulsa hasta llegar al que la ha de externar o ejecutar. El poder ha que se hace mención se refiere: al poder de decisión, de nombramiento, de mando, de revisión, de vigilancia, de disciplina y de resolución de conflictos de competencia.”⁴¹

1.2.1.1. Definición.

“La centralización administrativa es la forma de la organización administrativa en la cual los entes del Poder Ejecutivo se estructuran bajo el mando verificado y directo del titular de la Administración pública. Esta forma de organización implica una gran concentración del poder de decisión en manos de un número reducido de titulares de órganos para dictar las soluciones e imponer determinaciones. Los demás órganos simplemente realizan los actos materiales necesarios para auxiliar, es decir, son órganos de preparación.”⁴²

La centralización es la forma de organización administrativa en la cual “las unidades, órganos de la administración pública; se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando la acción y la ejecución.”⁴³

⁴¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, op. cit. Pág. 4.

⁴² GARRIDO DEL TORAL, Andrés. Derecho Administrativo Estructural. Estudio jurídico sobre la Administración Pública Federal y la Local. Edt. FONDAP, México, 2002. Pág. 41.

⁴³ ACOSTA, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo. Quinta Edición, Edt. Porrúa, México 1983.

1.2.1.2. Organización de la Administración Pública Federal Centralizada.

En primer término tenemos que el titular del ejecutivo federal, que es el presidente de la república será el encargado de la administración pública federal centralizada, las dependencias que se estructuran inmediatamente bajo su mando, configuran la administración centralizada de la federación esta tendrá a su cargo los negocios del orden administrativo de indole o competencia federal.

Para poder referir el sustento jurídico de la administración pública federal centralizada debemos estar a lo establecido por el artículo 1° y 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que en párrafos anteriores ya se ha transcrito. Así mismo también es necesario mencionar que las secretarías y órganos que conforman la administración pública federal centralizada, de conformidad con el texto del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son las siguientes:

"Artículo 26.- Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el poder ejecutivo de la unión contará con las siguientes dependencias:

Secretaría de Gobernación.

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de la Defensa Nacional.

Secretaría de Marina.

Secretaría de Seguridad Pública.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretaría de Desarrollo Social.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaría de Energía.

Secretaría de Economía.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Secretaría de Educación Pública.

Secretaría de Salud.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Secretaría de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”.⁴⁴

Las Secretarías de Estado constituyen los órganos más importantes en el auxilio y desempeño de la administración pública federal centralizada, ya que en términos del artículo 90 Constitucional auxilian directamente al presidente en su cumplimiento del papel de jefe de la administración pública federal.

Para efectos de poder determinar el rango de competencia de cada secretaria de estado debemos establecer el texto del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública que establece que: “Las secretarías de estado y los departamentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.”

De conformidad con el texto del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública establece que “los titulares de las secretarías de estado y de los departamentos administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la república.”

El artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que en “el reglamento interior de cada una de las secretarías de estado y departamentos administrativos, que será expedido por el presidente de la república, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como, la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.”

Así mismo para el caso de establecer la actividad con relación a la expedición de manuales para el desempeño de las funciones de cada secretaria de estado el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que: “El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimiento y de servicios al público necesarios

⁴⁴ Información que publica la página WEB: PRECISA.GOB.MX Precisa es el Directorio Oficial de Sitios de Internet del Gobierno de México; es el portal del Gobierno Mexicano. Creado por el Comunicado No. 2381 de fecha: los Pinos, 29 de agosto del año 2000. En base a la publicación del Diario Oficial.

para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan; los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados; los manuales de organización general deberán publicarse en el diario oficial de la federación. En cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores, y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.”

Por otra parte el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enuncia que: “En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna secretaria de estado o departamento administrativo para conocer de un asunto determinado, el presidente de la república resolverá, por conducto de la secretaria de gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo”.

1.2.2. La Administración Pública Federal Paraestatal.

Forman parte de la Administración Paraestatal:

1. Los Organismos descentralizados.
2. Las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas.
3. Los fideicomisos.

El control sobre las paraestatales lo ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.2.2.1. Definición.

Para poder desarrollar el presente tema es necesario partir de una definición:

Por tanto debemos entender a la Administración Pública Federal Paraestatal como se deriva de su raíz griega "IIAPA" que deriva de la preposición "junto a" y si esta se une a otra palabra como lo es estatal, tendremos que su significado se refiere a paraestatal "junto al estado o al lado del estado".⁴⁵

El concepto de la Administración Paraestatal nos da la idea de una organización administrativa paralela a la centralizada, ya que el término paraestatal significa "al lado de", es decir, que aunque se trate de una organización de la Administración Pública, no está integrada en la forma centralizada, por lo que tiene su propia estructura y funcionamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es necesario enmarcar jurídicamente el desarrollo, estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal Paraestatal, por ello es necesario referir el texto constitucional que le da sustento a la administración pública federal paraestatal, en su artículo 90 que ya se ha transcrito anteriormente y que refiere que para su creación deberá estarse a la Ley Orgánica de cada entidad que expida el congreso; y atento a lo anterior a lo dispuesto por el artículo 1° de la Ley Orgánica que es en su caso la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece:

Artículo 1°: "La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal".

Respecto a lo establecido con anterioridad debemos mencionar que la Administración Pública Federal Paraestatal se encuentra constituida por:

⁴⁵ GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Edt. Porrúa, México, 1993. Pág. 399.

- Los Organismos Descentralizados,
- Las Empresas de Participación Estatal,
- Las Instituciones Nacionales de Crédito,
- Las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito,
- Las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

Así mismo el origen de la descentralización o administración pública federal paraestatal surge de la necesidad de imprimirle dinamismo a ciertas acciones gubernamentales, mediante el aforro de los pasos que derivan de la subordinación jerárquica que caracteriza a los entes descentralizados.

Por otro lado para el maestro Rafael I. Martínez Morales nos da una definición de la llamada descentralización administrativa como: "una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas."⁴⁶

Lo anterior le da sustento jurídico lo establecido por el artículo 11 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en lo que respecta a: "las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, y de los objetivos y metas señalados en sus programas.....", con relación al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en lo conducente a: "son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del congreso de la unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."

⁴⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, op. cit. Pág. 125.

Así mismo el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales nos establece el OBJETO de los organismos descentralizados que será:

- 1- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias (en términos del artículo 28 constitucional).
- 2- La prestación de un servicio público o social.
- 3- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Las características de los organismos descentralizados que el maestro Rafael I. Martínez Morales en su libro "Legislación comentada de la administración pública federal" título tercero establece que son las siguientes:

1. Son creadas por ley o decreto del congreso de la unión o por decreto del presidente de la república.
2. El derecho positivo les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado.
3. Como una consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con un patrimonio propio.
4. Gozan de una autonomía con respecto al órgano central. Esto es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno.
5. realizan función administrativa; es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
6. Existe un control o una tutela, por parte del estado, sobre su actuación. Señalada excepción a esta característica de control o tutela administrativa, la constituye la Universidad Nacional Autónoma de México.

Para poder tener idea de los llamados organismos descentralizados debemos referirnos a la publicación del Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de agosto de 1999 donde establece la relación de las entidades paraestatales de la administración pública federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades

Paraestatales y su Reglamento donde nos hace mención como ejemplo de los siguientes organismos descentralizados:

1. Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
2. Colegio de Bachilleres.
3. Comisión Federal de Electricidad.
4. Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
5. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
6. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
7. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
8. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
9. Instituto Mexicano del Seguro Social.
10. Instituto Nacional de Cardiología.
11. Lotería Nacional para la Asistencia Pública.
12. Petróleos Mexicanos.
13. Procuraduría Federal del Consumidor.
14. Pronósticos para la Asistencia Pública.

Para poder delimitar el campo de trabajo en relación a la Administración Pública Federal y su relación con el Buró Nacional de Crédito, y poder continuar con el siguiente capítulo, es importante y dentro de este tema establecer el texto del artículo 4 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales con relación al artículo 28 constitucional párrafos VI y VII ya transcritos anteriormente:

“Artículo 4 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales: El Banco de México, las Sociedades Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, los Fondos y Fideicomisos Públicos de Fomento así como las Entidades Paraestatales que formen parte del Sistema Financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.”

1.2.3. Organismos Descentralizados.

Los organismos descentralizados se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. De conformidad al tercer párrafo del artículo primero de la Ley Orgánica en cita son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, las entidades que componen la administración pública paraestatal.

Los organismos descentralizados son entidades creadas por la ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; su principal distinción con los organismos desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

El objeto que puede ocupar a un organismos descentralizado es aquel que de origen corresponde realizar al Estado; la Ley de las Entidades Paraestatales reconoce en su artículo 14, tres posibles objetos que pueden tener las personas jurídicas que se constituyan como organismos descentralizados; entre los que se encuentran la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o en su caso, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Para la realización de su objeto, el organismo descentralizado cuenta tanto con autonomía técnica como con autonomía patrimonial para tomar las decisiones perentorias.

Los organismos descentralizados tiene un régimen jurídico especial, es decir, el Congreso de la Unión crea una norma o serie de normas aplicables de manera exclusiva a dichos entes, estas leyes le otorgan personalidad jurídica y en consecuencia se vuelve responsable de las decisiones que asuman para la realización de su objeto. No obstante su autonomía, las entidades descentralizadas

se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central.

Entre los organismos descentralizados podemos mencionar a la Compañía Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos; la Universidad Nacional Autónoma de México; al Instituto mexicano del Seguro Social y al Banco de México.

1.2.3.1. Definición.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala:

"Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal".

En este orden de ideas, podemos complementar la anterior definición con lo que nos dicta el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en el sentido de que el objeto de dichos organismos es: "la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social, o la obligación o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social"⁴⁷

Por lo establecido en el precepto legal anterior y en base a ello empezamos a encontrar, la relación existente entre la Administración Pública Federal Paraestatal Descentralizada y el Buró Nacional de Crédito objeto de estudio del presente trabajo.

⁴⁷ GARRIDO DEL TORAL, Andrés. Derecho Administrativo Estructural. Un estudio Jurídico sobre la Administración Pública Federal y la Local. Edt. FONDAP, México, 2002,. Pág.63.

1.3. SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

El país se organiza mediante un sistema financiero a través de la rectoría financiera del Estado. En dicho sistema se distinguen dos grandes campos: el de las autoridades y el de las instituciones financieras.

El primero se encuentra integrado con las actividades que realiza el gobierno federal, por mandato constitucional y el segundo, por las privadas en las que intervienen las entidades financieras.

1.3.1. Definición.

Se ha tratado de definir al sistema financiero en donde queden comprendidos tanto las autoridades, como todos los que de alguna manera actúan en la materia del crédito, sin embargo no hay una definición legal, de lo que se deba considerar como tal. Aun así en la exposición de motivos de la Ley Reglamentada del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, se dio un concepto de lo que es el Sistema Financiero Mexicano.

En la actualidad el sistema financiero se encuentra integrado básicamente por las instituciones de crédito y los intermediarios financieros bancarios, que comprendan a las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión, así como las organizaciones auxiliares del crédito.

"En un concepto amplio, el Sistema Financiero Mexicano se define como el conjunto de: autoridades que regulan y supervisan; entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades; de agrupaciones financieras que prestan servicios

integrados; así como otras entidades que limitan sus actividades a información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero".⁴⁸

1.3.2. ENTIDADES EN MATERIA FINANCIERA.

Se puede establecer que el sistema financiero está conformado por las entidades cuya función consiste en transferir los recursos financieros de las entidades o personas superavitarias a los sujetos demandantes de crédito y están integradas según el artículo 3° de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores por las siguientes:

- 1) Sociedades Controladoras de Grupos Financieros.
- 2) Instituciones de Crédito.
- 3) Casas de Bolsa.
- 4) Especialistas Bursátiles.
- 5) Bolsas de Valores.
- 6) Sociedades de Inversión.
- 7) Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.
- 8) Sociedades Distribuidoras de Acciones de Sociedades de Inversión.
- 9) Almacenes Generales de Depósito.
- 10) Uniones de Crédito.
- 11) Arrendadoras Financieras.
- 12) Empresas de Factoraje Financiero.
- 13) Casas de Cambio.
- 14) Sociedades Financieras de Objeto Limitado.
- 15) Instituciones para el Depósito de Valores.
- 16) Contrapartes Centrales.
- 17) Instituciones Calificadoras de Valores.
- 18) Sociedades de Información Crediticia.

⁴⁸ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. "Tratado de Derecho Bancario y Bursátil". 2da. Edición. Edt. Porrúa, México, 1999.

19) Personas que Operen con el Carácter de Entidades de Ahorro y Crédito Popular, y

20) Otras Instituciones y Fideicomisos Públicos que Realicen Actividades Financieras y respecto de los cuales la Comisión Ejercerá Facultades de Supervisión.

Se puede señalar como autoridades en el actual Sistema Financiero Mexicano a las siguientes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Banco de México (BM), Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), y el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

1.3.2.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Es un Organismo Centralizado de la Administración Pública Federal de México. Su competencia se establece en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y tiene como facultades en materia bancaria proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados el mismo,⁴⁹ planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende la Banca Nacional de Desarrollo y demás Instituciones encargadas de prestar el Servicio de Banca y Crédito; ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros y fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito; así como interpretar para efectos administrativos los preceptos, tanto de la Ley de Instituciones de Crédito como de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

En relación con las Organizaciones Auxiliares de Crédito dicha Secretaría, conjuntamente con la Comisión nacional Bancaria y de valores, reciben de aquella

⁴⁹ El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial de la federación el 30 de mayo de 2001, establece que el mismo es producto de un amplio proceso de participación ciudadana que comenzó en el período de transición presidencial del año 2000 y culminó con la publicación del propio documento, lo que implica ciertamente que no se hizo con la exclusividad de la SHCP, en obvio de circunstancias de carácter político.

los informes, documentos y pruebas que sobre su organización, operaciones y contabilidad, inversiones o patrimonio les soliciten para fines de regulación, supervisión, control, inspección, vigilancia, estadística y demás funciones previstas en la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Facultades de vigilancia.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de planear, coordinar evaluar y vigilar el sistema financiero mexicano, orientando su desarrollo con apego a políticas sanas y usos bancarios. Desde la constitución de las instituciones bancarias a las cuales autoriza su operación. Debe determinar el capital mínimo de las mismas, autorizar y aprobar los nombramientos de consejeros y directivos, comisarios y apoderados, puede reconocer la amonestación, suspensión, veto, remoción y hasta inhabilitar a los funcionarios que obliguen en exceso a las instituciones de crédito. Asimismo, puede intervenir administrativamente o generalmente a las instituciones con el objeto de resolver, normalizar o suspender operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que regulan a los bancos y organizaciones auxiliares de crédito.

Dentro del procedimiento de autorización de una institución bancaria, debe verificar los requisitos operativos y la diversificación de operaciones pasivas y activas, así como los programas de captación de recursos y otorgamiento de créditos.

1.3.2.2. Banco de México(BM).

El Banco Central es una persona de derecho público con carácter autónomo y se denomina Banco de México. Una de sus finalidades es proveer a la economía del país de moneda nacional, procurando la estabilidad del poder

adquisitivo de ésta, así como promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Facultades de emisión de moneda.

Entre las actividades del banco se encuentran regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva, y acreditante de última instancia; prestar servicios de Tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo; fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y particularmente financiera; participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional.

Autonomía.

En cuanto a la autonomía del Banco de México, es importante subrayar que este concepto fue producto de diversos estudios comparativos, llevados a cabo particularmente durante la década de los años ochenta. Sus resultados muestran que los países dotados con bancos centrales autónomos como Alemania, Suiza y Estados Unidos de Norteamérica suelen gozar de la tasa de inflación más baja, por lo que en los últimos años se han sumado bancos centrales reconocidos como autónomos en otros países, tales como el de Chile, que en su modo de operar ha obtenido el reconocimiento y liderazgo de otros sistemas financieros en Sudamérica, y el de Nueva Zelanda.⁵⁰

1.3.2.3. Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Es un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, regulada por su propia ley.

⁵⁰ Exposición de motivos de la Ley del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la federación el 23 de diciembre de 1993.

Su objeto es supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

Facultad de supervisión.

También goza de la facultad de supervisión y regular a las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero; emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades; dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades; fijar las reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades en los términos señalados por las leyes, expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarle periódicamente las entidades; emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las supervisadas, así como sus dictámenes.

Facultad para fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuenta con atribuciones para fungir como Órgano de Consulta del Gobierno Federal en materia financiera; para autorizar la constitución y operación de las entidades financieras, así como determinar el capital mínimo de las entidades financieras; para ordenar la supervisión de las mismas, intervenir administrativamente o gerencialmente en las entidades en donde la Comisión ejerza facultades de supervisión⁵¹, con el objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones

⁵¹ De acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 5º de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la supervisión de las entidades financieras tendrán por objeto evaluar los riesgos que están sujetas, sus sistemas de control y calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros.

de carácter general que de ellas deriven. Otra de las funciones encomendadas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores consiste en ordenar la suspensión de operaciones e intervención de las negociaciones que no cuenten con las autorizaciones correspondiente, así como imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión; aplicar a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple en donde el Gobierno Federal tenga el control de su participación accionaria y de las instituciones de banca de desarrollo las disposiciones, así como las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que correspondan a las contralorías internas, sin perjuicio de las que en términos de la propia Ley, compete aplicar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Facultad de administración.

En cuanto a las facultades de administración, la Comisión lleva el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y certifica su constancia en el mismo; interviene igualmente en los procedimientos de liquidación de las entidades en los términos de ley, en términos generales, autoriza, supervisa, dicta preceptos, emite reglas y demás disposiciones en materia de control del sistema financiero.

Facultad de vigilancia.

En las funciones de inspección y vigilancia, los bancos están obligados a proporcionar toda clase de información y documentos en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten.

Esta supervisión es realizada a través de visitas, ya sean ordinarias, especiales o de investigación. Estas tienen la finalidad de revisar, evaluar, verificar y comprobar los recursos, obligaciones y patrimonio de los bancos y todos aquellos que pueda afectar la posición financiera y legal de las instituciones bancarias.

La vigilancia se realiza por medio del análisis de información financiera y económica de los bancos a fin de medir posibles efectos en el sistema financiero y en otras entidades del sistema.

Procedimiento de vigilancia.

Parte de la supervisión al sistema financiero se realiza a través de visitas de inspección, verificación de operaciones y auditorías de registros y sistemas en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.⁵²

La vigilancia se lleva a cabo por medio del análisis de información económica y financiera que las entidades están obligadas a enviar periódicamente a la Comisión, a fin de medir posibles efectos en las mismas y en el sistema financiero en su conjunto. La prevención y corrección se realizará mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendentes a eliminar irregularidades.⁵³

Ante el incumplimiento de los programas, la Comisión podrá proceder a intervenir administrativa o gerencialmente a la entidad con el objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro la solvencia, estabilidad o liquidez de la institución.

Como puede apreciarse la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene amplias facultades para supervisar el adecuado funcionamiento de las instituciones de crédito, además de otras entidades financieras, por lo que se puede pensar que no debiera existir posibilidad alguna de que las instituciones financieras realicen actividades prohibidas o al margen de la Ley, pues con los medios de control de esta autoridad previstos en su normatividad así lo suponen.

⁵² Idem.

⁵³ Idem.

1.3.2.4. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios,⁵⁴ creado el 18 de enero de 1998, con la publicación de la Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. Esta Comisión absorbió las facultades que tenían la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y la Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro en materia de quejas y consultas de los usuarios de la Ley de Instituciones del Sistema Financiero Mexicano.

La CONDUSEF tiene como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras, arbitrar sus deficiencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos. Al mismo tiempo, se le faculta para actuar como conciliador entre las instituciones financieras y los usuarios, con el objeto de proteger los intereses de los mismos.

El mayor número, la diversidad de intermediarios y la especialización de los servicios financieros, así como la complejidad administrativa consecuentemente 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. Asimismo, se crea el órgano financiero, dado que existía una notoria falta de

⁵⁴ Dado que existía una clara tendencia a solucionar en los órganos jurisdiccionales los conflictos surgidos entre las entidades financieras y el público usuario de sus servicios fue publicada la Ley en comento y según la exposición de motivos de fecha 19 de noviembre de 1998. esto se llevaba a cabo sin que previamente se agotaran la etapa conciliatoria y sin que se regulara de manera puntual la forma de informar, orientar, promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de los servicios que prestan los intermediarios financieros, procurando la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre los usuarios y los intermediarios financieros.

información relacionada con los productos financieros que ofrecían los integrantes del sector, antes de publicarse la ley, sobre todo, en cuanto a los riesgos incrementados en virtud de la inestabilidad económica mundial que represente en el mercado nacional.

Facultades.

Bajo esas consideraciones la Comisión tiene la facultad de fungir como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, de conformidad con la ley citada, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hubieran contratado los usuarios con las instituciones financieras, así como emitir dictámenes técnicos.

Al mismo tiempo otorga a los usuarios los elementos necesarios para procurar una relación más segura y equitativa entre éstos y las instituciones financieras.

Fines.

La Comisión Nacional cuenta con plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos, también cuenta con facultades de autoridad para imponer sanciones previstas en su propia Ley. De lo anterior se desprende la finalidad de la CONDUSEF, ésta consiste en otorgar a los usuarios elementos para fortalecer la seguridad en las operaciones que efectúen y en las relaciones que entablen con las instituciones financieras.

Se debe definir al usuario como aquella persona que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tiene cierto derecho respecto de un producto o servicio ofrecido por algunas instituciones financieras debidamente autorizadas y clasificadas, como instituciones de crédito y sus auxiliares, y cualquiera otra sociedad que desarrolle actividades análogas a las de las sociedades anteriormente mencionadas y brinde un producto o servicio financiero.

La Comisión cuenta con un registro de prestadores de servicios financieros, el mismo contiene la información que le proporcionan las autoridades competentes y, en su caso, las instituciones financieras; asimismo, establece y mantiene actualizando dicho registro. La Comisión, al realizar consultas en el registro, verifica las actividades relativas al tipo de productos y/o servicios ofrecidos por las instituciones financieras en el país; por ejemplo, características del mismo producto, forma de operación, personal con quien tratar en cada institución financiera elegida, y compromisos asumidos por las partes, exceptuando de esta información la relativa a los costos que cada institución cobrará a los usuarios por el uso o prestación de los productos y/o servicios.

Procedimiento.

La forma de operación de la CONDUSEF se basa en el procedimiento con el que brinda atención al usuario; de igual forma, respecto del alcance de la Comisión en cuanto a las necesidades particulares de cada caso que plantee el usuario. Al presentarse diferencias en la interpretación de los compromisos asumidos implícita o explícitamente, derivados de la suscripción del contrato de adhesión a través del cual el usuario contrató el servicio o adquirió el producto ofrecido por la institución financiera, es aplicable la competencia de la CONDUSEF.

También se atenderán reclamaciones, cuando a criterio del usuario, la institución financiera haya actuado de manera indebida, o cuando haya incumplido con lo planteado en los contratos suscritos con el usuario. Adicionalmente, la CONDUSEF está facultada para analizar y verificar que la información publicitaria y toda aquella utilizada por las instituciones financieras para comunicar los beneficios o compromisos que el usuario asume al adquirir un producto o contratar un servicio, sea veraz, efectiva y que no induzca a confusiones o interpretaciones equivocadas.

Resoluciones de la CONDUSEF.

Los procedimientos seguidos ante la Comisión se presentan en dos vías, por un procedimiento arbitral; en el primer caso, la Comisión se encuentra facultada para actuar como conciliadora 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 conocerá de las reclamaciones que presten los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios. En el segundo, mediante un convenio que fundamente el juicio arbitral de amigable composición, las partes facultarán a dicho organismo a resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada la controversia planteada, y se fijarán de manera específica, de común acuerdo, las situaciones y puntos motivo de controversia, estableciéndose las etapas, formalidades o términos a que se sujetará el arbitraje.

El convenio instituido es un juicio arbitral de estricto derecho y las partes facultarán a la Comisión Nacional para resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables, y determinarán las etapas, formalidades y términos a que se sujetará el arbitraje.

1.3.2.5. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo es el de proporcionar a las instituciones de banca múltiple, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción de las obligaciones a cargo de dichas instituciones en forma subsidiaria y limitada, al tiempo que administra los programas de saneamiento financiero en beneficio de los programas de saneamiento financiero en beneficio de los ahorradores y usuarios de la banca, salvaguardando en todo tiempo el sistema nacional de pagos.

Objeto de creación.

Como ya se menciona, la creación del Instituto obedece a la necesidad de sanear el sistema financiero,⁵⁵ además de sustituir al FOBAPROA. Dicho Instituto absorbió la cartera vencida del propio fideicomiso. Para el Instituto, la emisión de los bonos de protección al ahorro es un elemento fundamental en su estrategia de consolidación del sistema financiero en el mediano plazo.

El legislador, al aprobar la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999, le encomendó al Instituto tres misiones fundamentales: diseñar un seguro limitado de protección a los depósitos, objetivo que comparte con la mayor parte de las instituciones que tienen una función similar en el resto del mundo; administración también el programa de recuperación de activos, buscando minimizar tiempo y maximizar la recuperación.

El Congreso le dio al instituto la posibilidad de utilizar como instrumento para administrar el pasivo el refinamiento; esto es, no contratar nueva deuda, salvo que se contara con la aprobación del propio Congreso, pero sí restablecer el financiamiento de la deuda ya contada, buscando cuatro objetivos fundamentales: que el Instituto siempre estuviera en posibilidad de cumplir sus obligaciones contractuales; se consolidara el proceso de saneamiento y venta de Serfin y Bancrecer; se mejorara el perfil de vencimiento de la deuda y, finalmente, se le diera liquidez a los pasivos financiados por los bancos.

⁵⁵ La crisis financiera desatada en diciembre de 1994 trajo consigo severos efectos sobre los sectores real y financiero, en un contexto de sobreendeudamiento de las empresas y familias mexicanas. La abrupta devaluación del peso y la drástica alza en las tasas de interés hicieron evidente la vulnerabilidad de la economía mexicana a principios de 1995, con el inminente riesgo de que se presentase un problema de insolvencia generalizada, caracterizada por una falta de liquidez tanto de la banca para hacer frente a un retiro masivo por parte de los depositantes y ahorradores, como de los deudores para cumplir con las obligaciones a su cargo. Ante tal circunstancia, el gobierno federal reconociendo la existencia de un problema tan grave en el sistema financiero y en el aparato productivo, se dio a la tarea de actuar con "rapidez y eficacia", con el propósito de evitar un daño mayor para los mexicanos, adoptando una serie de medidas de apoyo a la banca y a los deudores cuya premisa fue la salvaguarda de los ahorros de la sociedad.

Estructura: Junta de Gobierno.

La Junta de Gobierno está integrada por siete vocales, éstos son el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cuatro miembros designados por el Ejecutivo federal; estos últimos tendrán que ser aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores.

Secretario Ejecutivo.

El Secretario Ejecutivo es la máxima autoridad del Instituto y es nombrada por la Junta de Gobierno a propuesta de cuando menos dos vocales. El Secretario es quien tiene la dirección técnica y administrativa del Instituto, con lo cual se auxiliará de las secretarías adjuntas, de las unidades y de las direcciones generales. Al tiempo que el Secretario Ejecutivo administra el Instituto, también lo representa legalmente, para lo cual cuenta con las facultades más amplias que en derecho proceden, es decir, de administración y dominio y para pleitos y cobranzas, inclusive para aquellos actos que requieren cláusulas especial. Otra de las facultades de las que está investido el Secretario Ejecutivo, es precisamente la elaboración del Estatuto Orgánico del IPAB, de los proyectos de reglamentos interiores, de servicios y control interno del propio Instituto, previa aprobación de la Junta de Gobierno.

Secretarías Adjuntas.

El Instituto cuenta con cuatro secretarías adjuntas: de Protección al Ahorro Bancario, de Recuperación, de Activos y Jurídica, éstas desarrollan diversas funciones, relacionadas con su área, las más importantes son por su contenido jurídico y financiero las siguientes:

- 1) Instrumentar los mecanismos de asunción por parte del IPAB de las obligaciones garantizadas en términos de la Ley.

- 2) Elaborar y proponer el programa para la recuperación, enajenación y administración de bienes.
- 3) Llevar a cabo la identificación, el inventario y el diagnóstico en general, de la condición de los bienes corporativos y los créditos corporativos, y
- 4) Representar al Instituto en los juicios en que éste sea parte o pueda resultar afectado, ejercitando las acciones, excepciones y defensas, inclusive en los juicios de amparo, interponer los recursos que procedan y, en su caso, desistirse de éstos. Tratándose de Juicios de amparo, elaborar los informes previos y justificados procedentes.⁵⁶

Cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley del IPAB en relación con la fracción V del artículo 23 del Estatuto Orgánico del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, corresponde a la Secretaría Adjunta Jurídica intervenir en los procedimientos judiciales, promoviendo la designación de síndicos y liquidadores; esto es, el Instituto desempeña las funciones de liquidador o de síndico en las instituciones bancarias declaradas en quiebra.

Al mismo tiempo, la Ley de Concursos Mercantiles establece que, tratándose de instituciones bancarias, el IPAB propondrá al síndico de la Institución en particular a un juez determinado.

Facultades.

El Instituto es quien asume las obligaciones que se encuentran garantizadas a cargo de las instituciones, de acuerdo con lo establecido por su propio ley. El presupuesto de egresos de la federación autoriza los recursos que por obligación recibe y aplica el Instituto de Protección al Ahorro Bancario con el fin de

⁵⁶ Estatuto Orgánico del instituto para la Protección al Ahorro Bancario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de octubre de 1999, artículos 20-23.

apoyar en forma subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones contraídas en los términos establecidos por la ley.

La instrumentación y administración que implementó el Instituto en apoyo a los ahorradores y deudores de la banca serán las que eviten el cumplimiento de obligaciones. El Instituto va a suscribir y adquirir acciones ordinarias, obligaciones subordinadas convertibles en acciones y demás títulos de crédito emitidos por las instituciones que apoye.

Uno de los fines fundamentales del Instituto es saneas las fianzas; para esto suscribe títulos de crédito, realiza operaciones de crédito, otorga garantías, avales y asume obligaciones; lo anterior en beneficio, tanto de las instituciones como de las sociedades en cuyo capital participe directamente o indirectamente el Instituto.

Forma de Operación.

El IPAB tiene como objetivo el pago del saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios hasta por una cantidad equivalente a 400 mil UDIs por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones en su favor y a cargo de una misma institución, cuando se determine la liquidación de una Institución, o bien se declare en concurso mercantil o quiebra.

Para determinar el monto a pagar por cada persona, se calculará en UDIs el monto de las obligaciones garantizadas, con base en el saldo, por principal y accesorios, con las referidas obligaciones, en la fecha en que el IPAB publique la resolución relativa a la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la Institución en particular, así como el valor de las citadas unidades de inversión.

Obligaciones garantizadas.

Las obligaciones garantizadas, a cargo del Instituto de protección al Ahorro Bancario, son los depósitos, préstamos y créditos establecidos en la Ley de Instituciones de Crédito. Al ser garantizados los depósitos, préstamos y créditos, las instituciones tienen la obligación de informar a las personas usuarias de sus servicios sobre el tipo y monto de dichas operaciones, en términos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

El Instituto tiene el deber de pagar las obligaciones garantizadas líquidas y exigibles en caso de que se determine la liquidación de una Institución de pagos o quiebra de ella.

Vigilancia.

Cuando se analice o estudie un negocio concerniente a las actividades desempeñadas por el Instituto, así como cuando se integren comisiones para investigar su funcionamiento, cualquiera de las cámaras que integran el Congreso de la Unión tiene la facultad de llamar a comparecer al secretario ejecutivo.

CAPÍTULO 2 LAS SOCIEDADES DE INFORMACIÓN CREDITICIA.

2.1. GENERALIDADES.

El crédito es la materia mediante la cual las sociedades de información crediticia realizan su objetivo, es adecuado hacer, en relación a éste, algunas consideraciones de carácter general.

Durante la evolución histórica del comercio, el crédito fue elemento indispensable para su desarrollo. Mediante el crédito, los comerciantes lograron satisfacer una serie de necesidades e indudablemente generó un notable desarrollo en su actividad, y por tanto un progreso social importante.

Un factor que no debe dejarse de señalar, y que aún se encuentra vigente en la sociedad contemporánea, es el hecho de que la liquidez de los comerciantes en muchas ocasiones no coincidía con el tiempo en que ellos debían de adquirir ciertos bienes necesarios para continuar realizando su actividad. Ante esta realidad, era común que una mercancía se vendiera sin que el vendedor recibiera su precio en forma simultánea a la entrega de la misma, esta experiencia hizo necesario el surgimiento del crédito.

Muchos de los actos de comercio sólo podían realizarse mediante bases de confianza, de ahí el origen de la palabra **crédito** que viene del latín **creditum**, que significa tener confianza, tener fe en algo. Paolo Greco nos dice que en sentido moral crédito es la buena reputación de que goza un apersona. En sentido jurídico, crédito indica el derecho subjetivo que deriva de cualquier relación obligatoria y se contrapone al 'debito' que incumbe al sujeto pasivo de una relación. En sentido económico-jurídico significa cuando en una relación de dar o poseer existente entre

dos sujetos, se da en un primer tiempo para recobrar después en un segundo tiempo, lo que se ha dado.⁵⁷

Otra situación que llevó a los comerciantes a seguir ejerciendo sus actividades sobre la base del crédito, fue que generalmente todos los grandes compradores no pagan en forma inmediata al momento en que se efectúa la compra propiamente dicha, sin embargo, por su experiencia en el cumplimiento del pago, se incrementaba la confianza y se consideraban como personas dignas y sujetas de crédito.

Asimismo, los comerciantes que desarrollaban actividades en distintos lugares, ciudades o regiones, recibían monedas no siempre de aceptación general, lo que hoy en día se entiende por 'poder liberatorio' (entendiéndose por ello aquella cualidad monetaria que permite el cumplimiento del pago de una obligación); por lo tanto, dicha moneda no era útil, surgiendo así la necesidad de cambiarse por otras que sí lo fueran; ante esta situación, nace un personaje que viene a ser el origen de varias instituciones cambiarias de nuestra época: el cambista o banquero⁵⁸, personajes que adquirieron tal importancia económica que posteriormente se dedicaron, entre otras actividades a la guarda del dinero.

De lo anterior, se desprende el fundamento de la íntima e indisoluble relación que existe entre el comercio y la banca, cuya evolución se fue dando en forma simultánea y paralela.

En Babilonia se utilizó por primera vez la plata como medio de cambio; en el año 3,000 a. de J.C. existía ya el comercio bancario realizándose contratos de crédito, operaciones de cambio y emisión de títulos abstractos. No existía un banco como tal, sino que existían familias de poder que transmitían de generación en generación el negocio de prestar dinero, de igual forma, en civilizaciones como los Hititas, la antigua India y China, se conocen antecedentes de personajes que actuaban como

⁵⁷ México Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Edt. Porrúa, México, 1989. Pág. 772.

⁵⁸ **DÁVALOS MEJÍA**, Carlos. Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Edt. Harla, México, 1992. Pág. 12.

comerciantes bancarios. Por otra parte, hay que recordar a los banqueros conocidos en Grecia con el nombre de Trapezistas, que se dedicaban al cambio, a los préstamos y a facilitar la circulación de la moneda en forma más libre y rápida, estimulando así el comercio ateniense.

En Roma surgieron figuras como los Argentarios que eran personas autorizadas por el Estado para realizar la actividad cambiaria y en ocasiones, se les encomendaba retirar de la circulación moneda falsa que frecuentemente aparecía. Las Mensa Romanas consideradas como una especie de bancos públicos, tenían como principal función recaudar los impuestos de las provincias para concentrarlos en el tesoro imperial. Los Negociadores que eran banqueros privados, generalmente judíos se ubicaban a lo largo de la frontera del Imperio Romano dedicándose al comercio del dinero.⁵⁹

Es de esta manera, que desde aquellas épocas la actividad de la banca y del comercio se han venido desarrollando en forma rápida y conjunta hasta la época actual, dando origen a la intermediación profesional en el comercio del dinero y del crédito. El desarrollo de estas actividades ha provocado diversas necesidades, dentro de las cuales se encuentran las que dieron paso a las sociedades de información crediticia.

2.1.1. Antecedentes de las Sociedades de Información Crediticia.

Los orígenes más remotos de las sociedades de información crediticia los podemos ubicar a partir del siglo XIX, conjuntamente con la marcada evolución de que fueron sujetos los bancos y la actividad bancaria, tanto en Europa como en América. En esta época se fundaron numerosos bancos que tendían hacia la especialización de sus servicios, tales como el Westminster Bank, el Barclay's Bank de Inglaterra y los grandes bancos hipotecarios alemanes llamados

⁵⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. Págs. 29-30.

Hypothekenbanken. Esta importante evolución generó diversas consecuencias que a su vez se transformaron en una serie de necesidades que debían de ser atendidas, a fin de que los bancos estuvieran en posibilidad de prestar un servicio más especializado y adecuado al desarrollo de las agrupaciones humanas. Dicho de otra manera, se requería de capacitación de personal, de mejores instalaciones, de modernización en el equipo utilizado así como también la implementación de nuevas técnicas operativas, todo esto destinado al perfeccionamiento de la actividad y el servicio de la banca, de conformidad con las exigencias propias de las sociedad.

Dentro de estas necesidades y con motivo del mencionado desarrollo de la actividad bancaria, surge la de llevar un control respecto de los créditos otorgados a su clientela, a través de informes que tienen la finalidad de evitar que una persona contrate diversos créditos y que por una causa inesperada no pueda cumplir con la obligación por falta de capacidad de pago. Lo que desde un principio se ha buscado es prevenir y consecuentemente, reducir el riesgo de liquidez de que puede ser sujeto un acreditado.

Es de esta manera que comienza a surgir, primero en Europa y posteriormente en América, un fuerte interés por parte de aquellos banqueros y comerciantes (en su calidad de acreedores), en especializarse en la obtención de información de carácter crediticia, a fin de que con anterioridad al otorgamiento de sus créditos, se verificara si el acreditado contaba con un crédito vigente o bien, si había cumplido o no con uno anterior.

2.1.1.1. Antecedentes en el Extranjero.

2.1.1.1.1. Europa.

Es en Inglaterra en donde se encuentran los primeros antecedentes de las sociedades de información crediticia, con la aparición de las agencias de informes comerciales en las que se concentraba información respecto del comportamiento crediticio y capacidad financiera de un individuo, la cual se distribuía entre el gremio

de los comerciantes mediante el pago de una determinada cuota. El servicio que prestaban las agencias tuvo gran éxito al percatarse los comerciantes de los beneficios obtenidos con el acceso a ese almacenamiento de información. Esta clase de agencias fueron introducidas en Francia hacia la década de 1850-1860.⁶⁰

De igual manera los banqueros se percataron de que era necesario establecer un procedimiento interno mediante el cual se recopilara toda la información posible en relación a los créditos que otorgaban y con esto crear informes de carácter general acerca de su propia clientela. Esta práctica fue convirtiéndose en una costumbre bancaria, que a través del tiempo se ha venido perfeccionando y mejorando, consecuentemente, la calidad de los informes crediticios. Es importante mencionar que en Francia, durante mucho tiempo, cada banco contaba con su información en forma separada e independiente de los demás bancos, con la creencia de que dicha información debía ser protegida al máximo, ya que de lo contrario los podía poner en desventaja si de competencia se trataba. Por otra parte, el hecho de compartir la información significaba, de alguna manera, perder cierta autonomía. Este criterio subsistió hasta poco antes de la Segunda Guerra Mundial (1939).

Terminada la Segunda Guerra Mundial, los banqueros comenzaron a comprender los beneficios que traería consigo la idea de intercambiar información sobre sus deudores. El criterio que existía con anterioridad se fue modificando, bajo el supuesto de que mediante este intercambio de información se tendría mejores resultados en el otorgamiento y colocación del crédito.

En 1946 en Francia se creó un organismo especializado de centralización de riesgos, el cual fue operado por el Banco de Francia de la siguiente manera: las instituciones tenían la obligación de informar al servicio central de riesgos, dentro de un plazo no mayor de 15 días, respecto de los créditos concedidos, cuyos montos estuvieran dentro de los márgenes que al efecto determinaba el propio Banco de Francia, de acuerdo a la naturaleza de las

⁶⁰ ACOSTA ROMERO, op. cit. Pág. 1020.

operaciones. Asimismo, las instituciones tenían la obligación de informar el monto que se generaba por concepto de intereses, comisiones y cualquier otro accesorio que fuera con cargo al crédito; de esta manera la información obtenida del servicio central de riesgos, en relación a las deudas de una persona, era lo más exacta posible.⁶¹

Fue hasta 1955 que la Ley previó la posibilidad del intercambio de informes entre los banqueros franceses, lo que vino a solucionar el problema relativo a los informes de crédito bancarios⁶². Sin embargo, el problema actualmente es aún más grande de lo que en esa época pareció serlo, dado que la demanda de información comercial propiamente dicha (aquella que es solicitada por personas distintas a los banqueros) ha aumentado en gran medida.

2.1.1.1.2. Estado Unidos de Norteamérica.

Pocos Años después de que aparecieron en Europa las agencias de informes comerciales, en los Estados Unidos de Norteamérica surgieron las primeras oficinas de informes de crédito, como respuesta a la crisis comercial que se dio en la primera parte del siglo XIX. Las consecuencias de esta crisis afectaron gravemente a todos aquellos comerciantes que manejaban créditos sin investigar con anterioridad a su otorgamiento la solvencia económica y moral de las personas. A partir de esta experiencia, los comerciantes se percataron de lo importante que era tomar medidas preventivas a la autorización de un crédito, basándose para tal efecto en información actualizada que determinara la viabilidad de pago del futuro acreditado.

“En 1841, se estableció en Nueva York, la primera agencia mercantil que con el tiempo habría de convertirse en la gigantesca Dunn & Bradstreet, Inc. Por su parte John M. Bradstreet, un abogado de Cincinnati, desde 1840, operaba en Nueva York la Bradstreet's Improved Comercial Agency. Durante los años 70' las

⁶¹ FERMAN, Denis. *La Centralisation Bancaire des Renseignements*. Edt. These, París, 1963, citado por ACOSTA ROMERO, Op. cit., Pág. 1023.

⁶² ACOSTA ROMERO. Op. cit. Pág. 1020.

oficinas de R.G. Dunn y las de Bradstreet, operaron separadamente y como competidores, pero en 1933 se fusionaron. La Retail Credit Company se fundó en 1899".⁶³

Como consecuencia del éxito obtenido por las primeras oficinas de informes de crédito, se comenzó a observar un notable crecimiento en la prestación de este servicio, creándose al efecto nuevas oficinas de crédito, lo que llevó a que en el año de 1906 se fundara la Asociación de Oficinas de Crédito de América.⁶⁴

2.1.1.2. Antecedentes en México.

En la época de la Colonia, al igual que en nuestros días, México se ha caracterizado por ser un país en donde es crónica la escasez de dinero. Esta situación fue consecuencia de la inexistencia de billetes de banco, ya que únicamente existían pesos, reales y medios reales de plata, mismos que eran acumulados por los comerciantes ricos de la capital y a la vez exportados al comprar mercancía extranjera.⁶⁵ En razón de lo anterior, muchos comerciantes, ante la falta de liquidez, tuvieron la necesidad de manejar el crédito en algunas de sus operaciones.

En el caso de la banca, es importante mencionar que la primera institución que operó formalmente un crédito fue el Banco de Avío de Minas fundado por Carlos III, mismo que funcionó hasta los primeros años de la independencia, cuya principal función fue el otorgamiento de crédito a los mineros.⁶⁶

Dentro del desarrollo histórico de la banca y el comercio en México, fue hasta finales del siglo XIX cuando el crédito comenzó a tener mayor auge, diversas

⁶³ ACOSTA ROMERO, Miguel. op. cit. Pág. 1018.

⁶⁴ SHARP, John M. Credit Reporting and Privacy (The law in Canadá and the USA), Butterworth & Co., Canadá, 1970, citado por ACOSTA ROMERO, op. cit. Pág. 1018.

⁶⁵ BRADING, D. A. Mineros y Comerciantes en el México Borbónico (1763-1810). Edt. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Pág. 142.

⁶⁶ CERVANTES AHUMADA, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito. Edt. Herrero, México, 1992. Pág. 221.

instituciones y establecimientos comerciales empezaron a efectuar muchas de sus operaciones bajo las bases del crédito. Con la finalidad de lograr una mayor comercialización de bienes y servicios, el crédito se utilizó desde esa época, como una atractiva alternativa para el consumidor, en virtud de las facilidades y comodidades que su utilización implica.

El día 19 de marzo de 1897 se promulgó la primera Ley General de Instituciones de Crédito, misma que regulaba tres tipos de instituciones: Bancos de Emisión, Bancos Hipotecarios y Bancos Refaccionarios.

Con la Revolución de 1910, el sistema bancario mexicano sufrió una serie de cambios drásticos que llevó a muchos de los bancos a la quiebra, en razón de que los gobiernos revolucionarios obligaron a los bancos a emitir billetes sin ninguna garantía. A partir de 1913, se inicia la reforma bancaria.⁶⁷ “La Constitución de 1917, en su artículo 28, incorporó un principio importante reconocido en todos los estados moderno, en el sentido de que la emisión de billetes y moneda es facultad del Estado (así como la regulación del crédito) y, en el artículo citado, se estableció el principio de que el monopolio de la acuñación de moneda y la emisión de billetes sería del Gobierno Federal, y se encargaría al Banco Central, continuando el ser facultad del Congreso Federal legislar sobre la materia bancaria, conforme a la fracción X del artículo 73”.⁶⁸

Para el año de 1925 las principales leyes que regularon al sistema bancario mexicano fueron:

- Ley Monetaria para los deudores de Bancos Hipotecarios.
- Ley que levanta la moratoria establecida para los Bancos Refaccionarios.
- Ley de Suspensión de pagos a Establecimientos Bancarios.
- Decreto que creó la Comisión Nacional Bancaria.

⁶⁷ Que consistió en reestructurar el ruinoso sistema bancario que dejó la Revolución, mediante la promulgación de diversas leyes y la creación de comisiones dedicadas a la inspección y regulación de las instituciones de crédito.

⁶⁸ ACOSTA ROMERO. Op. cit. Pág. 61.

- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.
- Ley del Banco de México.

Como anteriormente se mencionó, la evolución de la actividad bancaria y comercial trajo consigo una serie de necesidades dentro de las cuales estaba la de llevar un control respecto de los créditos otorgados por parte de los banqueros o comerciantes, es precisamente en esta época, cuando en México surgen los primeros antecedentes de la sociedades de información crediticia. Tanto las grandes casas comerciales, como los bancos, comenzaron a almacenar información de su propia clientela para establecer un mecanismo de control a través de informes generales de crédito, con el fin de asegurar que el otorgamiento de crédito fuera a favor de personas con probaba solvencia moral y económica.

Estos informes de crédito eran en un principio manejados en forma separada por cada institución o establecimiento comercial; sin embargo, en el caso de la banca podemos afirmar que el Banco de México introdujo al sistema bancario mexicano el modelo francés, creando en consecuencia el SENICREB (Servicio Nacional de Información de Crédito Bancario).

2.1.1.2.1. Servicio Nacional de Información de Crédito Bancario "SENICREB".

En 1941 se creó el Servicio Nacional de Información Crédito Bancario, operado desde su inicio por el Banco de México, a quien se le atribuyó la facultad de administrar el servicio de información crediticia. Esta Institución nació del artículo 14 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941;(Artículo actualmente derogado) que establecía lo siguiente:

Artículo 14.-"Los bancos de depósito estarán obligados a comunicar al Banco de México, una relación nominal de deudores cuya cifra total de responsabilidad con el banco por los conceptos a que se refiere el párrafo primero del artículo anterior, alcance a \$50,000.00

pesos. Si un deudor figura en las relaciones comunicadas por dos o más establecimientos, el Banco de México podrá, si lo estima conveniente, notificar a todos los demás establecimientos asociados, la cifra total de responsabilidades de dicho deudor y el número de establecimientos entre los que dicho débito está distribuido, guardando secreto al nombre de las instituciones acreedoras”.

La preocupación que inspiró al entonces Presidente Manuel Ávila Camacho a revisar esta Ley, fue hacer del Banco de México un “Instituto Regulador eficaz del volumen de la expansión crediticia”.⁶⁹ Esta regulación del volumen crediticio fue oportuna en razón de que la banca comercial comenzó a poner en circulación gran cantidad de créditos.

En virtud del mencionado artículo 14 del Banco de México quedó facultado para administrar el servicio de información crediticia. Esta actividad originalmente estaba prevista exclusivamente para los bancos de depósito, a quienes se les impuso la obligación de comunicar al instituto central una relación nominal de deudores cuya cifra total de responsabilidad con el banco alcanzara \$50,000.00 pesos. En el caso de que una persona apareciera en dichas relaciones como deudor de dos o más bancos acreedores, el banco de México estaba facultada para notificar a todos los demás bancos respecto del total adeudado por esa persona, así como también el número de acreedores, guardando siempre el secreto respecto de los nombres de éstos últimos.

Es importante mencionar que la regulación de la prestación de este servicio, era oscura e insuficiente, existiendo lagunas jurídicas que han sido suplidas por la propia costumbre bancaria. El citado artículo 14 se refería exclusivamente a los bancos de depósito, que eran los que proliferaban en esa época. Sin embargo, con el desarrollo de la banca en nuestro país, se fue ampliando el objeto de las instituciones mediante la implementación tanto de nuevos servicios, como de nuevas operaciones. Debido a lo anterior, el servicio de información crediticia fue nuevamente regulado por el artículo 72 de la Ley reglamentaria del Servicio Público de banca y Crédito,

⁶⁹ Exposición de Motivos del 3 de mayo de 1941, tomada de la Dirección General de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Legislación Bancaria. Tomo IV, México, 1957. Pág. 9.

publicada en el Diario Oficial de la federación el 14 de enero de 1985 (actualmente abrogada), y que decía lo siguiente:

Artículo 72.-"Las instituciones de crédito estarán obligadas a comunicar al Banco de México, con la periodicidad que éste indique, una relación nominal de deudores cuya cifra total de responsabilidad con las instituciones alcance la cantidad que, mediante disposiciones de carácter general, señale el propio banco. Sin un deudor figura en las relaciones comunicadas por dos o más instituciones, el Banco de México podrá, si lo estima conveniente, notificar a todas las instituciones la cifra total de responsabilidades de dicho deudor y el número de instituciones entre las que dicho crédito esta distribuido, guardando secreto respecto de las instituciones acreedoras".

Ambos artículos son similares en cuanto a redacción se refiere, sin embargo la diferencia consistía en que el artículo 14 se dirigía a los bancos de depósito y el artículo 72 a las instituciones de crédito.

Con fecha 18 de julio de 1990 se publico en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley de Instituciones de Crédito. El sistema de información administrado por el Banco de México fue regulado en el artículo 74 de esta Ley, de la siguiente forma:

Artículo 74.-"Las instituciones de crédito estarán obligadas a participar en el sistema de información sobre operaciones activas que el Banco de México administre.

Dichas instituciones deberán proporcionar al Banco de México la información sobre sus operaciones activas, incluyendo el incumplimiento de sus clientes a las condiciones pactadas en tales operaciones, con la periodicidad y los términos que el propio banco indique.

El Banco de México podrá, cuando así lo estime conveniente, notificar a todas las entidades financieras del país, el nombre y el importe de las responsabilidades de un mismo deudor, el número de entidades entre las cuales dichas responsabilidades estén distribuidas, así como la calificación que cada una de las entidades considere para sus respectivos créditos, guardando secreto respecto de la denominación de tales entidades acreedoras.

Las instituciones de crédito participantes deberán efectuar las aportaciones que el banco de México determine, para cubrir los costos de operación del sistema. En su caso, dicho Banco podrá

cargar en la cuenta que al efecto les lleva el importe de tales aportaciones.”

Dicho artículo contiene algunas modificaciones técnicas que se adecuan a la evolución del servicio de banca y crédito. La obligación de proporcionar información se impone a las instituciones de crédito, sin embargo el servicio se amplía a todas las entidades financieras del país, previendo de esta manera la creación de grupos financieros.

Una importante modificación de carácter técnico, fue la relativa a que por primera vez, en forma expresa, se hizo referencia a “información sobre operaciones activas”.

Mediante decreto publicado el 23 de julio de 1993 se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Este decreto derogó el mencionado artículo 74 de la Ley de Instituciones de Crédito dando lugar a adiciones a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, con el fin de suprimir la responsabilidad del Banco de México en la administración cuyo objeto es la prestación de este mismo servicio. En virtud de lo anterior, era de suponerse que el SENICREB se desincorporara creándose una nueva sociedad particular.

2.1.1.2.2. Otras Sociedades dedicadas a esa actividad.

El servicio de información crediticia, nunca ha sido exclusivamente operado por SENICREB. En México han coexistido sociedades dedicadas a esta actividad que prestan sus servicios a importantes casas comerciales. Su existencia ha sido necesaria, ya que el uso de crédito en nuestro país se ha incrementado día con día. Los grandes establecimientos comerciales de venta de mercancías al público en general, fueron los primeros en utilizar la tarjeta de crédito en la década de los años cincuenta: El Puerto de Veracruz, S.A., el Puerto de Liverpool, S.A., el

Palacio de Hierro, S.A. y High Life.⁷⁰ Este producto fue introducido al mercado comercial antes de que se utilizaran las tarjetas de crédito bancarias, siendo así, como llegó un momento en que los comerciantes tuvieron la necesidad de establecer un control crediticio para lo cual requirieron de los servicios de empresas dedicadas a la información de crédito.

La legislación respecto a este tipo de sociedades fue muy escasa. Tan sólo encontramos tres artículos en los que en forma muy genérica se hace mención a estas empresas de investigación: artículo 16, 17 y 18 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1992, que establecían lo siguiente:

Artículo 16.- "Las empresas dedicadas a la investigación de crédito a la recopilación de información sobre consumidores con fines mercadotécnicos están obligados a informar gratuitamente a cualquier persona que lo solicite, si mantiene información acerca de ella. De existir dicha información, deberán ponerla a su disposición si ella misma o su representante lo solicita, e informar acerca de qué información que ha compartido con terceros y la identidad de esos terceros, así como las recomendaciones que hayan efectuado. La respuesta a cada solicitud, deberá darse dentro de los treinta días siguientes a su presentación. En caso de existir alguna ambigüedad o inexactitud en la información, la empresa deberá de efectuar de inmediato las correcciones que fundadamente indique la persona afectada, e informar las correcciones a los terceros que hayan recibido dicha información."

Artículo 17.- "El consumidor podrá exigir a proveedores específicos y a agencias de investigación de crédito o de mercadotecnia, no ser molestado en su domicilio o lugares de trabajo para ofrecerle bienes o servicios para realizar dichas investigaciones salvo autorización expresa del propio consumidor."

Artículo 18.- "Queda prohibido a las empresas dedicadas a la investigación de crédito o de mercadotecnia y a sus clientes, utilizar la información con fines diferentes a los créditos o mercadotécnicos."

⁷⁰ ACOSTA ROMERO, op. cit. Pág. 471.

Estos tres artículos, señalan algunas prohibiciones mediante las cuales se protegen los intereses y se salvaguardan los derechos de los consumidores; sin embargo, no regulan en forma especial la estructura y actividad operativa de dichas empresas.

Ahora bien, en el caso de la actividad bancaria, han coexistido también empresas que prestan sus servicios a instituciones bancarias independientemente del SENICREB. Estas sociedades principalmente manejan información de crédito de personas físicas en materia bancaria, aunque también, pero en menor proporción, información para empresas que de manera usual otorgan tarjetas de crédito. Al respecto se hará referencia a una de ellas, denominada Datum (Corporación de Información Crediticia, S.A. de C.V.), misma que se considera como una de las más especializadas en el desarrollo de la actividad informativa.

Dicha empresa comenzó a operar en México desde el año de 1963, siendo su principal objetivo minimizar el riesgo crediticio de personas físicas y respaldar la toma de decisiones en transacciones financieras. Para cumplir con dicho objetivo, esta sociedad se consolidó como la única empresa del mercado nacional que concentró y procesó las bases de datos de operaciones activas de los bancos nacionales y empresas otorgadoras de tarjetas de crédito; además administró un archivo negativo de deudores de alto riesgo, así como también un archivo de demandas mercantiles.

En sus orígenes esta empresa operaba las bases de datos de tarjetas de crédito en forma totalmente manual, desde la solicitud del servicio, hasta la producción del reporte, manejando la consulta y manejo de información en microfichas.

Debido a las crecientes necesidades del mercado, hace aproximadamente siete años, los socios de Datum buscaron la modernización de la empresa, renovando su administración y aportando capital fresco, lo que permitió impulsar su desarrollo tecnológico, el cual se fue actualizando periódicamente.

Actualmente la base de datos con que cuenta Datum se integra a una nueva sociedad cuya creación coordinó la Asociación de Banqueros de México, denominada Trans Union de México, S.A. S.I.C., misma que surge de la alianza de los bancos que participan con un setenta por ciento, de Trans Union Corporation con un veinticinco por ciento y de una sociedad de predicción de riesgo llamada Fair Isaac con un cinco por ciento. La base de datos con que cuenta Datum se integra a esta nueva sociedad.⁷¹

Como ya se mencionó, las únicas normas que hacía referencia a sociedades dedicadas a la actividad de información crediticia con anterioridad a las reformas del 23 de julio de 1993, se encuentran en la Ley Federal de Protección al Consumidor. Sin embargo, en el artículo 5 de esta Ley se establece la excepción de la aplicación de dicha Ley, a todos aquellos servicios proporcionados por una institución u organización que esté vigilada o supervisada por las Comisiones Nacionales Bancarias y de Valores o de Seguros y Fianzas.

Artículo 5.- "Quedan exceptuadas de las disposiciones de esta Ley los servicios que presten en virtud de una relación o contrato de trabajo, los de las Instituciones y Organizaciones cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores o de Seguros y Fianzas; así como los servicios profesionales que no sean de carácter mercantil."

Se trata de sociedades en donde el servicio que prestan es complementario o auxiliar en la realización del objeto de la banca.

En virtud de lo anterior, tanto la prestación del servicio, como la operatividad de estas sociedades, está bajo la supervisión y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, aplicándose, consecuentemente, la excepción establecida por el mencionado artículo 5 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. En este supuesto, las sociedades que se dedicaban a la actividad de información crediticia, no tuvieron norma alguna dentro de las leyes bancarias que

⁷¹ **CANO**, Araceli. "Ofrecerá el Nuevo Buró de Crédito sus Primeros Reportes en Agosto". El Economista. México, D.F., 10 de mayo de 1995. Pág. 1.

las reguladas en forma específica, hasta antes de las reformas del 23 de julio de 1993, con justificación de las circulares que para algunos casos en concreto expedieron la Comisión Nacional Bancaria y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las únicas disposiciones legales que en forma indirecta fundamentaban la existencia de estas sociedades dentro de las leyes bancarias, eran el artículo 68 de la Ley Reglamentaria del Servicio público de Banca y Crédito (abrogada el 18 de julio de 1990), y posteriormente el artículo 88 de la Ley de Instituciones de Crédito; que a continuación se transcriben:

Artículo 68.- "Las sociedades nacionales de crédito podrán invertir en títulos representativos del capital social de empresas que les presten servicios complementarios o auxiliares en su administración, o en la realización de su objetivo, así como de las sociedades inmobiliarias que sean propietarias o administradores de bienes destinados a sus oficinas, de conformidad con las reglas generales que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando sujetas tales empresas a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria."

Artículo 88.- "Las instituciones de banca múltiple requerirán de autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para invertir en títulos representativos del capital social de empresas que les presten servicios complementarios o auxiliares en su administración o en la realización de su objeto, así como de las sociedades inmobiliarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas.

Las sociedades a que se refiere el párrafo anterior, se sujetarán a las reglas generales que dicte la misma Secretaría y a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, y en consecuencia deberán cubrir la cuotas de inspección y vigilancia en los términos que dicte la propia Secretaría."

2.2. MARCO LEGAL DE LAS SOCIEDADES DE INFORMACIÓN CREDITICIA.

Con anterioridad a las reformas del 23 de julio de 1993 la normatividad de las sociedades de dedicadas a la información crediticia fue muy escasa. El

contenido de los artículos antes mencionados 16, 17 y 18 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que establecen algunas prohibiciones mediante las cuales se protegen los intereses y salvaguardan los derechos de los consumidores, no obstante, no regulan en forma especial la estructura y actividad operativa de las empresas a que refieren.

El servicio que prestaban estas sociedades se fundamentaba bajo lo dispuesto en los artículos 68 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (abrogada ya) y posteriormente, en el artículo 88 de la Ley de Instituciones de Crédito, ya que, a juicio del legislador, se trataba de un servicio complementario o auxiliar en la administración y realización del objeto de una institución de crédito.

Estos eran, pues los únicos ordenamientos que hacían referencia a las empresas que se dedicaban al almacenamiento de la información de crédito. Sin embargo, la prestación del servicio y la actividad en general de estas sociedades, han estado desde siempre sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria (hoy Comisión Nacional Bancaria y de Valores) y, por otro lado, los estatutos de dichas sociedades también han estado siempre sujetos a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fue hasta las reformas hechas a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, cuando se regula por primera vez a las sociedades de información crediticia como tal.

2.2.1. Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

El 23 de julio de 1993 se publica en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Por lo que respecta a la Ley de Instituciones de Crédito, fue derogado el artículo 74, mismo al que se hizo referencia anteriormente. En este artículo se establecía la

obligación por parte de las instituciones de crédito a participar en el sistema de información sobre operaciones activas que el Banco de México administró, conocido como SENICREB.

En la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, se reforma entre otros, el artículo 33 y se adicionan los artículos 33-A y 33-B (hoy día abrogados). Mediante estas modificaciones, se establece por primera vez una ley, que el servicio sobre información de operaciones activas pueda ser prestado por empresas constituidas por particulares que cumplan con los requisitos que al efecto señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La iniciativa de este decreto tuvo como propósito instrumentar medidas tendientes a consolidar el proceso de modernización del sistema financiero.

En este contexto, se pretende ampliar la cobertura del sistema de información sobre operaciones activas, para incluir a todas las entidades financieras, y establecer la posibilidad de que dicho servicio sea prestado por empresas particulares.

La Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados consideró que esta adecuación libera al Banco de México de la responsabilidad de administrar el sistema de información, siendo además necesaria para el mejor desarrollo del mecanismo de información sobre el riesgo que implican algunos sujetos de crédito, lo cual se traduciría en una mayor seguridad para el sistema en su conjunto.⁷²

Los artículos 33, 33-A y 33-B de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, regulaban las sociedades de información crediticia y señalaban lo siguiente:

⁷² Cámara de Diputados, Dictamen Segunda Reforma a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, 7 de julio de 1993.

Artículo 33.- "Las entidades financieras, aún cuando no forman parte de un grupo financiero, podrán proporcionar información a empresas que, conforme al presente artículo, tengan por objeto la prestación del servicio de información sobre operaciones activas.

La prestación de servicios consistentes en proporcionar información sobre las operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga realizadas por entidades financieras, solamente podrá llevarse a cabo por sociedades de información crediticia que obtengan autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Banco de México.

La autorización mencionada en el párrafo anterior, sólo se otorgará a las sociedades mexicanas que reúnan, a satisfacer de la propia Secretaría, los requisitos que se establezcan en las reglas de carácter general que al efecto expida la misma. En tales reglas podrán establecerse limitaciones a la participación extranjera en el capital de este tipo de sociedades. Estas autorizaciones serán intransmisibles y se revocarán por la Secretaría cuando la sociedad de que se trate infrinja la presente Ley o las reglas que le son aplicable, sin perjuicio de otras sanciones a que haya lugar.

Sólo podrán ser usuarios de la información que proporcionen las sociedades a que se refiere este artículo, las entidades financieras y las personas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en las reglas citadas en el párrafo anterior. Las sociedades señaladas en este artículo podrán negar la prestación de sus servicios a aquéllas personas que no les proporcionen información para la realización de su objeto.

Las sociedades autorizadas deberán sujetarse en sus actividades a las disposiciones de carácter general que expida el Banco de México, el cual podrá determinar las remuneraciones correspondientes a la prestación de sus servicios.

Las sociedades de información crediticia que se autoricen de conformidad con este artículo estarán sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, a la que deberán cubrir las cuotas que por tales conceptos determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las sociedades de información crediticia deberán proporcionar toda clase de información y documentos que el Banco de México o cualquiera de las Comisiones encargadas de la inspección y vigilancia de las entidades financieras les soliciten, a efecto de que tales órganos cumplan con sus funciones en términos de la Ley."

Artículo 33-A.- "Con excepción de la información que proporcionen sobre operaciones activas a sus usuarios en los términos de la presente Ley y de las disposiciones conducentes, a las sociedades de información crediticia, a sus funciones y a sus empleados, les serán aplicables las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito relativas al secreto bancario. Esta obligación subsistirá

independientemente de que los mencionados funcionarios o empleados dejen de prestar sus servicios en dichas sociedades.

La obligación del secreto bancario al que se refiere el párrafo anterior, también será aplicable a los usuarios de la información crediticia, así como a sus funcionarios y empleados, respecto de dicha información.

No se considerará que existe violación al secreto bancario cuando una entidad financiera proporcione información sobre operaciones activas a algunas sociedades de información crediticia.

Las personas que realicen alguna gestión financiera ante usuarios de información crediticia podrán solicitar, a través del propio usuario de que se trate, los datos que éste hubiera obtenido de la sociedad. Las aclaraciones respecto de tales datos se realizarán por los interesados ante los acreedores respectivos, quienes, en su caso, llevarán a cabo las gestiones conducentes ante la sociedad de información crediticia de que se trate.”

Artículo 33-B.- “Las sociedades de información crediticia al proporcionar información sobre operaciones activas, deberán guardar secreto respecto de la denominación de las entidades acreedoras, salvo en el supuesto a que se refiere el último párrafo del artículo anterior en cuyo caso únicamente informarán directamente a las personas interesadas el nombre de las entidades acreedoras que correspondan.

Dichas sociedades responderán por los daños y perjuicios que causen al proporcionar la información cuando exista culpa grave, dolo o mala fe en el manejo de la base de datos.

Por su parte, las personas que proporcionen información a las sociedades de información crediticia igualmente responderán por los daños y perjuicios que causen al proporcionar dicha información, cuando exista culpa grave, dolo o mala fe.”

A partir del día 16 de febrero de 1995, entraron en vigor las Reglas Generales a que Deberán Sujetarse las Sociedades de Información Crediticia, estas Reglas fueron reformadas por última vez mediante el Acuerdo No. 102-B140, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 1998. Estas Reglas fueron expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con fundamento en el artículo 33 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, al cual ya se hizo referencia anteriormente, y el artículo 31, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la fracción XXXIV del artículo 6° del Reglamento Interior de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que establece respectivamente lo siguiente:

Artículo 31.- "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

(.....)

XXV. Los demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos."

Artículo 6.- "El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

(.....)

XXXIV. Ejercer las facultades que las leyes y demás disposiciones legales confieren a la Secretaría, para dictar reglas de carácter general en las materias competencia de la misma."

2.2.2. Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

Actualmente, por decreto del día 15 de enero del año 2002 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la **Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia**, la cual tiene por finalidad regular la constitución y operación de las sociedades del mismo nombre, en lo sucesivo Sociedades, la cual esta constituida por 58 artículos, quedando distribuidos de la siguiente manera:

- Capítulo Único. Disposiciones Generales (artículos 1° al 4);
- Capítulo I. De las Sociedades de Información Crediticia (artículos 5 al 19);
- Capítulo II. De la Base de Datos (artículos 20 al 24);
- Capítulo III. De la Prestación del Servicio de Información Crediticia (artículos 25 al 37);
- Capítulo IV. De la Protección de los Intereses del Cliente (artículos 38 al 50);
- Capítulo V. De las Sanciones (artículos 51 al 56); y
- Capítulo Segundo. Quitas y Reestructuras (artículos 57 y 58).

Los motivos de los legisladores para expedir la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia son las siguientes:

"Las Sociedades de Información Crediticia (Buró de Crédito) integran y manejan el banco de datos donde se registran las operaciones de aquellas entidades financieras y empresas comerciales que otorgan crédito, para contar con el historial crediticio de los usuarios. El marco jurídico que regulaba las Sociedades de Información Crediticia contenía lagunas en cuanto a la forma como se manejaba la información de los solicitantes de créditos. Destacan las siguientes ineficiencias: Los adeudos que se habían cubierto, aparecían indefinidamente ante el Buró de Crédito; Cuando existía un litigio entre una entidad financiera o empresa y una persona física o moral por cuestiones derivadas del otorgamiento de un crédito, la entidad oferente del crédito, en caso de perder el juicio, tenía que ordenar a las sociedades de información crediticia borrar en breve tiempo el antecedente negativo de la persona física o moral. Esta situación no ocurría, por el contrario, se otorgaba información parcial, imprecisa o negativa a la entidad financiera o empresa. La Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia tiene como objetivo dar certidumbre a los oferentes y demandantes de créditos, de acuerdo con la evolución de los propios historiales de cada cliente. Se buscan evitar el uso distorsionado de la información crediticia; actualizar la base de datos para no proporcionar información errónea; proteger los derechos e intereses de las personas que se encuentran en dichas bases de datos, a fin de otorgarles seguridad y certeza jurídica en las operaciones que realicen y constituir las condiciones necesarias para que los acreditados y los acreditantes cuenten con las herramientas necesarias para acceder y recuperar el crédito. (División de Economía y Comercio)".⁷³

Asimismo, el Banco de México el día 18 de marzo del 2002 modifica las **Reglas Generales a las que Deberán Sujetarse las Operaciones y Actividades de las Sociedades de Información Crediticia y sus Usuarios**, ya que se derogan los artículos 33, 33-A y 33-B de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, las Reglas Generales a las que deberán sujetarse las Sociedades de Información Crediticia a que se refiere el artículo 33 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, así como las demás disposiciones que se opongan a lo dispuesto por esta ley.

⁷³ Página Oficial de la WEB: www.gob.mx, Congreso de la Unión; 15/01/02 México, D. F., 15 de Enero de 2002 PODER EJECUTIVO SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Pág. 2, Sección 1, Clave DOF LVIII 1-2-36-73. En base a la publicación del Diario Oficial.

Respecto de las Reglas Generales a las que Deberán Sujetarse las Operaciones y Actividades de las Sociedades de Información Crediticia y sus Usuarios, se abrogaron las disposiciones de carácter general a las que se sujetarán las sociedades de información crediticia para proporcionar su base de datos a otras sociedades de información crediticia, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1996, y con las nuevas Reglas Generales se hace hincapié en los derechos que tienen los usuarios dentro del proceso de información crediticia, uno de ellos es el procedimiento de solicitud de los reportes de crédito; estas nuevas reglas constan de cuatro capítulos y 11 reglas distribuyéndose de la siguiente manera:

- ❖ Capítulo I. Disposiciones Preliminares (regla 1);
- ❖ Capítulo II. De los Reportes Especiales de Crédito (reglas 2 a la 6);
- ❖ Capítulo III. De las Reclamaciones (reglas 7 y 8), y
- ❖ Capítulo IV. Disposiciones Generales (reglas 9 a la 11).

Esta nueva Ley como las Reglas, tiene por finalidad regular la constitución y operación de las Sociedades de Información Crediticia. Al efecto, se establece que las Sociedades tendrán por objeto la prestación de 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 análogas que éstas mantengan con entidades financieras y empresas comerciales que de manera habitual otorguen crédito.

Con anterioridad a las reformas del 15 de enero del 2002, el marco legal que regulaban a las Sociedades de Informes de Crédito no estaban adecuadas a las necesidades prácticas, por lo que su funcionamiento fue cuestionado, por tal motivo se ha realizado esta reforma buscando mejorar y establecer un adecuado marco jurídico, así como realizar una mejor medición del riesgo crediticio, mismo que si bien es cierto no desaparecerá, pero si se podrá reducir en gran medida, consiguiendo con ello una sana colocación del crédito, menor cartera vencida fortaleciendo el sistema financiero mexicano.

2.3. ALCANCE Y LIMITACIÓN DEL SECRETO BANCARIO EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE INFORMACIÓN CREDITICIA.

Mucho se ha discutido si los informes de crédito atentan contra la vida privada de las personas. Existen dentro de la doctrina opiniones encontradas; hay quienes consideran, inclusive, que los aspectos económicos o patrimoniales no son parte de la vida privada. Novoa Monreal afirma que "lo relativo al patrimonio y a la situación económica no pertenece de suyo a la vida privada, ni aún dentro de los regímenes capitalistas, en razón de que la vida privada se reconoce y se protege únicamente como un derecho de la persona humana..... En consecuencia, la reserva que las leyes admiten acerca de manifestaciones íntimas de la personalidad, no puede ser extendida a algo que esencialmente es diferente a ella, como son sus intereses patrimoniales y su situación económica."⁷⁴

Por otra parte, en países como México, estos aspectos son considerados como parte de la esfera privada de las personas, asignándoseles una especial protección en virtud de una ley expresa como lo es el caso del secreto bancario.

En todos los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones realizadas por las instituciones se solicitan a los usuarios una serie de datos, documentos e informes, mismos que pueden ser relativos a la vida privada, como por ejemplo propiedades de muebles e inmuebles, actas del Registro Civil, documentos contables (estado financieros) y otros similares.

La prestación del servicio de información sobre operaciones activas ha sido motivo de diversas interpretaciones relacionadas con la violación de las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito relativas al secreto bancario.

En este apartado pretendemos efectuar de la manera más sencilla posible, un análisis de la relación entre el servicio de información crediticia y el secreto bancario.

⁷⁴ NOVOA MONREAL, Eduardo. Derecho a la Vida Privada y Libertad de Información. Siglo Veintiuno Editores, México, 1987. Pág. 78.

2.3.1. Consideraciones Generales Relativas al Secreto Bancario.

La institución del secreto bancario ha sido reconocida, desde hace mucho tiempo, como un pilar de la actividad de los banqueros. Se caracteriza como una institución que otorga confidencialidad y seguridad a los que depositan su confianza en un banco, obligándose éste último a no revelar los datos específicos obtenidos de sus propios clientes. Sin embargo, el alcance que tiene éste se ve en ocasiones limitado en razón de la existencia de excepciones derivadas de la ley.

2.3.1.1. Antecedentes del Secreto Bancario en el Derecho Mexicano.

En México se reguló por primera vez el secreto bancario en la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, cuyo artículo 115 prohibió a los interventores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público inmiscuirse en la administración de los negocios de los bancos y revelar datos e informes relativos a ellos.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1925 prohibía en su artículo 7 que los establecimientos bancarios dieran noticia sobre el importe de las cantidades que tuvieran en depósito de una persona, compañía o empresa, salvo que hubiera autorización expresa del depositante, el representante legal o la autoridad judicial mediante providencia dictada en juicio.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1932 en su artículo 29, reproduce las disposiciones de las dos leyes anteriores:

"Las instituciones depositarias no podrán dar noticias de los depósitos y demás operaciones, sino al depositante, deudor o beneficiario, a sus representantes legales o a quien tenga poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación; salvo cuando las pidiere la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en el que el depositante sea parte o acusado y las autoridades hacendarías federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, para fines

fiscales. Los funcionarios de las instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto a reparar los daños y perjuicios que se causen.⁷⁵

2.3.1.2. Concepto y Naturaleza Jurídica del Secreto Bancario.

La palabra secreto bancario deriva del latín *sertum* que significa lo escondido, lo oculto. El Diccionario de la Real Lengua Española lo define como lo que cuidadosamente se tiene reservado y oculto. El secreto bancario es un deber jurídico que tienen las instituciones de crédito, sus funcionarios y empleados, de no revelar los datos específicos que por motivo de su actividad ilegal a su conocimiento, salvo a aquellas personas a quienes así se los permite la ley; haciendo esta prohibición extensiva a las demás entidades financieras y empleados que ejerzan actividades de igual naturaleza a las de las instituciones de crédito.

De la anterior definición se pueden desprender los elementos o características del secreto bancario:

- a).- Es un deber jurídico en razón de que proviene de una disposición expresa de carácter legal.
- b).- Dirigido a las instituciones de crédito, a sus funcionarios y empleados, haciéndose extensiva a las demás entidades financieras, funcionarios y empleados de éstas que ejerzan actividades de igual naturaleza.
- c).- La excepción a esta prohibición se aplica a todas aquellas personas a quienes la ley les permite obtener informes respecto de estos datos.

2.3.1.3. Finalidades del Secreto Bancario.

El secreto bancario tiene varias finalidades, dentro de las cuales están las siguientes:

⁷⁵ **HERNÁNDEZ**, Octavio A. Derecho Bancario Mexicano I. Tomo I, Ediciones de la Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas, México, 1959. Pág. 132.

"1) Guardar el respeto y proteger las cuestiones privadas. El banquero que recibe de las personas datos de carácter privado, está obligado a respetar y protegerlos.

2) Permitir la estabilidad de los sistemas bancarios. Con una adecuada protección y respeto a cuestiones privadas, se genera confianza entre el público, quien mantendrá su dinero y realizará sus operaciones a través de los servicios que prestan los bancos.

Como consecuencia a lo anterior, el sistema bancario capta mayor volumen de recursos, con lo que se logra una estabilidad general del sistema bancario de un país. Si en los bancos no existiera esa confianza, el público destinaría sus recursos, depósitos y operaciones a un lugar en donde sus intereses estuvieran protegidos.

3) El secreto bancario ha sido utilizado como medio eficaz para atraer capitales al país fortaleciendo su economía. Asimismo, forma parte del sistema de captación de ahorro externo de un determinado sistema bancario.⁷⁶

2.3.1.4. Fundamento Jurídico del Secreto Bancario.

El fundamento jurídico del secreto bancario se encuentra en el artículo 117 de la Ley General de Instituciones de Crédito, en el Capítulo III, Título Sexto, relativo a la protección de los intereses del público y que ahora mismo transcribimos:

Artículo 117.-"Las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o informes de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiarios que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarías federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales. Los empleados y funcionarios de

⁷⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo Derecho Bancario. Edt. Porrúa, México, 1995. Pág. 328.

las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria, toda clase de información y documentos que en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten.”

Este precepto conserva así el mismo texto que se estableció en el artículo 105 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.

En razón de lo anterior, es importante para el análisis de este artículo 117 tomar en consideración lo que al efecto dispone el numeral 105.

La primera parte del artículo 117 modifica al texto anterior para distinguirse no sólo a instituciones de depósito, sino a instituciones de crédito también. Así, no habla de “depósitos y demás operaciones” sino de “depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones.”

Como ya se mencionó, el secreto bancario consagrado en el artículo 105 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, se limita a las instituciones de depósito. Sin embargo, la doctrina interpretaba la extensión del precepto:

“Los sujetos obligados al secreto bancario son:

- ❖ Las instituciones de crédito,
- ❖ Todas las organizaciones auxiliares, y
- ❖ Los empleados de ambas.

No hay razón para que sólo las instituciones de depósito queden obligadas por el secreto bancario y libres de él las demás instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.”⁷⁷

⁷⁷ HERNÁNDEZ Octavio A. op. cit. Pág. 133.

El mismo artículo 105 se limitaba también en cuanto a su contenido a los depósitos y demás operaciones. Por lo que se refiere a los depósitos se debe interpretar, como correctamente la hace Acosta Romero, "que no únicamente se trata de depósitos que puedan provenir de operaciones pasivas de las instituciones de crédito."⁷⁸ Dicho artículo, al referirse a las demás operaciones, debe interpretarse que son todas aquéllas operaciones activas y pasivas que pueden realizar las instituciones de crédito; de lo anterior se desprende que el contenido del secreto bancario se amplía a todas las operaciones efectuadas por los bancos.

El alcance del secreto bancario y los obligados a éste, no solo son las instituciones de crédito, sino también entidades financieras como casa de bolsa e instituciones de fianzas; según lo establecen los artículos 25 de la Ley del Mercado de Valores y el artículo 126 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas:

Artículo 25.- "Las casas de bolsa no podrán dar noticia de las operaciones que realicen o en las que intervengan, salvo las que les solicite el cliente de cada una de éstas o sus representantes legales o quienes tenga poder para intervenir en ellas.

Esta prohibición no es aplicable a las noticias que proporcionen a la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el cliente sea parte o acusado, a las autoridades competentes, por conducto de la Comisión Nacional de Valores, ni a la información estadística a que se refiere la fracción I del artículo 27.

Lo anterior no afecta, en forma alguna, la obligación que tienen los agentes de valores de proporcionar a la Comisión Nacional de Valores toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren."

Artículo 126.- "Los informes que las instituciones de fianzas adquieran respecto a los solicitantes de garantías o quienes ofrezcan contra garantías, serán estrictamente confidenciales, aún cuando se refieren a infracciones de leyes penales y se consideren solicitados y obtenidos con un fin legítimo y para la protección de intereses públicos, sin estar sujetos a investigación judicial."

"Cabe comentar que las organizaciones auxiliares del crédito no cuentan con una disposición legal que establezca el secreto respecto de las operaciones realizadas, lo

⁷⁸ ACOSTA ROMERO, op. cit. Pág. 330.

cual rompe con todo el sistema que se ha estudiado en este apartado; para los almacenes generales de depósito, las uniones de crédito, las arrendadoras financieras, las sociedades de factoraje financiero y las casas de cambio, parece que no es aplicable el secreto en forma estricta, posiblemente en virtud de que no hay razones fundadas para ello.”⁷⁹

Por lo que se refiere al contenido del secreto bancario en la nueva redacción del artículo 117, y a diferencia del artículo 105, se adiciona la palabra “servicios”, con lo que amplía el contenido del secreto bancario a los servicios previstos en la propia Ley de Instituciones de Crédito, como lo son el de cajas de seguridad, fideicomisos y otros.

Detrás de todos estos “depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones”, hay una serie de datos, documentos e informes que obtienen los banqueros para poder contratar con sus clientes, mismos que pueden ser relativos a la vida privada, como por ejemplo propiedades de muebles e inmuebles, actas del Registro Civil, documentos contables (estado financieros) y otros. ¿Hasta donde queda protegida entonces esta información? Sobre este particular se hablará en este mismo apartado en la parte relativa al secreto bancario en relación a los informes de crédito proporcionados por las sociedades de información crediticia.

2.3.1.5. Excepciones al Secreto Bancario.

El bien jurídico tutelado por el secreto bancario es la protección de los intereses de los clientes de las instituciones de crédito, a fin de general confianza a los mismos. Por lo tanto, el principio es que las instituciones de crédito únicamente están autorizadas a proporcionar información a sus clientes, a los mandatarios u otras personas autorizadas por los mismos, sin embargo, de manera excepcional, la ley autoriza a otras personas, aún contra la voluntad de sus propios clientes. A obtener información de las instituciones de crédito respecto de las operaciones que

⁷⁹ ACOSTA ROMERO, op. cit. Pág. 340.

éstas realizan con sus clientes. La Ley de Instituciones de Crédito de manera directa o indirecta autoriza a otras personas distintas de los clientes y las personas autorizadas por los mismos, a obtener información respecto de las operaciones de dichas instituciones.

En primer lugar, resulta cuestionable si el beneficiario designado por el titular de una cuenta bancaria, según se contempla en el artículo 56 de la Ley de Instituciones de Crédito:

Artículo 56.- "El titular de las operaciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de esta Ley, así como de depósitos bancarios en administración de títulos o valores a cargo de instituciones de crédito, podrán en cualquier tiempo designar o sustituir beneficiarios, así como modificar, en su caso, la proporción correspondiente a cada uno de ellos.

En caso de fallecimiento del titular, la institución de crédito entregará el importe correspondiente a los beneficiarios que el titular haya designado expresamente y por escrito para tal efecto, sin exceder el mayor de los límites siguientes:

- I. El equivalente a veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, por operación, o
- II. El equivalente al setenta y cinco por ciento del importe de cada operación. Si existe excedente, deberá entregarse en los términos previstos por las legislación común".

Esta autorización para disponer del dinero, también tiene derecho a acceder a la información. En opinión de Acosta Romero, estos beneficiarios "no tiene derecho de pedir informes ya que no son depositantes, ni causahabientes, ni mandatarios de los depositantes".⁸⁰

Por otra parte, una excepción al secreto bancario es la relativa a la información que pueden solicitar las autoridades judiciales y administrativas de carácter fiscal, respecto a los depósitos, servicios, operaciones, datos y documentos de los clientes de las instituciones de crédito o entidades financieras de que se trate.

⁸⁰ ACOSTA ROMERO, op. cit. Pág. 334.

El artículo 117 se refiere a tres tipos de autoridades que están facultadas para pedir información:

- Las Autoridades Judiciales.
- Las Autoridades Hacendarias Federales.
- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por lo que se refiere a las autoridades judiciales, el artículo 117 al respecto establece en forma expresa que la petición debe hacerse en virtud de una orden o mandato judicial, dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado. Asimismo, es importante mencionar que se consideran como tales a todos los juzgados y tribunales establecidos en la República.

Conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal son autoridades judiciales federales:

1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Amparo y Unitarios en materia de Apelación.
3. Los Juzgados de Distrito cualquiera que sea su competencia.
4. El Jurado Popular Federal.

Conforme a las Leyes Orgánicas de los Tribunales Comunes de las Entidades Federativas, son autoridades judiciales locales:

- 1) Los Tribunales de Justicia.
- 2) Los Juzgados Civiles y Penales de cualquier rango o jerarquía establecidos en la entidad federativa.

Estas autoridades judiciales son en estricto derecho, las facultadas para solicitar informes directamente, siempre y cuando se acredite a la institución que la

persona de la cual se pide un informe, sea parte o acusado dentro de proceso o juicio, en el que se hubiera ofrecido como prueba el informe o documento.

Las instituciones de crédito tienen la obligación de proporcionar informes a las autoridades hacendarias federales. "En estricto derecho, las autoridades hacendarias locales no pueden, por si mismas y en forma directa, recabar datos de las instituciones de crédito, pero pueden obtenerlos si en su nombre los solicitan las Oficinas Federales de Hacienda, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores."⁸¹

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de conformidad con el segundo párrafo del mencionado artículo 117, este organismo tienen facultades para pedir toda clase de información y documentos, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, en relación con las operaciones que celebren las instituciones de crédito y demás entidades financieras, las que tienen obligación de proporcionar dicha información y documentación.

Aún cuando el artículo 177 de la Ley de Instituciones de Crédito sólo autoriza expresamente a las autoridades judiciales, autoridades hacendarias de carácter federal y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es frecuente que otra clase de autoridades soliciten información a las instituciones de crédito.

En primer lugar, pueden recabar información no sólo los jueces propiamente dicho, sino también las autoridades a las que la ley y aún la doctrina dan el carácter judicial, pese a que su estructura y naturaleza sean esencialmente administrativas, como lo son:

1) Las Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje, en razón de que estos tribunales se asemejan a los Tribunales Ordinarios y, por lo tanto, se

⁸¹ Este criterio se recoge originalmente del acta 1085 del 18 de julio de 1950, sustentado por la Comisión Nacional Bancaria.

considera que también tienen derecho de solicitar información por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

2) Las Autoridades Fiscales Locales (a las que ya se hizo referencia) por criterio de la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores, recogido del acta ya citada con anterioridad.

“Por lo que se refiere a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público Federal, la Comisión Nacional Bancaria ha creado para las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares la obligación de informar directamente a dicha Procuraduría y a los Agentes del Ministerio Público Federal, los datos e informes que sean indispensables para la averiguación y comprobación de los delitos federales, siempre y cuando los oficios respectivos estén autorizados expresamente por el Procurador General de la República, cualquiera de los Subprocuradores o el Director General de Averiguaciones previas.”⁸²

Actualmente esta facultad tiene su fundamento en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que data de 1984.

Artículo 11.- “En cumplimiento de sus atribuciones, el Ministerio Público y sus auxiliares en su caso y conforme a sus funciones, podrá requerir informes, documentos, opiniones y elementos de prueba, en general a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a los correspondientes al Distrito Federal, y a otras autoridades y personas que puedan suministrar elementos de prueba para el debido ejercicio de dichas atribuciones”.

Otra excepción al secreto bancario que no estaba propiamente establecida en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, es la hipótesis a que se refiere el segundo párrafo del entonces artículo 74 de la Ley de Instituciones de Crédito (ya derogado), mediante el cual se establecía la obligación a cargo de las instituciones de crédito de proporcionar al instituto central los informes relativos al Servicio

⁸² Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Circular No. 11683-297 de fecha 9 de abril de 1956.

Nacional de Información de Créditos Bancario (SENICREB). Esta facultad que la ley otorgaba al Banco de México para administrar el servicio de información constituía una excepción al secreto bancario; sin embargo, este artículo fue derogado con las modificaciones hechas a la Ley de Instituciones de Crédito el 23 de julio de 1993.

Actualmente, esta última excepción al secreto bancario, por lo que se refiere a la información que las instituciones de crédito y grupos financieros deben proporcionar al Banco de México, se establece en el artículo 97 de la Ley de Instituciones de Crédito y el 32 de la Ley para Regular Agrupaciones Financieras.

Artículo 97.- " Las instituciones de crédito deberán presentar la información y documentación que en el ámbito de sus respectivas competencias les soliciten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancario, dentro de los plazos que las mismas establezcan....."

Artículo 32.- "Las controladoras de grupos financieros, proporcionarán la información que en el ámbito de sus respectivas competencias, les solicite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y las Comisiones Nacionales Bancarias, de Valores y de Seguros y Fianzas."

Otra excepción al secreto bancario se aplica en el servicio proporcionado por las sociedades de información crediticia al informar sobre operaciones activas, así como también a la información que proporcionan las entidades financieras a dichas sociedades. Lo anterior se desprende del ya citado artículo 33 de la Ley para Regular las agrupaciones Financieras y de las reglas generales a que esta ley se refiere. Esta última excepción se comentará con más detalle posteriormente.

2.3.1.6. Responsabilidad por la Violación del Secreto Bancario.

Las instituciones bancarias y demás entidades financieras ofrecen al público sus servicios profesionales y aquél que utiliza dichos servicios lo hace porque tiene la necesidad de ellos. Como ya se ha mencionado, el cliente deposita su confianza tácita o expresamente, en el banco estando obligados éstos últimos a

guardar discreción y a mantener el secreto más absoluto. De no ser así, la persona que trata con el banco podría recibir daños y perjuicios económicos, sociales y morales; de aquí se desprende el fundamento de que la ley y las autoridades correspondientes impongan responsabilidades y sanciones por la violación al secreto bancario.

En virtud de que el servicio bancario es un servicio profesional, la violación al secreto bancario implica dos clases de responsabilidad:

- Responsabilidad Civil, y
- Responsabilidad Penal.

Lo anterior se desprende de la interpretación del ya citado artículo 117 y del 118 de la misma Ley de Instituciones de Crédito.

Artículo 118.- "Con la salvedad de toda clase de información que sea solicitada por la Comisión Nacional Bancaria, la violación del secreto propio de las operaciones a que se refiera la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, incluso ante las autoridades o tribunales en juicio o reclamaciones que no sean aquéllos entablados por el fideicomitente o fideicomisario, comitente o mandante, contra la institución o viceversa, constituirá a esta en responsabilidad civil por los daños y perjuicios, sin perjuicio de las responsabilidades penales procedentes."

Civilmente, las instituciones y los funcionarios y empleados de las mismas están obligados, en caso de violación al secreto bancario, al pago de daños y perjuicios, como así se desprende del primer párrafo del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito. La obligación consiste en responder de los daños y perjuicios que ocasionen (a los depositantes y demás personas que efectúen operaciones o reciban servicios de las instituciones de crédito o entidades financieras) los funcionarios y empleados bancarios, con motivo de la violación de los contratos y obligaciones bancarias, dentro de las cuales está, desde luego, el guardar el secreto bancario.

Penalmente, se han establecido medios jurídicos para salvaguardar el secreto profesional a través de un a serie de sanciones para aquéllas que lo violen. El Código Penal para el Distrito Federal, en su Título Noveno de la Revelación de los Secretos, establece en sus artículos 210 y 211 las sanciones correspondientes por la violación a los mismos.

Artículo 210.- "Se impondrán de treinta a doscientas jornadas de trabajo a favor de la comunidad, al que sin justa causa, con perjuicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto".

Artículo 211.- "La sanción será de uno a cinco años, multa de cincuenta a quinientos pesos y suspensión de profesión en su caso, de dos meses a un año, cuando la revelación punible sea hecha por persona que presta servicios profesionales o técnicos o por funcionario o empleado público, o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial".

2.3.2. Los Informes de Crédito.

El artículo 13 de la anterior Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, establecía la obligación de las instituciones bancarias de recabar información para el otorgamiento de un crédito y durante la vigencia del mismo; información con la cual se determinaba la solvencia económica y moral de sus deudores. El criterio que contenía este artículo, se respaldó con las circulares que al respecto emitió la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y así tenemos, por ejemplo: la Circular No. 579 de dicha comisión y que en su parte conducente establecían lo siguiente:

"REGLA TERCERA.- Las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito obligadas a recabar la anterior documentación: bancos de depósito, instituciones de depósito de ahorro, sociedades financieras, sociedades de capitalización, instituciones fiduciarias cuando desempeñen fideicomisos de crédito y uniones de crédito.

REGLA CUARTA.- las demás instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, procurarán recabar datos e informes de sus acreditados, lo suficientemente amplios, para poder estimar en

cualquier tiempo la liquidez de los créditos concedidos, salvo el caso de operaciones que por su naturaleza especial no los requieran”.

Asimismo, la Circular No. 727 del mismo organismo y de fecha 15 de noviembre de 1976 señala lo siguiente:

“Las instituciones de crédito pertenecientes a un mismo grupo financiero legalmente constituido, podrán integrar en un solo expediente la información financiera, económica y moral de sus acreditados, sometidas a las siguientes condiciones:

1.- El uso en común de los expedientes de información financiera, moral y económica de que se trata, sólo se implante en aquellas plazas en que dos o más instituciones que pertenezcan a un mismo grupo financiero mantengan simultáneamente oficinas y que tales expedientes se conserven en locales a los que tengan fácil acceso los funcionarios y empleados de los departamentos y comités de crédito de esas sociedades; debiendo las instituciones participantes señalar, de común acuerdo, la oficina o sucursal que será responsable directa del control y custodia de dichos expedientes en cada plaza.

2.- Que los expresados expedientes se mantengan al día para que su consulta sea actualizada.

3.- Que se segreguen de los mismos expedientes los contratos en que formalicen las operaciones crediticias y los títulos de crédito que de ellas emanen.

4.-Que para determinar cuál es la documentación financiera que deberá recabarse en cada caso, se tomará como base la suma de las responsabilidades de cada acreditado a favor de todas las instituciones del grupo y no sólo el monto de los adeudos que tenga en cada una de ellas.

5.- Que en todo caso se recabe la conformidad expresa de los acreditados para que la información financiera, económica y moral que se obtenga pueda ser utilizada por las instituciones que vayan a tener acceso a los expedientes de que se trate”.

El artículo 76 de la nueva Ley de Instituciones de Crédito incorporó en su texto la necesidad de que se recabe información y documentación “para el otorgamiento, renovación y durante la vigencia de créditos de cualquier naturaleza”.

Artículo 76.- “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional bancaria, determinará mediante disposiciones de carácter general, las bases para la calificación de la cartera de créditos de las instituciones de

crédito, la documentación e información que estas recabarán para el otorgamiento, renovación y durante la vigencia de créditos de cualquier naturaleza, con que deba obtenerse, así como la integración de las reservas preventivas que por cada rango de clasificación tengan que constituirse”.

Como consecuencia de lo anterior, se considera como una obligación en materia bancaria solicitar y recabar esa información y documentación, con lo cual se integrará un expediente de créditos de cada uno de sus clientes, mismos que servirán de antecedentes para operaciones posteriores.

Los informes de crédito forman parte del mencionado expediente, siendo uno de los documentos fundamentales para determinar la viabilidad de un crédito o la situación actual de un cliente que mantenga un crédito vigente.

Dentro del contenido de los informes de crédito que las instituciones generalmente han manejado, se mencionan los siguientes datos:

- Nombre
- Lugar y fecha de nacimiento
- Ocupación; empleo anterior y actual
- Domicilio anterior y actual
- Ingreso mensual
- Conducta en el pago
- Monto de obligaciones vencidas o vigentes sin especificar al acreedor.

Por otra parte, es importante que estos informes de crédito contengan datos verdaderos y actualizados, pues de lo contrario pueden causar daños y perjuicios al sujeto investigado.

Las fuentes de información pueden ser las siguientes:

- ✓ Datos proporcionados directamente por el solicitante del crédito.
- ✓ Informes sobre operaciones anteriores.
- ✓ Datos proporcionados por otras empresas otorgantes de crédito.

✓ Datos de oficinas públicas tales como el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, para efectos de búsquedas y verificación de bienes inmuebles en folios reales, o bien, en folios mercantiles para el caso de verificación de personas morales.

Es importante mencionar que respecto de los informes de crédito, no existe una norma que especifique su contenido y estructura; así como los datos que deben integrar dichos informes. Esta actividad se ha manejado de acuerdo a los usuarios bancarios, los cuales se consideran como fuentes de derecho según se desprende de los artículos 6° de la Ley de Instituciones de Crédito y 2°, fracción III de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Artículo 6.- "En lo previsto por la presente Ley y por la Ley Orgánica del Banco de México, a las instituciones de banca múltiple se les aplicarán en el orden siguiente: I. La legislación mercantil; II Los usos y prácticas bancarias y mercantiles.....".

2.3.3. El Secreto Bancario con relación a los Informes de Crédito proporcionados por las Sociedades de Información Crediticia.

Ya se han expuesto por separado algunos aspectos relativos al secreto bancario y a los informes de crédito. Se observó que el bien jurídico tutelado del secreto bancario es el de guardar y proteger cuestiones de la vida privada de los clientes; respecto a los informes de crédito se hizo referencia de algunos antecedentes y aspectos que caracterizan a los mismos. En ambos se buscan finalidades de interés general.

El secreto bancario tiene como principal finalidad proporcionar al público confianza a través de una adecuada protección de las cuestiones privadas y con esto captar mayor volumen de recursos, con lo que se logra una estabilidad general del sistema financiero de un país.

La información crediticia tiene como principal finalidad lograr una adecuada medición del riesgo en el otorgamiento del crédito, evitando la cartera vencida, lo cual también fortalece al sistema financiero.

Lo antes señalado se encuentra regulado en la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia en sus artículos 28,38, 51, 52, que enuncian:

Artículo 28.- "Las Sociedades sólo podrán proporcionar información a un Usuario, cuando éste cuente con la autorización expresa del Cliente, mediante su firma autógrafa, en donde conste de manera fehaciente que tiene pleno conocimiento de la naturaleza y alcance de la información que la Sociedad proporcione al Usuario que así lo solicite, del uso que dicho Usuario hará de tal información y del hecho de que éste podrá realizar consultas de su historial crediticio, durante el tiempo que mantenga relación jurídica con el Cliente.

(.....)

La obligación de obtener las autorizaciones a que se refiere este artículo, no aplicará a la información solicitada por la Comisión, por las autoridades judiciales en virtud de providencia distada en juicio en que el Cliente sea parte o acusado y por las autoridades hacendarias federales, cuando la soliciten a través de la Comisión, para fines fiscales, de combate al blanqueo de capitales o de acciones tendientes a prevenir y castigar el financiamiento del terrorismo.....".

Artículo 38.- "Con excepción de la información que las Sociedades proporcionen en los términos de esta ley y de las disposiciones generales que se deriven de ella, serán aplicables a las Sociedades, a sus funcionarios y a sus empleados las disposiciones legales relativas al Secreto Financiero, aun cuando los mencionados funcionarios o empleados dejen de prestar sus servicios en dichas Sociedades.

Los Usuarios de los servicios proporcionados por las Sociedades, sus funcionarios, empleados y prestadores de servicios, deberán guardar confidencialidad sobre la información contenida en los Reportes de Crédito a los que tengan acceso".

Artículo 51.- "Las Sociedades responderán por los daños que causen a los Clientes al proporcionar información cuando exista culpa grave, dolo o mala fe en el manejo de la base de datos".

Artículo 52.- "Aquellos usuarios que obtengan información de una Sociedad sin contar con la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta ley, o que de cualquier otra forma cometan alguna violación al Secreto Financiero, estarán obligados a reparar los daños que se

causen, sin menoscabo de las demás sanciones, incluyendo las penales, que procedan.....”.

Con la creación de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, así como de las Reglas Generales a las que deberán sujetarse las Operaciones y Actividades de las Sociedades de Información Crediticia y sus Usuarios para evitar conflictos con las diversas normas que obligan a las entidades financieras a guardar confidencialidad sobre sus operaciones y servicios, el nuevo ordenamiento dispone que no se considerará que existe violación al secreto financiero cuando los Usuarios de las Sociedades proporcionen a éstas información sobre operaciones crediticias u otras de naturaleza análogas, así como cuando dichas Sociedades compartan entre sí información contenida en sus bases de datos o proporcionen dicha información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Tampoco se considerará que existe violación al secreto financiero (bancario) cuando las Sociedades proporcionen dicha información a sus Usuarios, es decir, a las empresas comerciales y entidades financieras que proporcionen información o realicen consultas a las Sociedades.

Continuando con la tendencia de la Ley que nos ocupa en el sentido de velar por la protección de los intereses del público, las Sociedades sólo podrán proporcionar información a un Usuario, cuando éste cuente con la autorización expresa del cliente, mediante su firma autógrafa, en donde conste de manera fehaciente que tiene pleno conocimiento de la naturaleza y alcance de la información que la Sociedad proporcionará al Usuario que así la solicite, del uso que dicho Usuario hará de tal información y del hecho de que éste podrá realizar consultas periódicas de su historial crediticio, durante el tiempo que mantenga una relación jurídica con el cliente.

Las Sociedades responderán por los daños que causen a los clientes al proporcionar información cuando exista culpa grave, dolo o mala fe en el manejo de la base de datos. Por su parte, los Usuarios que proporcionen información a las Sociedades igualmente responderán por los daños que causen al proporcionar dicha información, cuando exista culpa grave, dolo o mala fe.

CAPÍTULO 3 EL BURÓ NACIONAL DE CRÉDITO.

3.1. GENERALIDADES.

Hasta ahora hemos estudiado a las sociedades de información crediticia en cuanto a sus antecedentes, el marco legal que las rige y la relación existente entre la prestación del servicio con las disposiciones relativas al secreto bancario (financiero). En este capítulo nos ocuparemos de la naturaleza jurídica y su estructura, así como de su funcionamiento de la sociedad nacional de información crediticia (Buró Nacional de Crédito).

El Buró de Crédito es una institución financiera, autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la cual proporciona servicios de recopilación, manejo y entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas físicas y morales.

Su objetivo es contribuir al desarrollo económico del país proporcionando servicios que promueven minimizar el riesgo crediticio, al proporcionar información que ayuda a conocer la solvencia moral de empresas y personas físicas, lo que a su vez, contribuye a formar la cultura del crédito entre la población, al tiempo de promover un sano consumo interno.

“Buró de Crédito cuenta con 46.1 millones de registros crediticios en la base de datos, de información de 600 otorgantes de crédito para personas físicas y de 680 empresas para personas morales; aproximadamente 25 millones de personas y empresas tienen en Buró de Crédito un historial crediticio y emite 496 mil reportes especiales de crédito.”⁸³

⁸³ Página oficial en la WEB: www.burodecredito.com.mx; 29/04/04, México, D.F.

3.1.1. Definición.

Se puede definir a las sociedades de información crediticia de la siguiente manera:

Son sociedades anónimas mexicanas que tienen por objeto prestar el servicio de información sobre operaciones activas y otras de naturaleza análoga, cuya organización y operación debe estar previamente autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México, y sujeta a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

"El Buró de Crédito es una sociedad de información crediticia orientada a integrar información sobre el comportamiento crediticio de personas y empresas. Su principal objetivo es apoyar la actividad económica del país, proporcionando a las empresas información que les permita una mayor apertura al otorgamiento de crédito a sus clientes, manteniendo una administración sana de su negocio".⁸⁴

Por otro lado la CONDUSEF nos da otra definición acerca del Buró de Crédito: "el Buró de Crédito es una empresa privada, independiente de las instituciones financieras, comerciales y gubernamentales, que tiene como fin concentrar la historia crediticia de todas las personas y empresas del país que han tenido o tienen créditos de cualquier tipo".⁸⁵

" El Buró de Crédito es una Sociedad de información crediticia (SIC) orientada a integrar la información relativa al comportamiento crediticio de personas físicas y morales"⁸⁶

⁸⁴ www.burodecredito.com.mx, 16/11/01. México, D.F.

⁸⁵ Página oficial en la WEB: www.condusef.gob.mx, 20/11/01. México, D.F.

⁸⁶ **¿Cómo solicitar un reporte en el Buró de Crédito?**. Taller de prácticas. Edit. Práctica Fiscal, Laboral y Legal-Empresarial. Marzo del 2004, Publicación Decenal. Página B1.

3.1.2. Antecedentes.

Es en Europa donde se inician las investigaciones de crédito por medio de agencias de informes comerciales, primero en Inglaterra precedido por Francia por los años de 1850 a 1860. En la misma época los banqueros iniciaron sus investigaciones de crédito acerca de sus clientes costumbre que a la fecha se sigue utilizando como seguridad bancaria de sus propios negocios, por medio de la información de sus expedientes, los documentos existentes en ellos les permiten tener un amplio panorama no sólo respecto de su cliente sino también de desarrollo de las sociedades y a través de ellos adquieren más experiencia de las diferentes operaciones que implican.

En México, fue creado el SENICREB, es decir el Servicio Nacional de Información de Crédito Bancario, establecido en 1941 y privatizado en 1944. Inicialmente estaba previsto para los bancos de depósito quienes están obligados a informar al instituto central la lista de deudores cuya cifra es de \$50,000.00 o mayor para así ser notificados todos los demás bancos si así lo consideran pertinente el Banco Central, además de informar a quienes o a cuantas instituciones y el monto de cada una de ellas a otorgado de crédito. La Ley de Instituciones de Crédito de 1990 en su artículo 74 el cual ha sido derogado manifiesta la obligación de los bancos para el SENICREB.

En 1956 se fundó la Asociación de Oficinas de Crédito en América y han crecido de acuerdo a las necesidades del crecimiento financiero, pues se puede manejar que la Asociación de Oficinas de Crédito, tiene una membresía de "más o menos 1280 socios (empresas otorgantes de crédito), expedientes sobre 46.1 millones de personas y emite anualmente alrededor de 11 mil reportes de crédito de personas morales."⁸⁷

⁸⁷ Idem.

3.1.2.1. Trans Union de México, S.A. S.I.C. y Dun & Bradstreet, S.A. S.I.C.

El Buró de Crédito nace en el año de 1996 y está conformado por dos importantes empresas definidas como Sociedades de Información Crediticia (SIC) que son: Trans Union de México, S.A. S.I.C. y Dun & Bradstreet, S.A. S.I.C.

▣ **Buró de Personas Fiscales**, nombrada fiscalmente como Trans Union de México, S.A. S.I.C. inicia operaciones en el año de 1996, fue la primera Sociedad de Información Crediticia en México autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el fin de proporcionar información del comportamiento crediticio de personas físicas. Tiene como socios a la Banca Comercial, a Trans Union Co. (buró crediticio con experiencia en manejo de registros de crédito) y Fair Isaac Co.(empresa con experiencia en modelos de análisis de riesgo). integrando información de personas físicas.

▣ **Buró de Personas Morales**, cuyo nombre fiscal es Dun & Bradstreet, S.A. S.I.C., en 1998 se incorpora, con el fin de proporcionar información sobre el comportamiento crediticio de personas morales y físicas con actividad empresarial. Tiene como socios a la banca comercial, a Trans Union Co. y a Dun & Bradstreet Co., con experiencia a nivel mundial en la evaluación de empresas.

La participación de Trans Union de México, S.A. S.I.C. y Dun & Bradstreet, S.A. S.I.C., empresas extranjeras con amplia experiencia en el manejo de Burós de Créditos en otros países, aunada a la participación de la Banca Comercial Mexicana, hacen del Buró de Crédito una empresa.

3.2. REGULACIÓN.

Las autoridades que regulan las actividades de las Sociedades de Información Crediticia son:

- 1- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- 2- Banco de México.
- 3- Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- 4- Comisión Nacional para la Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros.

3.2.1. Marco Legal.

Su actividad se encuentra regulada por: la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia; Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley de Inversión Extranjera artículo 8 fracción VI; Ley Federal de Derechos artículos 29-Ñ y 29-W fracción II; y por las Disposiciones de Carácter General que emite el Banco de México.

Su fundamento legal se encuentra en el artículo 6° de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (LRSIC), dada a conocer en el Diario Oficial de la Federación del 15 de enero del 2002:

Artículo 6°.- "Para constituirse y operar como Sociedad de Información Crediticia se requerirá autorización del Gobierno Federal, misma que compete otorgar a la Secretaría, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión. Por su naturaleza, estas autorizaciones serán intrasmisibles".

3.2.3. Objeto social de Sociedades de Información Crediticia de conformidad con la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

Artículo 5°.- "La prestación de 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, (...)".

Artículo 13.- (...) "incluyendo el servicio de calificación de créditos o de riesgos, así como las análogas y conexas que autorice la Secretaría, oyendo la opinión de Banco de México y de la Comisión."

3.2.3. Requisitos para la constitución y operación de Sociedades de Información Crediticia de conformidad con la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

Artículo 7°.- "La solicitud para constituirse y operar como Sociedad deberá contener lo siguiente:

- I. Relación de accionistas indicando el capital que cada uno de ellos suscribirá y pagará así como, en su caso, sus currícula vitarum;
- II. Relación de los consejeros y principales funcionarios de la Sociedad, incluyendo a aquéllos que ocupen cargos con la jerarquía inmediata inferior a la del director general, así como su currícula vitarum;
- III. Proyecto de estatutos sociales;
- IV. Acreditar que se cuenta con los recursos para aportar el capital a que se refiere el artículo 8° de la presente ley.
- V. Programa general de funcionamiento, que comprenda por lo menos:
 1. La descripción de los sistemas de cómputo y procesos de recopilación y manejo de información;
 2. Las características de los productos y servicios que prestarán a los Usuarios y a los Clientes;
 3. Las políticas de prestación de servicios con que pretenden operar;
 4. Las medidas de seguridad y control a fin de evitar el manejo indebido de la información;
 5. Las bases de organización;
 6. El programa detallado de inversión a tres años, y
 7. El calendario de apertura de oficinas y plazas en que se ubicarán.
- VI. La demás información y documentación conexas que la Secretaría le solicite por escrito a efecto de evaluar la solicitud respectiva".

"Artículo 8°.- Las Sociedades deberán contar con un capital mínimo, íntegramente suscrito y pagado, el cual será determinado por la Comisión mediante disposiciones de carácter general.

Las acciones representativas del capital social de las Sociedades serán de libre suscripción; sin embargo, no podrán participar en forma alguna en el capital social de las Sociedades, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad".

3.3. SERVICIOS QUE OFRECE EL BURÓ DE CRÉDITO.

El Buró de Crédito ofrece servicios informativos de fácil accesibilidad, con el objeto de anticiparse a las necesidades y expectativas de los clientes. Algunos de estos productos y servicios son:

Reporte de Crédito.- Es un informe que contiene el historial crediticio de una persona física o moral (cliente), sin hacer mención de la denominación de las entidades financieras o empresas comerciales acreedoras (usuarios).

Reporte de Crédito Especial.- Es un informe que contiene el historial crediticio de un Cliente y que incluye la denominación de las entidades financieras o empresas comerciales acreedoras, los Clientes tendrán derecho a solicitarlo a través de las unidades especializadas de las Sociedades de Información Crediticia, de las entidades financieras o de empresas comerciales usuarias del Buró de Crédito. Dicho reporte deberá ser entregado en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que la SIC hubiera recibido la solicitud e importe de pago correspondiente.

Los Clientes tendrán derecho a solicitar a las Sociedades el envío gratuito de su Reporte de Crédito Especial cada vez que transcurran doce meses. Lo anterior, siempre que soliciten que el envío respectivo se lleve a cabo por correo electrónico o que acudan a recogerlo a la unidad especializada de la Sociedad.

Asimismo las Sociedades de Información Crediticia estarán obligadas a enviar o a poner a disposición de los Clientes, junto con cada Reporte de Crédito Especial, un resumen de sus derechos y de los procedimientos para acceder y, en su caso rectificar los errores de la información contenida en dicho documento. Adicionalmente estarán obligadas a mantener a disposición del público en general el contenido del resumen antes mencionado.

El Buró de Crédito, ofrece diferentes modalidades de servicios:

1. Reporte de Crédito de Personas Físicas
2. Reporte de Crédito de Personas Morales o Personas Físicas con Actividad Empresarial
3. Personas Físicas (adviser)
4. Análisis de Segmentación de cuentas
5. Hawk:
 - Sistema de Prevención para Personas Físicas
 - Sistema de Prevención para Personas Morales
6. Watch:
 - Seguimiento de su historial crediticio
 - Tendencias de la industria
 - Monitoreo de datos generales.

3.3.1. Base de datos del Buró de Crédito.

La base de datos es el conjunto de registros de información, propiedad de los otorgantes de crédito, en la cual se archiva el comportamiento crediticio de los consumidores. Esta información sirve para integrar expedientes electrónicos de cada uno de estos consumidores, en donde se encuentra la información de todos sus compromisos crediticios. En caso de que la información proporcionada por alguna entidad financiera o empresa comercial sea relativa a una persona moral, podrán incluir a los funcionarios responsables de la dirección general y de la de finanzas, así como de los accionistas principales.

Los datos de los clientes en instituciones de crédito son fundamentales pues de ello depende que se lleve un buen registro y una organización adecuada a través de su documentación y formación de un expediente en el que se anota su domicilio, sus pedidos, su puntualidad en el pago, sus hábitos comerciales sus preferencias, etc. Debe abrirse un expediente por cada cliente a parte de los datos personales

asentados su cartera de cumplimiento también debe tomarse en cuenta su honorabilidad, moralidad, capacidad de pago, solvencia.

El otorgamiento de crédito siempre es un riesgo para todo tipo de negocio que se emprenda ya sean bancarios o de cualquier otro tipo es por ello que no sólo los comerciantes si no también los banqueros han tomado como medida de prevención las referencias que se deriven de las investigaciones hacia los clientes, tomado en consideración no sólo las mencionadas anteriormente por separado si no conjuntamente es decir, tomando como base los elementos sociales, morales y además mercantiles, de solvencia económica y referencias de anteriores créditos que haya obtenido el cliente, además de los datos sobre el manejo de la empresa que deben estar fundamentados en documentos verdaderos; estos documentos deben corresponder a informes económicos como son los inventarios y balances, cuentas de pérdidas y ganancias etc.

En materia bancaria, no sólo deriva de una buena organización, si no que es una obligación legal que las instituciones de crédito abran un expediente a cada persona a la que otorguen el crédito. Anteriormente esta obligación había sido dada por la Ley Bancaria de 1941 pero su artículo 13 fue derogado por su oscuridad ya que solamente se refería a los bancos de depósito y sólo se exigía la documentación a aquellos créditos que no tuvieran garantía real. La nueva Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares incorporó en su texto la necesidad de que las Instituciones de Crédito recabe en la documentación e información, con los requisitos que señalan la periodicidad con que deban obtenerse.

3.3.2. Como se conforma el Historial sobre Créditos.

Un historial de crédito se conforma con los créditos que una persona o empresa tiene o haya tenido, es decir, refleja tanto créditos que se estén pagando actualmente como aquellos que se hayan pagado en su totalidad. Es importante

aclarar, que Buró de Crédito no registra únicamente créditos con problemas de pago; registra también créditos que se pagan en forma puntual y adecuada.

La información de los créditos es proporcionada por lo propios otorgantes de crédito que tienen contratado el servicio, quienes son responsables de la veracidad de información. Entre tales instituciones, se encuentran las siguientes:

- ✓ Instituciones bancarias;
- ✓ Emisores de tarjetas de servicio;
- ✓ Arrendadoras;
- ✓ Empresas de financiamiento automotriz, hipotecario y de bienes en general;
- ✓ Tiendas departamentales;
- ✓ Empresas comerciales; y
- ✓ Compañías de servicios de comunicación.

Aun cuando el Buró de Crédito es la única sociedad en México que proporciona este servicio, cabe mencionar que su actuación está regulada por la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia (LRSIC), dada a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 15 de enero del 2002.

3.3.3. Descripción general del Procedimiento de Atención de las Sociedades de Información Crediticia (Buró de Crédito).

El Buró de crédito únicamente puede proporcionar información sobre una persona o empresa, en los siguientes casos:

- El titular del historial crediticio solicita su reporte de crédito especial.
- El otorgante de crédito, que tenga contratado el servicio, solicita el reporte de crédito de una persona o empresa, previa autorización de ésta.

El Buró de Crédito no decide si un crédito debe o no aprobarse, ni tampoco emite juicio sobre si una persona es o no sujeta de crédito; únicamente proporciona

información sobre los créditos y comportamiento de pago de una persona o empresa. Es el otorgante de crédito quien en función del análisis que efectúa de un reporte de crédito y a las políticas que tenga establecidas, decide si otorga o no el crédito.

3.3.4. Solicitud de Reporte.

El historial de crédito se proporciona a través de reportes de crédito, los cuales contienen los datos generales del titular del reporte crediticio, detalles de los créditos adquiridos, el historial de la forma en que los créditos se han pagado. Sólo en el caso de que el titular del reporte de crédito solicite directamente su reporte de crédito especial, éste detallará el nombre del otorgante del crédito.

3.3.4.1. Ante la Sociedad de Información Crediticia.

Las Sociedades deberán recibir y tramitar solicitudes de Reportes de Crédito Especiales de los Clientes en sus unidades especializadas, o bien por medio de teléfono, correo, fax, compañías privadas de mensajería, correo electrónico y a través de la página en Internet de las propias Sociedades.

Las Sociedades podrán entregar Reportes de Crédito Especiales a los Clientes que acudan personalmente a sus unidades especializadas, en ese mismo acto, una vez verificada la identidad del Cliente.

3.3.4.2. Ante los Usuarios (Instituciones Financieras o Empresas Comerciales).

Los Clientes también podrán solicitar su Reporte de Crédito Especial a través de los Usuarios, acudiendo personalmente ante ellos. Asimismo, podrán solicitarlo por teléfono o a través de la página en Internet de dichos Usuarios, en caso de que ofrezcan tales servicios.

Para ello, los Usuarios deberán informarles que pueden obtener su Reporte de Crédito Especial de las Sociedades de Información Crediticia, así como el número telefónico gratuito de atención al público de dichas Sociedades y la dirección de sus páginas en Internet.

3.3.4.3. Tarifas aplicables a la Solicitud de Reportes.

Las Sociedades están obligadas a tramitar y entregar a los Clientes su Reporte de Crédito Especial en forma gratuita, "la primera vez que lo soliciten, así como las siguientes veces que lo requieran una vez transcurridos doce meses contados desde la fecha de la última entrega gratuita,"⁸⁸ siempre y cuando las Sociedades envíen el mencionado reporte a la dirección de correo electrónico señalada por los Clientes; lo entreguen a través de la página en Internet de las propias Sociedades, o lo pongan a disposición de los Clientes en las unidades especializadas de dichas Sociedades.

"Las Sociedades podrán cobrar una tarifa máxima de veintisiete UDIs cuando se les solicite enviar el Reporte de Crédito Especial por correo en sobre cerrado con acuse de recibo, y determinar libremente la tarifa cuando se les solicite enviarlo por medio de compañías privadas de mensajería."⁸⁹

Las tarifas máximas que las Sociedades podrán cobrar por el trámite y el envío de los Reportes de Crédito Especiales que los Clientes soliciten sin haber transcurrido el referido plazo de doce meses, serán las siguientes:

"I.- Cuando el Cliente haga la solicitud a través de la página en Internet de las Sociedades: **tres UDIs** por enviar el Reporte de Crédito Especial a la dirección de correo electrónico que haya señalado o lo entreguen a través de su página en Internet; **doce UDIs** por poner el Reporte de Crédito Especial a

⁸⁸ Tercera Regla General a la que deberán sujetarse las operaciones y actividades de las Sociedades de Información Crediticia y sus Usuarios publicadas el 13 de agosto del 2002 en el D.O.F.

⁸⁹ Idem.

disposición del Cliente en la unidad especializada de las Sociedades o por enviarlo vía fax; **treinta UDIs** por enviarlo por correo en sobre cerrado con acuse de recibo, la **cantidad que determinen** libremente cuando lo envíen por medio de compañías privadas de mensajería.

II.- Cuando el Cliente lo solicite en persona ante la unidad especializada de las Sociedades o a través de teléfono, fax, correo o correo electrónico: doce UDIs por poner el Reporte de Crédito Especial a disposición del Cliente en la unidad especializada de las Sociedades o por enviarlo vía fax o correo electrónico; **treinta UDIs** por enviarlo por correo en sobre cerrado con acuse de recibo, y **la cantidad que determinen** libremente cuando lo envíen por medio de compañías privadas de mensajería.”⁹⁰

Los Clientes podrán cubrir las tarifas correspondientes utilizando cualquiera de los medios de pago disponibles, tales como tarjeta de crédito o débito; efectivo; orden de pago; transferencia electrónica de fondos, o depósito en la cuenta bancaria de las Sociedades, para lo cual éstas deberán dar a conocer la información necesaria para efectuar el pago correspondiente.

Para el caso de que el cliente acuda **ante alguna institución financiera o empresa comercial, los Usuarios podrán determinar libremente las tarifas** que cobrarán por atender las solicitudes de Reportes de Crédito Especiales presentadas por los Clientes. Los Reportes de Crédito Especiales que se soliciten en esta modalidad, serán enviados por las Sociedades directamente a los Clientes por los medios y a la dirección que al efecto hayan establecido con el Usuario (institución financiera o empresa comercial) con la cuál contrataron el servicio.

3.3.4.4. Identificación de los Clientes.

Regla Cuarta General a las que deberán sujetarse las operaciones y actividades de las Sociedades de Información y sus Usuarios:

⁹⁰Idem.

"Las Sociedades deberán verificar la identidad de los Clientes que soliciten Reportes de Crédito Especiales, en los términos siguientes:

I.- Cuando los Clientes acudan personalmente ante la unidad especializada de las Sociedades, deberán firmar su solicitud e identificarse con la credencial de elector, pasaporte vigente, cédula profesional o la cartilla del Servicio Militar Nacional.

II.- Cuando los Clientes soliciten su Reporte de Crédito Especial por teléfono, correo, fax, correo electrónico o a través de la página en Internet de las Sociedades, deberán proporcionarles la información siguiente:

- 1.- Nombre y dos apellidos;
- 2.- Domicilio (calle y número, colonia, ciudad, estado y código postal);
- 3.- Clave Única de Registro de Población o Registro Federal de Contribuyentes o fecha de nacimiento;
- 4.- Señalar si cuenta o no con tarjeta de crédito y en caso afirmativo indicar de alguna de ellas los números que identifican la cuenta, el otorgante del crédito y el límite de crédito autorizado del mes inmediato anterior a la fecha de la solicitud, y
- 5.- Señalar si ha ejercido o no un crédito hipotecario o un crédito automotriz y en caso afirmativo indicar para alguno de dichos créditos el otorgante del crédito y el número de contrato"

Para atender las solicitudes de los Reportes de Crédito Especiales de los Clientes, los Usuarios también deberán verificar la identidad de los solicitantes

3.3.4.5. Contenido de los Reportes de Crédito Especiales.

Los Reportes de Crédito Especiales que las Sociedades entreguen a los Clientes deberán contener la denominación o nombre comercial, teléfono y dirección de los Usuarios que hayan consultado su información en los veinticuatro meses anteriores. En dichos reportes no será necesario incluir información relativa a las calificaciones crediticia y de riesgo, o cualquier otro indicador de predicción sobre la capacidad de pago de los Clientes que las Sociedades hayan elaborado o determinado.

3.3.5. Formas de presentar una Reclamación ante el Buró de Crédito.

Cuando los Clientes no estén conformes con la información contenida en su Reporte de Crédito o Reporte de Crédito Especial, podrán presentar una reclamación. Las Sociedades no estarán obligadas a tramitar reclamaciones sobre la información contenida en los registros que hayan sido objeto de una reclamación previa. Dicha reclamación deberá presentarse por escrito o por medios electrónicos ante la unidad especializada de la Sociedad, adjuntando copia del Reporte de Crédito o Reporte de Crédito Especial en el que se señale con claridad los registros en que conste la información impugnada, así como copias de la documentación en que funden su inconformidad. En caso de no contar con la documentación correspondiente, deberán explicar esta situación en el escrito o medio electrónico que utilicen para presentar su reclamación.

La Sociedad (Buró de Crédito) deberá entregar a la unidad especializada de las Entidades Financieras o, en el caso de Empresas Comerciales, a quienes designen como responsables para esos efectos, la reclamación presentada por el Cliente, dentro de un plazo de cinco días hábiles contado a partir de la fecha en que la Sociedad la hubiere recibido. Los Usuarios de que se trate (institución financiera o banco) deberán responder por escrito a la reclamación presentada por el Cliente, dentro del plazo de 30 días naturales.

Una vez que la Sociedad notifique por escrito la reclamación al Usuario respectivo, deberá incluir en el registro de que se trate la leyenda "registro impugnado", misma que se eliminará hasta que concluya el trámite.

Si el Usuario acepta total o parcialmente lo señalado en la reclamación presentada por el Cliente, deberá realizar de inmediato las modificaciones conducentes en su base de datos y notificar de lo anterior a la Sociedad que le haya enviado la reclamación, remitiéndole la corrección efectuada a su base de datos.

En caso de que el Usuario acepte parcialmente lo señalado en la reclamación o señale la improcedencia de ésta, deberá expresar en su respuesta los elementos que consideró respecto de la reclamación, misma que la Sociedad deberá remitir al Cliente que haya presentado la reclamación, dentro de los cinco días hábiles siguientes a que reciba la respuesta del Usuario. El Cliente podrá manifestar en un texto de no más de cien palabras los argumentos por los que a su juicio la información proporcionada por el Usuario es incorrecta y solicitar a la Sociedad que incluya dicho texto en sus futuros Reportes de Crédito.

En los casos en que con motivo de una reclamación resulte una modificación a la información de los Clientes contenida en la base de datos de la Sociedad, ésta deberá enviarle gratuitamente su Reporte de Crédito Especial actualizado, por el mismo medio y a la dirección a la que la Sociedad le haya enviado su último Reporte de Crédito Especial o a la dirección que haya establecido para tal efecto.

En caso de que los errores objeto de la reclamación presentada por el Cliente sean imputables a la Sociedad, ésta deberá corregirlos de manera inmediata.

En caso de que las empresas comerciales emitan información errónea a las Sociedades de Información Crediticia y aparezcan en el Reporte de Crédito Especial, y aun cuando se haga la reclamación correspondiente ante el Buró de Crédito, persistan esos datos en el historial crediticio, los clientes podrán presentar la reclamación ante la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

Asimismo, cuando las entidades financieras reporten datos al Buró de Crédito que no correspondan, o actúen con dolo o mala fe en contra de los clientes al manchar su historial crediticio, estos podrán dirigirse a la Comisión Nacional para la protección y Defensa de los usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) a efecto de presentar su reclamación en contra de dichas instituciones.

“A partir del 24 de enero del 2004 (como producto de las reformas a la LRSIC), además de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se le otorgaron

facultades al Banco de México y a la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), para que puedan emitir sanciones dentro de su ámbito de competencia, a las empresas comerciales y entidades financieras que incumplan los procedimientos previstos en la Ley para Regular a las Sociedades de Información Crediticia para la emisión de la información acerca del estado del crédito del cliente.”⁹¹

3.3.5.1. Tarifas para presentar una Reclamación.

“Las Sociedades (Buró de Crédito) tendrán la obligación de: tramitar en forma gratuita hasta dos reclamaciones cada año calendario por Cliente; y podrán determinar la tarifa que cobrarán por tramitar reclamaciones adicionales durante dicho periodo, la cual no podrá exceder del equivalente a 15 UDIs por cada reclamación, esta información, la deberán dar a conocer al público a través de su página en Internet.”⁹²

Cabe aclarar que la Ley menciona que las Sociedades de Información Crediticia podrán establecer en los contratos que celebren con los Usuarios, que ambos se comprometen a dirimir los conflictos que tengan con los Clientes, a través del proceso arbitral en amigable composición ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) o en la instancia de información, protección y defensa de las personas, según sea el caso, para que lo orienten a realizar otro tipo de trámites.

3.3.6. Forma de Terminar con los Antecedentes Negativos en el Buró de Crédito.

La única forma de poder terminar o modificar los antecedentes negativos que pueda llegar a tener un Deudor en los archivos del Buró de Crédito, es

⁹¹ *Ibidem*, Pág. B4.

⁹² Séptima Regla General a la que deberán sujetarse las operaciones y actividades de las Sociedades de Información Crediticia y sus Usuarios.

con el cumplimiento de sus obligaciones, es decir, con el pago de las deudas que tenga con los Acreedores que indique el Reporte del Buró de Crédito.

Usted debe acudir directamente con la empresa que reporta el adeudo (Acreedor) y aclarar la situación, en su caso el Buró de Crédito debe recibir instrucciones de la empresa que originalmente reportó el adeudo para poder modificar el registro, solo en caso de que el adeudo haya sido liquidado, cuando se haya logrado una reestructuración del adeudo vencido o bien cuando la empresa que reporta el adeudo (Acreedor) reconozca formalmente algún error en el registro del historial que motivo la reclamación.

El Buró de Crédito está obligado a conservar la información correspondiente a créditos otorgados a personas físicas, durante un término de siete años (84 meses), a partir de la fecha de cierre. Una vez transcurrido ese plazo, el Buró debe eliminar los datos del acreditado de su base de datos, siempre que el otorgante del crédito que corresponda determine que éste puede ser eliminado, ya que no existe relación jurídica vigente; es decir, que ha dado por concluido el crédito.

No obstante, debe considerarse en todo momento que la información relativa a créditos otorgados a personas morales, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley para Regular a las Sociedades de Información Crediticia, no puede ser eliminada de la base de datos del Buró de Crédito. Cabe aclarar que a pesar de que el 23 de enero del 2004 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación algunas reformas a la Ley para Regular a las Sociedades de Información Crediticia, dicha disposición no verificó cambios.

CAPÍTULO 4 CRITICA AL FUNCIONAMIENTO DEL BURÓ NACIONAL DE CRÉDITO.

4.1. INVASIÓN DE FUNCIONES DE AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

Las Sociedades de Información Crediticia son entidades independientes que compilan el historial crediticio de personas físicas y morales y mantiene un registro de la información relacionada con el cumplimiento oportuno de las obligaciones que dichas personas han asumido ya sean transacciones comerciales o financieras.

Estas sociedades contribuyen a eliminar problemas de información irregular que implique evaluar adecuadamente el riesgo de las operaciones que se realizan en el mercado y de cara a los acreditantes, facilitan el análisis de riesgo y reducen la posibilidad de que se otorguen créditos incobrables.

De no existir estas sociedades de información crediticia, el proceso de documentar un crédito sería más caro y serían los solicitantes quienes tendrían que cubrir la diferencia en costos. Esto fue motivo por el cual el Servicio Nacional de Información de Crédito Bancario (SENICREB) dejó de tener esta función, después de ser responsabilidad y manejo del Banco de México paso al ámbito comercial privado, operando y brindando este servicio hoy día sólo la Sociedad de Información Crediticia llamada Buró de Crédito.

Esta Sociedad cuenta con una base de datos, conformada no sólo de asuntos de crediticio, económicos, sino también datos básicos como son: el nombre, Cédula Única de Registro Población (CURP), Registro Federal de Causantes (RFC), domicilio, trabajo y/o profesión. Por tanto no es invasión a las funciones de autoridades administrativas ya que esto les facilitaría su trabajo al obtener más información del contribuyente en un sólo Reporte.

Tan es así que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) a contemplado la posibilidad que conforme a una normatividad interna, este organismo reportaría al Buró de Crédito la información de los deudores del fisco, destacando que la información por reportar sería la relativa a contribuyentes que se les hubiera determinado un adeudo fiscal, y no fueran localizados o no tuvieran bienes suficientes para garantizar el crédito fiscal.

Es importante tomar en cuenta la facultad del Servicio de Administración Tributaria para proporcionar información respecto a los créditos fiscales al Buró de Crédito, ya que en caso de que ello suceda en un futuro no muy lejano, podrá tener serias repercusiones en el historial crediticio de un persona o empresa.

4.2. MONOPOLIO DE INFORMACIÓN.

El Buró de Crédito, es la única empresa en México actualmente, orientada a integrar y dar información sobre la solvencia moral de las empresas y personas físicas. Dicha empresa ha sido acusada de tener el monopolio en este servicio; y lo que sucede es que las dos empresas que le intentaron hacer competencia se retiraron del país: TRW (se fue en 1996) y EQUIFAX (se retiró en el 2000), de esta última se puede todavía observar "en la base de datos de las sociedades de información crediticia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la resolución que emite para modificar y autorizar a dicha empresa a trabajar como sociedad de información crediticia de fecha 26 de octubre de 1998, y con fecha 2° de agosto del 2000 mediante resolución que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público revoca la autorización antes mencionada, ambas resoluciones fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación."⁹³

“El número de expedientes que ascienden a 25 millones de personas físicas y morales, dicho volumen de reportes solicitados por las empresas otorgantes

⁹³ Página oficial en la WEB: www.sat.gob.mx, 9/01/02. México, D.F.

de crédito es pequeño para que pueda ser negocio para dos sociedades de información crediticia. El mercado no está preparado para que haya dos burós de crédito; pues el volumen de ventas de reportes no da para que sea un buen negocio para dos. Tan sólo el tamaño de todo el sistema mexicano, en cuanto al número de reportes, es más chico que el tamaño de lo que reporta una sola tienda departamental en Estado Unidos.”⁹⁴

La Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia no es monopólica, pues obliga a los bancos a darle su base de datos a todos los Burós que se vayan formando autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También por ley el Buró de Crédito actual está obligado a compartir su base de datos primaria con otra sociedad de información crediticia. La ley busca que las sociedades de información crediticia (burós) compartan información y que ambos sean similares, lo anterior es así toda vez que lo prevé en el segundo párrafo del artículo 5°:

“La prestación de servicios consistentes en la recopilación, manejo y entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas físicas o morales, así como a operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga que éstas mantengan con Entidades Financieras y Empresas Comerciales, sólo podrá llevarse a cabo por Sociedades que obtengan la autorización a que se refiere el artículo 6° de la presente ley.

No se considerará que existe violación al Secreto Bancario cuando los Usuarios proporcionen información sobre operaciones crediticias u otras de naturaleza análoga a las Sociedades, así como cuando éstas compartan entre sí información contenida en sus bases de datos o proporcionen dicha información a la Comisión. Tampoco se considerará que existe violación al Secreto Financiero cuando las Sociedades proporcionen dicha información a sus Usuarios, en términos del Capítulo III de este Título Segundo, o cuando sea solicitada por autoridades competentes, en el marco de sus atribuciones”.

Por lo antes expuesto considero que no existe legalmente una practica monopólica ya que para considerarlo como tal se debe considerar violatorio de la ley (artículo 28 Constitucional), comprobando su responsabilidad de tener poder

⁹⁴ **BELTRÁN, Vanesa.** “Ven mercados pequeños para dos Burós”. *Grupo Reforma*, México, D.F., 18 de abril del 2004. www.reforma.com, 29/04/04. México, D.F.

sustancial sobre el mercado relevante y que se realicen respecto de bienes o servicios que correspondan al mercado relevante de que se trate. En cuyo caso no es así ya que no existe otra o más empresas que presten este mismo servicio.

4.3. FALTA DE PRECISIÓN EN EL CONTENIDO Y DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN.

Dentro del marco legal de que se trata, no existe disposición alguna que se refiera en forma precisa al contenido y difusión de la información respecto de las operaciones activas que realizan las entidades financieras. El sujeto solicitante de un crédito que proporciona autorización a una entidad o usuario para solicitar información, desconoce el contenido del reporte que proporcionan las sociedades de información crediticia. En esta presunción, las normas no proporcionan al sujeto investigado los elementos suficientes para que éste pueda ejercer alguna acción tendiente a proteger sus intereses; así pues, deben de crearse las reglas en virtud de las cuales el sujeto investigado pueda tener conocimiento de los datos que la sociedad de información crediticia pueda otorgar y cuales no. En caso de que la información rebase lo permitido por la ley, el sujeto investigado tendrá elementos para su defensa.

En el artículo 28 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, se hace referencia a la obligación que tienen los usuarios de contar con la autorización expresa y por escrito de cada uno de los sujetos investigados, conteniendo su firma autógrafa en donde deberá constar de manera fehaciente que conocen la naturaleza y alcance de la información que se solicitará. Sin embargo, dicho artículo no establece cuál es el contenido y alcance del reporte; además, los datos objeto de la investigación no los conoce el sujeto y mucho menos de manera fehaciente.

En el caso concreto de los informes del Servicio Nacional de Información Crediticia, el contenido del informe es el siguiente:

➤ Nombre completo, razón social o denominación del sujeto investigado;

- ↗ Clave de registro federal de contribuyentes;
- ↗ Sector institucional;
- ↗ Nombre de la entidad financiera;
- ↗ Tipo de crédito;
- ↗ Moneda en que se otorgó el crédito;
- ↗ Saldo de cartera adquirida (es la cartera vigente a cargo del deudor);
- ↗ Saldo de cartera vencida (es el saldo vencido a cargo del deudor);
- ↗ Suma (columna en la que se reflejan las responsabilidades totales);
- ↗ Créditos autorizados (refleja el monto de las líneas de crédito autorizadas al sujeto investigado);
- ↗ Deudor por aval (refleja el saldo a cargo de los avales otorgados);
- ↗ Créditos renovados (saldo de los créditos que han sido reestructurados a su vencimiento);
- ↗ Calificación de riesgo (estimación del saldo de reservas creadas respecto de créditos de dudosa reputación), y
- ↗ Número de instituciones acreditantes (otras instituciones acreedoras).

En el caso de algunas de las sociedades particulares, el contenido de sus informes es más completo que el que expedía el SENICREB, ya que adicionalmente proporcionan la siguiente información:

- ▣ Direcciones previas y actuales del cliente y teléfonos;
- ▣ Ocupación o título profesional;
- ▣ Lugar donde labora el cliente, base salarial y antigüedad, y
- ▣ Claves de alerta⁹⁵ tales como: clientes difuntos, registro federal de contribuyentes o direcciones incorrectas.

Por lo que se refiere a los créditos a cargo del sujeto investigado, hay mayor precisión en cuanto a las fechas, ya que se especifican las siguientes:

⁹⁵ Cuando existe discrepancia entre la información proporcionada por el usuario y la existente en la base de datos del Buró de Crédito.

- ✘ Fecha en que el acreedor otorgó el crédito;
- ✘ Fecha del último pago efectuado;
- ✘ Fecha en que la cuenta fue cancelada, y
- ✘ Días en que incurrió en morosidad.

En cuanto a la difusión, el artículo 28 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia establece que las sociedades de información crediticia sólo podrá proporcionar información a los usuarios que cuenten con autorización del sujeto investigado. De esta manera, se busca salvaguardar los derechos de los sujetos investigados, a fin de que la difusión de la información sea limitada; sin embargo, no se establece un mecanismo mediante el cual la sociedad pueda cerciorarse de la autenticidad de la autorización y, así, al carecer de este mecanismo se da la posibilidad de abusos que perjudiquen los derechos del sujeto investigado.

En virtud de lo antes mencionado, la autorización del sujeto investigado, sin que exista alguna forma de verificar su autenticidad en la práctica, no es un mecanismo que limite la difusión de la información que proporcionan estas sociedades.

El mismo artículo en comento, señala que en todo caso los usuarios, previo a la solicitud de la información, deberán exhibir a la sociedad la autorización mencionada, excepto en los casos señalados en el artículo 29 de dicha ley. Este artículo establece que en el caso de que la información sea solicitada por funcionarios previamente autorizados, mediante su declaración bajo protesta de decir verdad en el sentido de que cuentan con la autorización del sujeto investigado, podrán obtener la información solicitada; debiendo enviar a la sociedad dicha autorización en un plazo no mayor de treinta días siguientes a la fecha en que se realizó la consulta.

Esta excepción, creemos, no tiene razón de ser, si desde el momento en que el sujeto investigado solicita un crédito se le recaba la autorización requerida. Además, en la práctica, este tipo de excepción puede traer como consecuencia que los prestadores de los servicios de información crediticia no cumplan con sus obligaciones para la debida documentación de las operaciones que realizan.

Actualmente, existe un control sistemático de la información de que sin la autorización firmada por el cliente anexando copia de una identificación oficial, nadie puede acceder a su historial crediticio. Del mismo modo, la Ley establece que sólo las entidades financieras y las empresas comerciales podrán ser Usuarios de la información del Buró de Crédito. Adicionalmente, el Reporte de Crédito contiene una sección en la que lista el histórico de instituciones que consultaron su expediente. En caso de que alguna institución no cuente con autorización, podrá manifestar su inconformidad para que las autoridades apliquen las sanciones correspondientes, sin embargo no se prevé ni en la Ley ni en las Reglas Generales el hecho de cerciorarse de la autenticidad de la autorización y la posibilidad de abusos que perjudiquen los derechos del sujeto investigado.

A lo anteriormente expuesto respecto de la obligación a cargo de los usuarios del servicio de contar con la autorización del sujeto investigado, le es aplicable la excepción a la cual se refiere el segundo párrafo del artículo 5° de la Ley en mención, que dispone que las sociedades de información crediticia podrán intercambiar información entre sí, sin necesidad de contar con autorización de los sujetos investigados⁹⁶. En este caso, la difusión va más allá de la autorización del sujeto pero únicamente y exclusivamente entre sociedades de información crediticia, más no con usuarios.

Con el fin de lograr una mayor apertura y claridad en el sistema de información crediticia, se propone que dentro de la autorización a que se refiere el artículo 28 a que deben sujetarse las sociedades de información crediticia, se especifique el contenido y los datos precisos del informa que se solicitará a las mismas. Pretendiendo con ello lograr que el sujeto investigado tenga conocimiento de la naturaleza y alcance, difusión de la información que se solicitará, protegiendo

⁹⁶ Segundo párrafo del artículo 5°: ".....No se considerará que existe violación al Secreto Financiero cuando los Usuarios proporcionen información sobre operaciones crediticias u otras de naturaleza análoga a las Sociedades, así como cuando éstas compartan entre sí información contenida en sus bases de datos o proporcionen dicha información a la Comisión. Tampoco se considerará que existe violación al Secreto Financiero cuando las Sociedades proporcionen dicha información a sus usuarios, en términos del Capítulo III de este Título Segundo, o cuando sea solicitada por autoridades competentes, en el marco de sus atribuciones".
(Lo subrayado es de nuestra parte).

de esta forma sus intereses y contando con elementos para saber si en determinado momento es sujeto de una violación al secreto bancario o algún mal uso o manejo de la información, logrando que en la practica se cumpla con lo dispuesto por éste artículo.

4.4. ALCANCE Y AUTENTICIDAD DE LA AUTORIZACIÓN DEL SUJETO INVESTIGADO.

Otro aspecto en los cuales los artículo no son claros, es el relativo al alcance y autenticidad de la autorización proporcionada por el sujeto investigado a los usuarios del servicio de información crediticia. El artículo 28 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia establece, en su parte conducente, lo siguiente:

“Las sociedades sólo podrán proporcionar información a un Usuario, cuando éste cuente con la autorización expresa del Cliente, mediante su firma autógrafa, en donde conste de manera fehaciente que tiene pleno conocimiento de la naturaleza y alcance de la información que la Sociedad proporcionará al Usuario.....”

En primer término, toda persona posee el derecho al respeto a su vida privada; sólo la persona misma puede autorizar que su esfera privada se invadida. De ahí que el artículo 28 establece la obligación de toda sociedad de información crediticia y usuario del servicio de recabar del sujeto investigado la autorización para que se difunda información de su vida privada y situación patrimonial y es precisamente en virtud de ello la relevancia que representa el aspecto sobre la autenticidad de la autorización de mérito.

El artículo no señala la obligación, ni los mecanismos para verificar la autenticidad de la autorización del sujeto investigado. Desde el punto de vista práctico esto puede parecer irrelevante, dado que dichos mecanismos pueden interpretarse como un mero obstáculo para la prestación de este servicio; sin embargo, este aspecto adquiere relevancia en la medida que se analizan los efectos que pueden tener sobre la esfera privada del sujeto investigado. En efecto, aún cuando a posteriori pudiera

verificarse la autenticidad, la esfera de la persona, una vez que ha sido invadida, sufre o puede sufrir desde ya daños y perjuicios y por ello nuestra insistencia en que el multicitado artículo, al pretender proteger la esfera privada del sujeto investigado, debió prever un mecanismo mediante el cual la sociedad de información crediticia pueda cerciorarse de la autenticidad de dicha autorización.

Por otra parte, el mismo artículo no establece los alcances de la autorización del sujeto investigado. En principio, este artículo, en su texto vigente, debe interpretarse en el sentido de que sólo autoriza al usuario del servicio de información para obtener datos del sujeto investigado al momento de presentar su solicitud de crédito, más no en futuras ocasiones. Siguiendo esta interpretación, en su forma más pura, implica que cada vez que el usuario requiera información del mismo sujeto investigado deberá obtener una nueva autorización de éste; sin embargo, desde el punto de vista práctico, esto carece de utilidad para los usuarios del servicio, toda vez que una adecuada medición del riesgo crediticio debe de realizarse con anterioridad al otorgamiento y durante la vigencia del crédito.

Dentro de las entidades financieras es común el criterio en cuanto a que una operación crediticia se agota al momento de su otorgamiento o contratación, lo cual consideramos es un error que con frecuencia trae consecuencias negativas para dichas entidades.

Así, debe entenderse que una operación de crédito concluye hasta el momento en que éste sea liquidado en su totalidad a pesar de que pase por manos de funcionarios de otros departamentos distintos al que lo otorgó; siendo de esta manera, el funcionario que otorgó el crédito quien debe prevenir el riesgo de incumplimiento durante todo el plazo que dure la operación y evitar la necesidad de que pase a otras áreas para su recuperación.

De lo antes expuesto, se desprende la importancia de que dentro del medio financiero exista una adecuada difusión de los servicios que pueden ser proporcionados por las sociedades de información crediticia.

4.5. PROBLEMA DE HOMONIMIA.

En el caso concreto del problema de homonimia, el marco legal es omiso. No hay disposición alguna que se refiera a este problema y mucho menos a establecer medidas tendientes a solucionar el mismo. Es muy frecuente encontrar personas cuyos nombres y apellidos son iguales, situación que en no pocas ocasiones provoca dificultades en la prestación del servicio de información crediticia.

Cuando el sujeto investigado tiene uno o más homónimos, puede crearse confusión en la persona investigada, lo cual trae como consecuencia que la información sea inexacta y errónea. De presentarse el caso, el error repercute sobre el solicitante del crédito, quien tendrá la necesidad de llevar a cabo las gestiones correspondientes a fin de aclarar los datos proporcionados por la sociedad de información crediticia,.

Por ello, este tipo de Sociedades optaron por hacer uso de números o claves correspondientes a registros o afiliaciones o dependencias gubernamentales como lo es el Registro Federal de Contribuyente (RFC). No obstante lo anterior, dicho registro no ha sido del todo útil, ha sido una medida que si bien es cierto disminuye considerablemente el problema de homonimia, pero no lo resuelve de fondo dado que en muchas ocasiones se proporciona incompleto o el sujeto no está dado de alta en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, careciendo de homoclave.

Por otro lado y dado que, la Clave Única de Registro de Población conocida como la (CURP), sustituirá al Registro Federal de Contribuyentes (RFC), al Registro Federal Escolar (RFE), al número de registro que asignan instituciones de seguridad social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al Instituto de Servicio de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por citar las algunas de las más grandes. Esta clave identificará de forma individual en diversos registros de personas a cargo principalmente de instituciones públicas.

Entre sus propósitos fundamentales, se tienen:

- ☐☐☐ Contribuir al fortalecimiento de las condiciones de seguridad jurídica de la población;
- ☐☐☐ Mejorar los vínculos entre la población y las instancias de gobierno;
- ☐☐☐ Facilitar la prestación de los bienes y servicios;
- ☐☐☐ Simplificar la administración pública al eliminar la diversidad de claves de registros de personas (Homonomia);
- ☐☐☐ Economizar recursos que se destinen a sostener varios registros de personas que ya resultan ineficientes; y
- ☐☐☐ Apoyar la política demográfica, la programación de servicios públicos y la planeación nacional.

Pudiendo ser esta Clave (CURP) una posible solución, evitando que al momento de proporcionar su historial crediticio, la información sea errónea por causa de una confusión de persona (Homonomia), al consultar sus antecedentes crediticios u obtener información inexacta y no poder determinar adecuadamente la solvencia económica y moral de las personas, causando con esto daños y perjuicios a los solicitantes del crédito. Además de que esta Clave ya se está e irá incorporándose poco a poco con el tiempo a todos los documentos oficiales tales como:

- ☐☐ Registros ante las Administraciones de Fondos para el Retiro (AFORES);
- ☐☐ Sistema de Administración Tributaria (registro de la cédula de identificación fiscal, declaración anual de personas físicas, etc.);
- ☐☐ Salud (cartilla de vacunación, expediente médico, etc.);
- ☐☐ Educación (registro escolar, constancia, certificado, cédulas, etc.);
- ☐☐ Prestación de servicios personales (solicitud de empleo, registro individual, expedientes, nominas, recibos de pago, liquidaciones, etc.);
- ☐☐ Licencia para conducir;
- ☐☐ Pasaporte;
- ☐☐ Cartilla de Servicio Militar; y
- ☐☐ Registro Civil (acta de nacimiento, de adopción, etc.).

CONCLUSIONES.

Primera.- La administración pública en México, así como en el mundo, tiene como objeto o fin principal satisfacer las necesidades colectivas, a través de un conjunto de órganos e instituciones prestadoras de servicios requeridos por la sociedad, que se constituye además como un instrumento indispensable para el desarrollo de cualquier país, de ahí la importancia de su estudio y regulación jurídica.

Segunda.- La administración pública federal en nuestro país es la actividad que corresponde desarrollar al Poder Ejecutivo. El artículo 90 Constitucional dispone que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, cuyas funciones son las de realizar las tareas que conforme a la propia Constitución Federal y las Leyes que emanen de ella les haya asignado, específicamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento. Sin embargo, la doctrina reconoce que las dependencias que auxilian al Poder Ejecutivo para el desempeño de la actividad administrativa y la prestación del servicio público se organizan principalmente de cuatro formas diversas: la centralizada, la desconcentrada, la descentralización; las paraestatales y los organismos descentralizados.

Tercera.- La centralización administrativa es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo, las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquica constante, las ordenes y la toma de decisiones descienden invariablemente del órgano mayor al inferior, su competencia le es atribuida por la legislación, en otras palabras las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les autoriza.

Cuarto.- Las entidades desconcentradas de los órganos públicos centralizados dependen en todo momento del órgano administrativo al que se encuentran subordinados. La Ley les otorga cierta autonomía técnica para tomar decisiones limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria, sin embargo carecen de capacidad jurídica y patrimonio propios.

Quinta.- Los organismos descentralizados se encuentran regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como por la Ley Federal de Entidades Paraestatales y conforme a lo establecido por el tercer párrafo del artículo 1° de la Ley Orgánica en cita son estos organismos así como las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las entidades que componen la administración pública paraestatal. Estas entidades son creadas por la Ley del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, su principal distinción de con las entidades desconcentradas es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, independiente de cual sea su estructura legal; no obstante su autonomía estas entidades se encuentran sometidas a las actividades de control y vigilancia de la Administración Pública Central.

Sexta.- El máximo órgano administrativo para el sistema financiero mexicano es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público todas las leyes están especializadas de acuerdo a la Institución que a se refieren. El sistema financiero mexicano está constituido por un conjunto de instituciones que captan, administran y canalizan a la inversión, el ahorro tanto de nacionales como de extranjeros, las actividades realizadas y su dinámica puede realizarse por la vía del ahorro o la inversión de las personas físicas y morales, así como de los préstamos solicitados por empresas con el fin de obtener beneficios económicos a partir de su incursión en alguna de las modalidades del sistema financiero. Los integrantes del sistema financiero reciben, de manera directa o indirecta u beneficio económico o por el desempeño de su actividad: en el caso de una institución privada con fines lucrativos (bancos, sociedad de información crediticia, etc.) es mediante una comisión o interés

que los perciben; en el de una institución privada no lucrativa (academias, asociaciones, etc.) es a través de las cuotas de sus agremiados que obtienen ganancias económicas; en la figura de los organismos públicos (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, etc.), es mediante vía de impuestos sobre las actividades económicas que se generan dentro del sistema o ha raíz del mismo y que recauda el gobierno en su conjunto. Al mismo tiempo, éstos también se fondean de manera directa mediante la colocación de instrumentos gubernamentales de inversión.

Séptima.- Con el desarrollo del crédito y del comercio y debido al gran desarrollo social e importancia que alcanzaron dentro del sistema financiero no solo local sino de todo un país, surgió la necesidad de regular estas actividades dando paso a la creación de sociedades de información crediticia, cuya actividad principal fue la de proporcionar la información necesaria sobre la solvencia moral y económica de los sujetos solicitantes de crédito, para mediar el riesgo que implica una operación financiera.

Octava.- Las instituciones de crédito, sus funcionarios y empleados tienen el deber jurídico de no revelar la información que manejan por motivo de su actividad, dando seguridad jurídica con el secreto bancario a las personas de que sus derechos privados no serán violados, salvo en aquellas situaciones en que la ley lo permite y sólo a las personas autorizadas para poder acceder a dicha información aún sin la autorización de la personal investigada. Haciendo extensiva esta prohibición a todas las entidades financieras y empleados que realizan operaciones de igual naturaleza a la instituciones de crédito.

Novena.- La existencia de las diferentes sociedades de información crediticia que han existido hasta la que hoy día conocemos como Buró Nacional de Crédito esta justificada ya que controlan el otorgar créditos, y en la medida que se

conozcan los antecedentes crediticios de las personas se lograra su finalidad que la de reducir el riesgo en el otorgamiento de los diferentes créditos.

Décima.- Finalmente se puede concluir que el papel que juega la sociedad de información crediticia (Buró Nacional de Crédito) dentro de la administración pública así como del sistema financiero mexicano y el sector privado comercial, es servir complementariamente a intermediarios financieros públicos y privados, ya que es una organización dedicada a facilitar información crediticia y comercial sobre la solvencia crediticia y comercial de empresas o personas físicas solicitantes, facilitar y agilizar las funciones administrativas y privadas. En la actualidad, la solicitud de créditos tanto personales como empresariales ha aumentado; y por tanto, el acceder a ellos se ha facilitado. Su objeto es evitar una mala economía interna.

Décima Primera.- El servicio de información crediticia seguirá siendo cuestionado toda vez, que la operación de las sociedades de información crediticia lleva implícitos riesgos a la privacidad de las personas, pero dicha actividad juega un papel muy importante en la economía en la medida que haya certeza en el otorgamiento de créditos se fortalecerá el sistema financiero mexicano en su conjunto.

Décima Segunda.- En relación a la precisión en el contenido y difusión de la información, del alcance y autenticidad de la autorización dada por el sujeto investigado, se propone que dentro del artículo 28 de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, se especifique el contenido y los datos precisos del informe que realiza la sociedad investigadora. Buscando con ello lograr que el sujeto investigado tenga conocimiento sobre los aspectos, los alcances y la difusión de la información que se dará a conocer de él, protegiendo sus intereses y

dándole elementos para defenderse y saber si es sujeto de violación al secreto bancario o algún mal uso o manejo de se realice sobre su información.

Respecto al alcance que pueda tener o tenga la autorización otorgada del sujeto para ser investigado es omiso, por lo que se sugiere esta autorización sea extensiva para subsecuentes ocasiones siempre y cuando no se trate del mismo crédito.

PROPUESTA.

De tal suerte que el precepto legal en comento que daría de la siguiente manera:

TEXTO ACTUAL

"ARTÍCULO 28.- Las sociedades sólo podrán proporcionar información a un Usuario, cuando éste cuente con la autorización expresa del Cliente, mediante su firma autógrafa, en donde conste de manera fehaciente que tiene pleno conocimiento de la naturaleza y alcance de la información que las Sociedades proporcionará al Usuario que así la solicite,".

PROPOSICIÓN DE TEXTO

"ARTÍCULO 28.- Las sociedades sólo podrán proporcionar información a un Usuario, cuando éste cuente con la autorización expresa del Cliente, mediante su firma autógrafa, de igual forma deberá mencionar en forma detallada y precisa el alcance del contenido y la difusión que se hará de la información obtenida; haciendo extensiva dicha autorización únicamente para aquéllos casos en que el Usuario solicite información referente a un crédito ya otorgado pero aún no pagado, siempre y cuando se compruebe,".

BIBLIOGRAFÍA.

- 1.- **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Compendio de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Edt. Porrúa. México, 1998.
- 2.- **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Derecho Administrativo Especial. Volumen I. Tercera Edición actualizada. Edt. Porrúa. México, 1998.
- 3.- **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Nuevo Derecho Bancario. Quinta Edición. Edt. Porrúa. México, 1995.
- 4.- **ACOSTA ROMERO, Miguel.** Teoría General del Derecho Administrativo. Séptima Edición. Edt. Porrúa. México, 1986.
- 5.- **ARMANDO GUZMÁN, Raymundo.** Introducción a la Administración Pública. Segunda Edición. Edt. Mc Graw Hill. México, 1995.
- 6.- **BAUCHE GARCADIAGO, Mario.** Operaciones Bancarias Activas, Pasivas y Complementarias. Segunda Edición. Edt. Porrúa. México, 1974.
- 7.- **BORJA MARTÍNEZ, Francisco.** Nuevo Sistema Financiero Mexicano. Edt. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
- 8.- **BRADING, David A.** Mineros y Comerciantes en el México Borbónico (1763-1810). Edt. Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- 9.- **CARBALLO YÁNEZ, Erick.** Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. Sexta Edición. Edt. Porrúa. México, 2003.
- 10.- **CERVANTES AHUMADA, Raúl.** Títulos t Operaciones de Crédito. Edt. Herrero. México, 1992.
- 11.- **CHAVEZ ALCÁZAR, Margarita.** El Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública. Primera Edición. México, 1985.
12. - **CLAUDE S., George Jr.** Historia del Pensamiento Administrativo. Primera Edición. Traducido y adaptado por Guillermo Maldonado Santa Cruz. Edt. Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A. México, 1987.
- 13.- **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús.** Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Segunda Edición. Edt. Porrúa. México, 1999.
- 14.- **DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús.** Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito. Exposición de Motivos, Disposiciones de la SHCP, BM, CNBV y ABM.

- 15.- **DÁVALOS MEJÍA, Carlos.** Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Edt. Harla. México, 1992.
- 16.- **FLORES CABALLERO, Romero R.** Administración y Política en la Historia de México. Segunda Edición. Edt. Fondo de Cultura Económica. México, 1988.
- 17.- **GARRIDO DEL TORAL, Andrés.** Derecho Administrativo Estructural. Estudio Jurídico sobre la Administración Pública Federal y la Local. Edt. FONDAP. México, 2002.
- 18.- **GLADEN, E. N.** Una Historia de la Administración Pública. Desde el siglo XI hasta nuestros días. Primera Edición. Edt. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.
- 19.- **GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto.** Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Edt. Porrúa. México, 1993.
- 20.- **LÓPEZ ROSADO, Diego G.** La Burocracia en México, Época Prehispánica. Primera Parte. Edt. Secretaría de Comercio. México, 1980.
- 21.- **MALAGARRIGA, Juan Carlos.** El Secreto Bancario y Bursátil. Edt. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1970.
- 22.- **MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.** Legislación Comentada de la Administración Pública Federal. Edt. Oxford. México, 1998.
- 23.- **MARTÍNEZ MORALES, Rafael I.** Derecho Administrativo 1° y 2° Curso. Cuarta Edición. Edt. Oxford. México, 2000.
- 24.- **MORENO, Daniel.** Derecho Constitucional Mexicano. Sexta Edición. Edt. Pax. México, 1981.
- 25.- **MORENO RODRÍGUEZ, Rodrigo.** La Administración Pública Federal en México. Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM. México, 1980.
- 26.- **NÁVA NEGRETE, Alfonso.** Derecho Administrativo Mexicano. Segunda Edición. Edt. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.
- 27.- **NOVOA MONREAL, Eduardo.** Derecho a la Vida Privada y Libertad de Información. Edt. Siglo XXI. México, 1987.
- 28.- **RAMÍREZ VALENZUELA, Alejandro.** Introducción al Derecho Mercantil y Fiscal. Edt. Siglo XXI. México, 1994.
- 29.- **RIVES SÁNCHEZ, Roberto.** Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940. Ediciones I.N.A.P. México, 1994.

30.- TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1999. Vigésima Edición. Edt. Porrúa. México, 1999.

31.- VALENCIA SANDOVAL, Jorge A. La Administración Pública de México; contexto de su modernización. Primera Edición. Edt. UNAM. México, 1998.

32.- VERA, Maturana. Bancos, Dinero y Crédito. Interacción entre la estructura Financiera y la Política Monetaria. Edt. Depalma. Buenos Aires, 1981.

1) ECO, Humberto. Como se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudios y escritura. Edt. Gedisa. México, 1999.

2) WITKER, Jorge. Técnicas de Investigación Jurídica. Universidad Nacional Autónoma de México. Edt. Mc Graw-Hill. México, 1996.

3) LARA SAENZ, Leoncio. Procesos de Investigación Jurídica. Edt. Porrúa. México, 1997.

DICCIONARIOS y ENCICLOPEDIAS.

- Enciclopedia Microsoft® Encarta® 97, 1993-1996. Microsoft Corporation. Reservados todos lo Derechos.

- Diccionario Jurídico 2000, Desarrollo Jurídico Copyright 2000. Todos los Derechos Reservados. DJ2K-115.

- Diccionario de Política y Administración Pública. Primera Edición. Edt. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1978.

- Diccionario Jurídico Mexicano. México Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edt. Porrúa. México, 1989.

- IBARRA HERNÁNDEZ, Armando. Diccionario Bancario y Bursátil. Segunda Edición. Edt. Porrúa. México, 2000.

LEGISLACIÓN.

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edt. Porrúa. México, 2001.

- ❖ Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Edt. Porrúa. México, 2001.

- ❖ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edt. Porrúa. México, 2001.

- ❖ Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de enero del 2002.
- ❖ Reglas Generales a las que Deberán Sujetarse las Operaciones y Actividades de las Sociedades de Información Crediticia y sus Usuarios. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto del 2002.
- ❖ Compendio de Leyes y Reglamentos sobre materia Bancaria. Edt. ISEF. México, 2002.
- ❖ Compendio de Leyes Penales del Distrito Federal. Edt. Grupo ISEF. México, 2000.
- ❖ Compendio de Leyes, Reglamentos y otras disposiciones conexas sobre la materia de los Extranjeros. Edt. ISEF. México, 2001.

BIBLIOGRAFÍA HEMEROGRÁFICA.

- **CANO**, Araceli. "Ofrecerá el nuevo Buró de Crédito sus primeros reportes en Agosto". El Economista. México, D.F., 10 de mayo de 1995.
- **CHELMINSKY**, Adina. "Mitos y realidades del buró de crédito". Revista VUELO. Edt. Mexicana. Año X, agosto del 2004.
- "¿Cómo solicitar un reporte en el Buró de Crédito?". Taller de Prácticas. Edt. Práctica Fiscal, Laboral y Legal-Empresarial. Marzo del 2004. Revista de publicación decenal.
- "Deudores del fisco, ¿entrarán este año al Buró de Crédito?". Taller de Prácticas. Edt. Práctica Fiscal, Laboral y Legal-Empresarial. Octubre del 2003. Revista de publicación decenal.
- **Diario Oficial de la Federación** (diversas publicaciones).
- **GASCÓN MARÍN**, José. "Desarrollo Histórico del Derecho Administrativo". Revista de Administración Pública. Número 1982-Noviembre. México, D.F. 1982. UNAM.
- **GÓMEZ SALGADO**, Arturo. "Aumentó en 50% la cartera vencida de tarjetahabientes". El Financiero. México, D.F. 12 de mayo de 1995.
- **SALGADO**, Alicia. "Frenará el buró de crédito el aumento de carteras vencidas". El Financiero, México, D.F., 10 de mayo de 1995.
- **SÁNCHEZ**, José Juan. "Los Nudos Históricos de la Administración Pública". Revista de Administración Pública. La Administración Pública Mexicana ante el futuro. Número 100. México, D.F. 2000. UNAM.

PAGINAS WEB Y OTROS DOCUMENTOS.

- www.burodecredito.com.mx. México, D.F. 16 de noviembre del 2001.
- www.condusef.gob.mx. México, D.F. 20 de noviembre del 2001.
- www.sat.gob.mx. México, D.F. 9 de enero del 2002.
- www.reforma.com.mx. BELTRÁN, Vanesa. "Ven mercados pequeños para dos Burós". Grupo Reforma. México, D.F. 18 de abril del 2004.