

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

*“Estudio Comparativo del Proyecto de Reglamento de
Protección al Usuario de Servicios Financieros de la
República Dominicana con la Ley de Protección y Defensa
al Usuario de Servicios Financieros en México.”*

**TESINA: Investigación para optar por el Diploma de
ESPECIALISTA EN DERECHO FINANCIERO**

Presenta: LAURA RACHAEL FERMÍN HILARIO

Director de Tesina: DR. JESÚS DE LA FUENTE RODRÍGUEZ

México, DF. Octubre del 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Dedicatoria

<p>A Dios: Porque eres el invariable soporte de mi vida. Por tu infinita misericordia y las innumerables bendiciones que constantemente derramas sobre mí. Gracias por siempre llevarme de la mano!</p>	
	<p>A papi, mami y manito: Por apoyar este proyecto no obstante el sacrificio que significó. El estar separados ha sido la mayor de las pruebas. Los amo con todas las fuerzas de mi alma y mi ser. Ustedes son todo para mí!!</p>
<p>A mi familia adoptiva, Don Víctor, Doña Lucy, Xiomar, Raquel, Víctor, Pilar, Jazmín, Patty, Cristian, Rolando y Doña Letty: Porque jamás tendrán una idea de lo que significan para mí y de lo mucho que los amo. Gracias por darme todo a cambio de nada. Han sido una bendición en mi vida y todos los días doy gracias a Dios por haberlos puesto en mi camino. Sin ustedes esto no hubiera sido posible.</p>	
	<p>A more: Porque tu amor me inspiró a seguir adelante y a dar lo mejor de mí. Gracias por tu paciencia y comprensión durante todo este proceso. Te amo</p>
<p>A toda mi familia: Por creer en mí y alentarme a ser mejor cada día. Los amo demasiado.</p>	
	<p>A Tere, Nini, Ramona, Giselle y Justine: Por su constante preocupación por mi bienestar y el de mi familia, y porque no obstante la distancia, siempre las sentí cerca. Gracias por tantos mails que me hicieron reír y ser más fuerte. Todavía los conservo y los conservaré siempre. Las adoro!!!!</p>

<p>A Langa & Abinader y Parallax: Porque siempre han estado ahí para mí, y porque el contar, no sólo con su apoyo, sino también con su cariño, me dio la confianza suficiente para aventurarme en este proyecto. Mil gracias. Los quiero!!!!</p>	
	<p>A mi país, República Dominicana: Porque toda esta experiencia me enseñó lo mucho que te amo y que no puedo vivir sin esa brisa salada que se pega al rostro y al alma.</p>
<p>Y finalmente a mí misma: Porque me siento orgullosa de haber librado cada uno de los obstáculos que tuve que enfrentar en esta difícil prueba. GRACIAS DIOS MIO!!!</p>	

Agradecimientos

<p>Al Doctor Jesús De La Fuente Rodríguez: Porque no obstante sus múltiples ocupaciones, siempre tuvo tiempo para mí. Gracias por orientarme, apoyarme y animarme a concluir este proyecto.</p>	
	<p>A mis sinodales, Román Villanueva, Diana Canela, Fernando Medina y Francisco Moreno: Por su incondicional apoyo. No tienen idea de cuanto significó para mí el saber que contaba con ustedes. Muchas gracias!!!</p>
<p>A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM): Por acogerme en sus aulas y permitirme, no sólo crecer profesionalmente, sino experimentar lecciones de vida.</p>	

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION

ABREVIATURAS

CAPITULO 1.

GENERALIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO EN MÉXICO Y LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS.

CONCEPTO DE SISTEMA FINANCIERO.

INTEGRANTES.

Integrantes Del Sistema Financiero en México.

Autoridades.

Entidades Financieras.

Integrantes del Sistema Financiero en la República Dominicana.

Autoridades

Entidades Financieras.

LOS USUARIOS DEL SISTEMA FINANCIERO

Concepto

DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DEL SISTEMA FINANCIERO.

CAPITULO 2.

MEDIOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS DE MÉXICO.

DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF).

Creación.

Marco Jurídico

Naturaleza Jurídica.

Objeto, Objetivo Prioritario y Finalidad.

Facultades.

Estructura Orgánica.

CONCILIACIÓN

Concepto

Procedimiento Conciliatorio.

Actuación, requisitos y funciones del Conciliador.

Supuestos que pueden presentarse en caso de No Conciliación.

DEL ARBITRAJE.

Concepto

Características del Arbitraje.

Tipos de Arbitraje.

De los Árbitros

Del Laudo Arbitral

CAPITULO 3.

MEDIOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.

LA LEY MONETARIA Y FINANCIERA.

DEL PROYECTO DE REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AL USUARIO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.

Disposiciones Generales.

De los derechos y obligaciones de los usuarios y de las entidades de intermediación financiera

De los Contratos de Servicios.

De las reclamaciones de los usuarios

De las reclamaciones ante las Entidades de Intermediación Financiera.

**Del Departamento de Atención Especializada al Usuario.
Del Procedimiento.
De las reclamaciones ante la Superintendencia de Bancos.
De la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos.
Del Procedimiento.**

Sanciones.

CAPÍTULO 4

PROPUESTA DE MODIFICACION AL PROYECTO DE REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AL USUARIO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.

SUSTENTACIÓN DE LA PROPUESTA.

CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN PARA EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AL USUARIO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

INTRODUCCION

“El término derecho, además de designar un orden jurídico, se usa para referirse a una ventaja o beneficio normativo conferido a un individuo o una clase de individuos. En tal virtud, *derecho* designa una permisión otorgada a alguien, de tal forma que el comportamiento se encuentra jurídicamente tutelado.”¹ Es en ocasión de lo anterior que los derechos subjetivos han sido definidos como “el interés jurídicamente protegido; como la potestad y el señorío de voluntad conferido por el ordenamiento jurídico”;² lo que implica “un sentido de permisión.”³

Constituyen entonces aquellas facultades o prerrogativas de los individuos y que un ordenamiento jurídico les reconoce, obligando a éstos a un determinado comportamiento⁴ y que, como portadores de tales derechos, gozan de la protección del Estado respecto de los mismos.

Es en ocasión de lo anterior, desde el punto de vista de los poderes públicos, y como función ulterior de los mismos en materia de usuarios, que la protección efectiva de los derechos reconocidos a éstos se concreta de dos formas:

- (i) “A través del establecimiento de la regulación de prácticas comerciales y regulaciones económicas; y
- (ii) Por medio de la intervención orgánica de la Administración, es decir, mediante el establecimiento de uno o varios organismos especiales para la regulación, protección y defensa de los usuarios.”⁵

¹ *Nuevo Diccionario Jurídico. D-H* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. UNAM, México. 2000. Pág. 1098

² De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 26ta Edición. Editorial Porrúa. México, 1998. Pág. 242

³ *Nuevo Diccionario Jurídico. D-H Op. Cit.*

⁴ CFR. Montes de Oca, Pólit Berenice. *El Amparo Constitucional Garante de los Derechos Subjetivos*. Asesora del Tribunal Constitucional. Quito, Ecuador.

⁵ Omar E. Victoria Contreras. *Entes Reguladores y Protección al Consumidor*. Gaceta Judicial. República Dominicana, 2004.

En México, desde 1999, existe una legislación especializada en materia de protección a los usuarios de servicios financieros, en la cual se recogen los diferentes instrumentos mediante los cuales se proporciona a éstos la debida protección y defensa de sus derechos.

En cambio, en la República Dominicana, a la fecha, no existe un marco normativo especializado que regule la referida materia. En tal sentido, y en ocasión de la necesidad de brindar protección al sector financiero, de manera que se garanticen debidamente los derechos que corresponden a los usuarios de dicho sector, se ha verificado un proceso de renovación de las normas y procedimientos vinculados con el Sistema Financiero Dominicano.

Dicho proceso pretende la implementación de una alternativa que perfeccione aspectos relacionados con la administración, alcance y legalidad de los procedimientos relativos a la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros en el citado país.

En ocasión de lo anterior surge nuestro interés por analizar la Ley para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, legislación especializada en México, y el proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros, propuesta de marco normativo en la República Dominicana, a fin de establecer las comparaciones de lugar, que nos permitan apreciar el funcionamiento y la estructura de un sistema con años de vigencia, respecto de uno que apenas pretende implementarse. Esto con la intención de que el proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros de la República Dominicana pueda verse enriquecido con la experiencia mexicana en materia de protección y defensa de los usuarios de servicios financieros.

En primer lugar, con el objetivo de proporcionar una visión global de la conformación tanto del Sistema Financiero Mexicano como del Sistema Financiero Dominicano, desarrollamos el contenido del Capítulo Primero *“Generalidades del Sistema Financiero en México y la República Dominicana y el Derecho a la Protección de los Usuarios.”*

El referido Capítulo recoge la información necesaria que permite al lector informarse respecto de las autoridades reguladoras y supervisoras de ambos países y las facultades que les han sido otorgadas por los ordenamientos jurídicos correspondientes.

Asimismo dicho Capítulo detalla cada una de las entidades financieras que igualmente forman parte de los referidos Sistemas. Lo anterior nos permite distinguir la amplia gama de servicios que dichas entidades ofrecen al público en general, y en tal sentido podemos apreciar los diferentes supuestos que pueden presentarse de violación o disminución de los derechos de los usuarios.

Finalmente analizamos los antecedentes de la normativa de protección y defensa de los usuarios en México y la República Dominicana, para comentar brevemente el marco jurídico regulador, existente en ambos países, a fin de que sirva como una breve introducción al contenido de los siguientes Capítulos.

En el Capítulo Segundo, *“Medios de Resolución de Conflictos establecidos en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros de México”*, desarrollamos el contenido del régimen jurídico de protección y defensa a los usuarios en México.

Analizamos detalladamente la entidad especialmente creada en México para brindar la debida protección y defensa a los usuarios de servicios financieros. En tal virtud comentamos, además de la creación de la referida entidad, su objetivo, el marco jurídico que le es aplicable, así como las facultades que le han sido conferidas para poder dar cumplimiento a su finalidad.

Luego de mencionar todas y cada una de las facultades legales de que goza dicha entidad, analizamos con mayor detenimiento los mecanismos que contempla dicha legislación a los fines de resolver los conflictos que puedan surgir entre los usuarios y las entidades financieras, en ocasión de la indebida prestación de servicios por parte de estas últimas

respecto de los primeros. En tal sentido desarrollamos en detalle todo el procedimiento dispuesto a los fines de que los usuarios puedan hacer valer sus derechos.

El Capítulo Tercero “*Medios de Resolución de Conflictos de Usuarios de Servicios Financieros en la República Dominicana*” presenta un contenido similar al Capítulo Segundo, pero esta vez respecto del ordenamiento jurídico de protección a los usuarios de servicios financieros que, en un futuro, pretende ser implementado en la República Dominicana.

En cada uno de los puntos desarrollados en este Capítulo procuramos no sólo un análisis del referido proyecto de Reglamento, sino que pretendemos establecer las diferencias que se verifican entre el citado proyecto de Reglamento y la Legislación Mexicana.

El establecimiento de dichas diferencias nos permite comparar los citados ordenamientos, a fin de proponer, respecto de la Legislación Dominicana, los cambios que, según nuestras consideraciones, constituyan un aporte que pueda incorporarse a dicha legislación en beneficio del sector financiero en su conjunto, lo que a se vez incide en el fortalecimiento de todo el Sistema Financiero Dominicano.

Ya en el Capítulo Cuarto “*Propuesta de Modificación al Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros en la República Dominicana*” tal y como su nombre lo indica, presentamos la propuesta de modificación al citado proyecto de Reglamento que, de acuerdo a nuestro juicio, incidiría positivamente en su implementación, en la medida en que tales cambios permitirían a las autoridades correspondientes brindar una mejor y más eficiente protección a los usuarios de servicios financieros.

CAPITULO 1.

GENERALIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO EN MÉXICO Y LA REPÚBLICA DOMINICANA Y EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS.

1.1 Concepto de Sistema Financiero.

Un Sistema Financiero, de conformidad con algunos autores, constituye el “conjunto de instituciones que se encargan de captar los recursos económicos de algunas personas para ponerlo a disposición de otras empresas o instituciones gubernamentales que lo requieren para invertirlo. Éstas últimas harán negocios y devolverán el dinero que obtuvieron además de una cantidad extra (rendimiento), como pago.”¹ Sin embargo, es nuestra opinión que dicho concepto resulta muy pobre, en la medida en que únicamente se refiere a las entidades financieras, omitiendo otras instituciones de trascendental importancia para el funcionamiento del referido sistema.

Para el Doctor Jesús De La Fuente el Sistema Financiero se define “como el conjunto de:

- a) Autoridades que lo regulan y supervisan;
- b) Entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión;
- c) Instituciones de servicios complementarios o auxiliares y de apoyo a dichas entidades;
- d) Agrupaciones financieras que prestan servicios integrados; y
- e) Usuarios que contratan o utilizan un producto o servicio financiero.”²

Respecto de lo anterior, debemos expresar nuestra coincidencia en virtud de que consideramos que la definición anteriormente citada abarca cada uno de los aspectos que efectivamente integran todo sistema financiero.

¹ <http://accigame.banamex.com.mx/capacitacion/up/participantes/sistema1.htm>

² De La Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo I Editorial Porrúa, México, 2002, Pág. 88

Resulta de interés destacar que cuando hablamos de un *sistema*, nos referimos a un conjunto de entidades, de políticas, y de lineamientos que han sido creados con el objetivo de alcanzar un fin común, por lo que, para que pueda hablarse propiamente de un *sistema*, cada uno de los elementos que lo conforman deben funcionar de manera integral y coherente, ya que de lo contrario el fin común perseguido no podrá ser alcanzado.

En consecuencia, las citadas instituciones y organismos deberán funcionar de manera que todos sus esfuerzos estén dirigidos a la consecución de un sistema eficiente y estable que pueda "proveer a la economía, instituciones capaces de formar e intervenir en un mercado donde generen, capten, administren, orienten el ahorro, la inversión y dirijan el financiamiento requerido por las empresas."³

“El propósito de un sistema financiero es poner en contacto (intermediar) a las personas que necesitan dinero (demandantes) y a las personas que lo tienen (oferentes), esto es financiamiento; además cumple con la función de ayudar a la circulación eficiente del dinero, esto es el sistema de pagos.”⁴

"En contraparte, los integrantes del sistema reciben, de manera directa o indirecta, un beneficio económico por el desempeño de su actividad: en el caso de una institución privada con fines lucrativos (bancos, casas de bolsa, etc.), mediante una comisión o interés; en el de una institución privada no lucrativa (asociaciones, academias, etc.), a través de las cuotas de sus agremiados que sí obtienen ganancias económicas; y en la figura de los organismos gubernamentales (autoridades, etc.), vía impuestos sobre las actividades económicas que se generan dentro del sistema o a raíz del mismo, y que recauda el gobierno en su conjunto."⁵

³ Ochoa Gálvez, Gilberto. *Una visión neoinstitucionalista del Sistema Bancario en México y su transición hacia el Sistema Bancario Globalizado*. Facultad de Economía. UNAM. México, 2003. Pág. 10

⁴ http://www.condusef.gob.mx/sistema_financiero/sistema_financiero.htm

⁵ Ochoa Gálvez, Gilberto. *Op.Cit.* Pág. 10

1.2 Integrantes.

1.2.1 Integrantes Del Sistema Financiero en México.

Conforme al concepto que anteriormente expresamos, y que nos parece más completo, el Sistema Financiero Mexicano esta conformado por:⁶

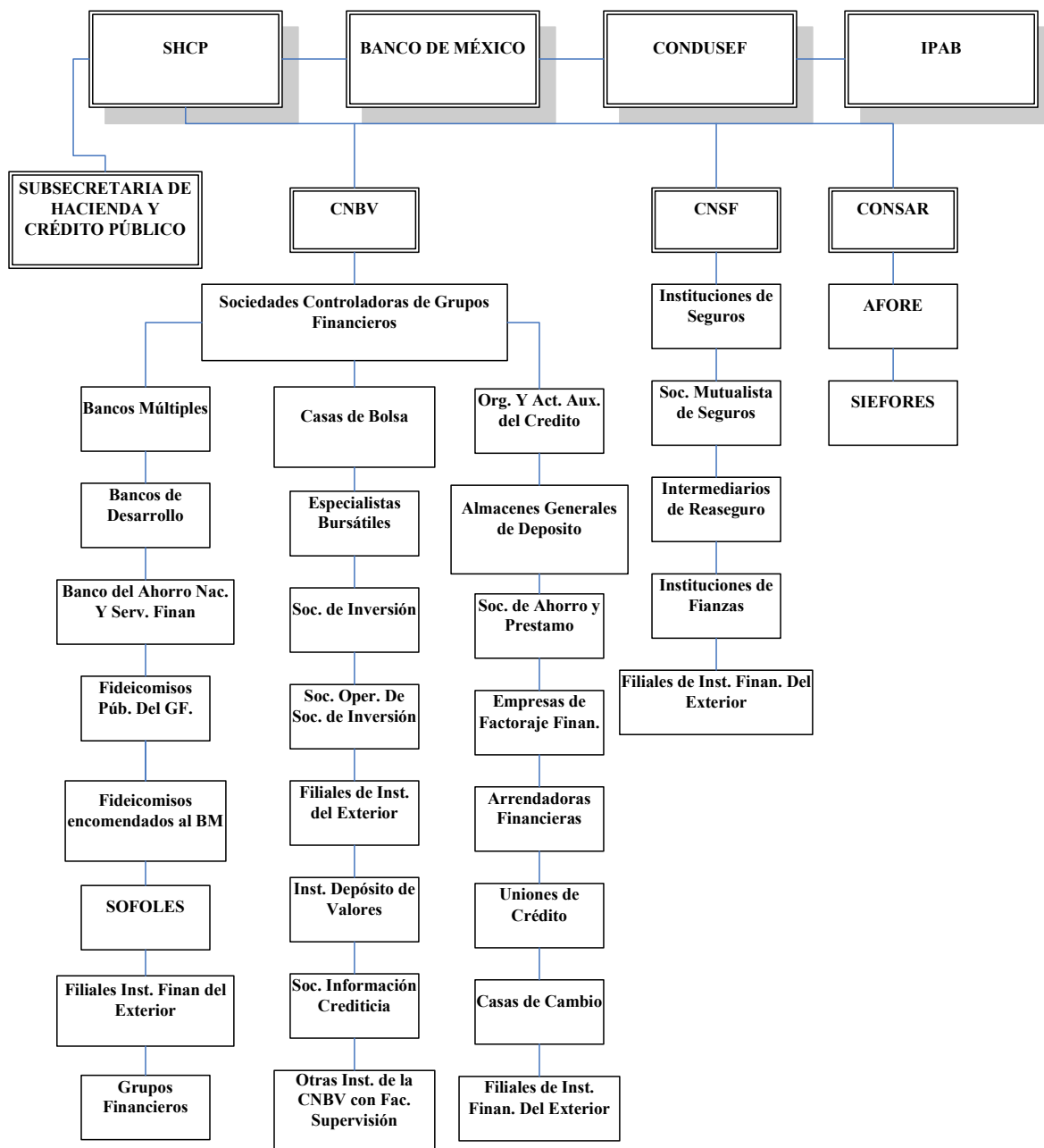
- f) Las autoridades;
- g) Las entidades financieras;
- h) Las instituciones de servicios complementarios o auxiliares y de apoyo a dichas entidades;
- i) Agrupaciones financieras; y
- j) Usuarios

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye el fundamento de la organización y conformación del Sistema Financiero Mexicano, toda vez que el mismo dispone que “la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso⁷, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

De conformidad con lo anterior, presentamos el organigrama del Sistema Financiero Mexicano:

⁶ CFR. De La Fuente Rodríguez, Jesús, *Op. Cit.* Tomo I. Pág. 88

⁷ La Ley expedida por el Congreso para los fines correspondientes fue la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre del 1976.



1.2.1.1 Autoridades.

El concepto de [autoridad](#) implica potestad, facultad. Es el poder que tiene una [persona](#) sobre otra que le está subordinada. Sin embargo es importante destacar que el concepto de [autoridad](#) se relaciona directamente con la posición del titular dentro de [la Organización](#) y no tiene nada que ver con la [persona](#) en forma individual.

En definitiva, las autoridades financieras no son más que “el conjunto de dependencias y organismos autónomos y desconcentrados del Estado a los que corresponde principalmente funciones de regulación, supervisión y protección de los intereses del público usuario del sistema financiero.”⁸

A continuación nos permitimos señalar las autoridades y organismos reguladores del Sistema Financiero Mexicano:⁹

Razón Social	Siglas
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
Banco de México	BANXICO
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	CNBV
Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	CNSF
Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro	CONSAR
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	CONDUSEF
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	IPAB

❖ *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

“Es el órgano más importante del Gobierno Federal en materia de banca y crédito; a ella corresponde aplicar, ejecutar e interpretar para efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen. Asimismo le corresponde dar la orientación política, financiera y crediticia a todos los intermediarios financieros, acorde con los lineamientos que en esas materias señale el Ejecutivo Federal.”¹⁰

Conforme al artículo 31 de la LOAPF, la SHCP tiene facultades de:

- Planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del SFM;
- Emite autorizaciones a favor de las entidades financieras, a los fines de que éstas se organicen y operen como tales;

⁸ De La Fuente Rodríguez, Jesús, *Op. Cit.* Tomo I Pág. 81

⁹ <http://www.shcp.gob.mx/servs/casfim1/sector01.html>

¹⁰ Acosta Romero Miguel. *Nuevo Derecho Bancario*. 6ta Edición. Editorial Porrúa. México, 1997. Pág. 182

- Emite regulaciones generales sobre aspectos institucionales de las entidades financieras, y disposiciones de carácter prudencial;
- Interpretación administrativa de los preceptos legales.¹¹
- Intervención en delitos financieros, en la medida en que “a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación le corresponde la facultad de petición para la persecución de ciertos delitos especiales previstos en las leyes financieras, oyendo la opinión del órgano de supervisión correspondiente.”¹²
- Aplicación de sanciones en los términos de su competencia;
- Aprobación de escrituras constitutivas de las entidades financieras, así como sus modificaciones;
- Interviene en las CNBV, CNSF y en la CONSAR, en la medida en que designa sus Presidentes, autoriza sus presupuestos de ingresos y egresos, etc.
- Resuelve consultas respecto de las reglas que emita para las entidades financieras.

Sin embargo, y no obstante lo anterior, su competencia no está determinada por un solo cuerpo legal, sino que le otorgan facultades y atribuciones prácticamente todas las leyes del SFM.

❖ *El Banco de México.*

Persona de derecho público con carácter autónomo, que tiene como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, así como promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.¹³

¹¹ Interpretar es aclarar, explicar, o desentrañar el significado de disposiciones de ley, que están oscuras o ambiguas.

¹² De La Fuente Rodríguez, Jesús, *Op. Cit.* Tomo I Pág. 100

¹³ CFR. Arts. 1 y 2 Ley del Banco de México.

BANXICO tiene las funciones siguientes¹⁴:

- 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;
- Operar con los organismos de cooperación financiera internacional, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera;
- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y financiera; y
- Participar en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.

❖ *La Comisión Nacional Bancaria y de Valores.*

“Órgano desconcentrado¹⁵ de la SHCP, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.”¹⁶

En interés, las facultades de la CNBV son las siguientes:¹⁷

- i. Realizar la supervisión de las entidades, así como de las personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero;
- ii. Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetaran las entidades;
- iii. Emitir consultas en materia financiera, a solicitud del Gobierno Federal;

¹⁴ CFR. Art. 3 Ley del Banco de México

¹⁵ De conformidad con Doctor Miguel Acosta Romero, en su obra *Nuevo Derecho Bancario*, la *desconcentración* consiste en la delegación de facultades de decisión y ejecución que hacen las autoridades superiores en favor de órganos subordinados a ellas, limitadas por medio de diferentes normas legales que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.

¹⁶ Art. 1 Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

¹⁷ CFR. De La Fuente Rodríguez, Jesús, *Op. Cit.* Tomo I Pág. 164

- iv. Ejecución de autorizaciones, suspensiones, aprobaciones, veto y sanciones administrativas;
- v. Elaborar y publicar estadísticas a fin de promover transparencia y disciplina de las entidades y mercados financieros;
- vi. Imposición de medidas correctivas a las entidades financieras;
- vii. Imposición de sanciones administrativas a entidades y personas sujetas a su supervisión;
- viii. Llevar el Registro Nacional de Valores, donde se registran los valores objeto de colocación en el mercado; y
- ix. Conocer y resolver los recursos de revocación interpuestos en contra de las sanciones que hubiese aplicado.

En definitiva la CNBV tiene por objeto 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, y
- Supervisar y regular a las personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero.”¹⁸

❖ *La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.*

Órgano desconcentrado de la SHCP¹⁹, cuya misión es garantizar al público usuario de los seguros y las fianzas que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan se apeguen a lo establecido por las leyes.

Para cumplir con este propósito, la CNSF tiene a su cargo, entre otras las siguientes funciones:

- La supervisión de solvencia de las instituciones de seguros y fianzas.

¹⁸ Art. 2 Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

¹⁹ CFR. Art. 108 Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

- La autorización de los intermediarios de seguro directo y reaseguros.
- El apoyo al desarrollo de los sectores asegurador y afianzador.

El Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en su Artículo 1º nos permite apreciar que dicha Comisión, al igual que los organismos anteriormente mencionados, se rige por diferentes ordenamientos que intervienen a los fines de dotarla de facultades y atribuciones, propias de su ámbito de competencia.

En tal sentido, las facultades de la CNSF se encuentran principalmente en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, en relación con las funciones de inspección, vigilancia y supervisión de las instituciones, sociedades, personas y empresas a que dichas leyes se refieren, así como del desarrollo de los sectores y actividades asegurador y afianzador de México.

❖ *La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.*

Órgano administrativo desconcentrado de la SHCP, en virtud del contenido del Artículo 2º de la LSAR. Asimismo el artículo 1º del Reglamento Interior de dicha Comisión le dota de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la referida LSAR.

La CONSAR tiene como objeto esencial la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia del correcto funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro en México, el cual está conformado por los participantes previstos en la LSAR, en las leyes del Seguro Social, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La CONSAR tendrá las facultades siguientes:²⁰

I. Regular, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, lo relativo a

²⁰ CFR. Art. 5 Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro

la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes a dichos sistemas, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento;

II. Expedir las disposiciones de carácter general a las que habrán de sujetarse los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, operaciones y participación;

III. Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro;

IV. Emitir reglas de carácter general para la operación y pago de los retiros programados;

V. Establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los sistemas de ahorro para el retiro;

VI. Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones y concesiones a que se refiere la LSAR, a las administradoras, a las sociedades de inversión y a las empresas operadoras; y

VII. Realizar la supervisión de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.

❖ *La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.*

Organismo descentralizado²¹ de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, así como arbitrar sus diferencias de manera imparcial a fin de mantener la equidad en las relaciones de éstos.

La CONDUSEF está facultada, entre otras, para: ²²

- Atender y resolver las consultas que le presenten los Usuarios, sobre asuntos de su competencia;
- Atender y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre los asuntos que sean de su competencia;
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre el Usuario y la Institución Financiera en los términos previstos en la Ley aplicable;
- Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho de conformidad con la LPDUSF;
- Prestar asesoría jurídica; y
- Revisar los contratos de adhesión.

❖ *El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.*

Esta institución no es una autoridad financiera propiamente dicha, “sin embargo, contribuye en el sistema financiero mexicano a proporcionar a las instituciones de crédito, un sistema para la protección al ahorro bancario”²³.

Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto: ²⁴

²¹ Moisés Ochoa Campos, en su obra *Descentralización o Autonomía Municipal* comenta que la *descentralización* consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados, en mayor o menos grado, de la administración central.

²² CFR Art. 11 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

²³ De La Fuente Rodríguez, Jesús. *Op. Cit.* Tomo I Pág. 81.

²⁴ CFR. Art. 67 Ley de Protección al Ahorro Bancario

a) proporcionar a las Instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a que se refiere la LPAB, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la citada Ley, a cargo de dichas Instituciones; y

b) administrar, en términos del citado marco jurídico, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las Instituciones, en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

En tal sentido, su importancia encuentra su soporte en cuatro (4) argumentos fundamentales:²⁵

- * Es esencial para el funcionamiento estable y eficiente del sistema financiero, ya que contribuye a evitar graves trastornos en los bancos;
- * Auxilia a un proceso de desenvolvimiento económico, fortaleciendo la confianza en las instituciones de banca múltiple como mecanismo captador y colocador de recursos para el desarrollo del país;
- * Protege a los depositantes de instituciones bancarias que sean objeto de insolvencia; y
- * Permite una competencia más eficiente y efectiva entre instituciones de banca múltiple, ya que en la ausencia de un sistema de garantía de depósitos bancarios, los bancos mayores pueden ser percibidos como más seguros que los bancos menores.

1.2.1.2 Entidades Financieras.

“Las entidades financieras son los intermediarios financieros autorizados por la SHCP y en algunos casos por la CNBV, para captar, administrar, orientar y dirigir, tanto el ahorro como la inversión del público.”²⁶

Entidades Financieras del Sector Bancario:

²⁵ CFR. De La Fuente Rodríguez, Jesús. *Op. Cit.* Tomo II Pág. 1456

²⁶ *Ídem.* Pág. 82

➤ *Instituciones de Banca Múltiple:*

Sociedades Anónimas de capital fijo, autorizadas discrecionalmente por la SHCP, para realizar prestación del servicio de banca y crédito.²⁷

Las Instituciones de Banca Múltiple realizan, conforme a su objeto, las siguientes operaciones bancarias:

— Operaciones Pasivas (captación): “convenio bilateral que se establece entre un cliente (acreedor) y un banco (deudor), otorgando el primero, la propiedad del dinero y el segundo, la disponibilidad del mismo, obligándose a restituir el débito más el pago de un interés al depositante.”²⁸ “Son operaciones pasivas los depósitos, aceptación de préstamos y créditos, emisión de bonos bancarios y emisión de obligaciones subordinadas.”²⁹

— Operaciones Activas (colocación): “convenio bilateral que se establece entre un banco (acreedor) que se compromete a otorgar un crédito o préstamo y un cliente (deudor), persona física o moral que lo recibe con base en la confianza y atributos de reputación y solvencia que satisfaga las exigencias del acreedor, el cual recibirá a cambio, después de un plazo, la suma que prestó más un interés.”³⁰ Son operaciones activas el otorgamiento de préstamos y créditos, la expedición de tarjetas de crédito y cartas de crédito, etc.

— Operaciones de Servicio o Neutras: “convenios en los que se establece, entre un cliente y un banco, la obligación del primero de cubrir una cantidad de dinero (comisión) y la del segundo de prestar determinados servicios.”³¹

²⁷ La Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 2 define el concepto de *servicios de banca y crédito* como captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

²⁸ De La Fuente Rodríguez, Jesús. *Op. Cit.* Tomo I Pág. 353.

²⁹ *Ídem.* Pág. 476.

³⁰ *Ídem.* Pág. 381.

³¹ *Ídem.* Pág. 423

Conforme a la LIC en su artículo 46 fracciones X a XXIV, los bancos prestan, entre otros, los siguientes servicios: compraventa de oro y plata, compraventa de moneda extranjera, servicios de caja de seguridad, practicar las operaciones de fideicomiso, etc.

➤ *Instituciones de Banca de Desarrollo:*

Sociedades de participación estatal mayoritaria, creadas por Decreto Presidencial, con la autorización del Congreso de la Unión, mediante la expedición de sus leyes orgánicas, en las que se establece su objeto.

El artículo 30 de la LIC las define como entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la citada Ley, y tienen por objeto la realización de actividades de intermediación financiera, especiales y preferentes, para atender actividades prioritarias de la economía nacional.

En la actualidad existen en México las siguientes instituciones de Banca de Desarrollo: ³²

<p>Nacional Financiera. (Nafin): tiene por objeto promover el ahorro y la inversión así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.</p>

<p>Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. (Banobras): tiene por objeto promover y financiar actividades prioritarias que realicen los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, Estatales, Municipales y sus respectivas entidades públicas, paraestatales y paramunicipales en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción.</p>

³² CFR. <http://www.shcp.gob.mx/servs/casfim1/f37.html>

Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext): tiene por objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad.

Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Banjército): tiene por objeto otorgar apoyos financieros a los miembros del ejército, fuerza aérea y armadas mexicanos.

Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural): tiene por objeto el financiamiento a la producción primaria, agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados.

Financiera Nacional Azucarera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (FINA): dedicada al fomento de la industria azucarera, procurando la satisfacción de los sectores relacionados con dicho ramo.

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI): tiene por objeto promover el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector de ahorro y crédito popular, ofrecer instrumentos y servicios financieros, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del Sector de Ahorro y Crédito Popular y en general, al desarrollo económico nacional y regional mexicano.

Sociedad Hipotecaria Federal: su objeto es impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de la vivienda, preferentemente de interés social; así como al incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico relacionados con la vivienda. Asimismo, podrá garantizar financiamientos relacionados con el equipamiento de conjuntos habitacionales.

➤ *Fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal:*

“Entidades constituidas por el gobierno federal, a través de SHCP, que tienen como principal objetivo canalizar recursos crediticios a través de la banca del 1^{er} piso, con tasas de interés menores que las del mercado a sectores considerados como prioritarios para el desarrollo económico del país.”³³

➤ *Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLES):*

“Persona moral autorizada discrecionalmente por la SHCP, escuchando la opinión de la CNBV y de BANXICO para captar recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y otorgar créditos para determinada actividad o sector.”³⁴

Si bien no son instituciones de banca múltiple ya que no realizan todas y cada una de las operaciones pasivas y activas que a éstas les están permitidas, sí realizan dos actividades originalmente reservadas a éstas, que son captar recursos colocando valores en el mercado correspondiente y otorgar créditos para una actividad o sector determinado, lo que nos lleva a concluir que prestan servicio de banca y crédito, esto es, son bancos especializados con funciones y objetos delimitados, por lo tanto “también son conocidos como intermediarios financieros de facultades limitadas.”³⁵

³³ De La Fuente Rodríguez, Jesús. *Op. Cit.* Tomo I. Pág. 551.

³⁴ *Ídem.* Pág. 439.

³⁵ *Ídem.* Pág. 444

Entidades Financieras del Sector Bursátil:

➤ *Mercado de Valores:*

“Es aquella parte del sistema financiero donde se permite llevar a cabo la emisión, colocación, negociación y autorización de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores.”³⁶ Este está conformado por Casas de Bolsa; Especialistas Bursátiles; Sociedades de Inversión; Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión; y Filiales de Instituciones Financieras del Exterior organizadas como casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión o sociedades operadoras de sociedades de inversión.³⁷

➤ *Sociedades de Inversión:*

“Sociedades anónimas, autorizadas por la CNBV, para la adquisición de valores y documentos relacionados, de acuerdo al criterio de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social ante el pequeño y mediano inversionista.”³⁸

Entidades Financieras del Sector Seguros y Fianzas:

➤ *Instituciones de Seguros:*

“Sociedades anónimas de capital fijo o variable, autorizado por la SHCP, para obligarse mediante el pago de una prima a resarcir un daño, o pagar una suma de dinero al verificarse la eventualidad prevista en el contrato.”³⁹

“El servicio de intermediación financiera se verifica mediante el retiro de recursos del público inversionista, en la forma de primas, lo cual provoca un ahorro que colocan financieramente, y brindan una contraprestación, que es la protección contra futuras pérdidas económicas.”⁴⁰

³⁶ *Ídem*. Pág. 567

³⁷ CFR. *Ídem*. Pág. 82

³⁸ De La Fuente Rodríguez, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo II Editorial Porrúa, México, 2002 Pág. 930.

³⁹ *Ídem* Pág. 933

⁴⁰ *Ídem* Pág. 962

El sector asegurador está conformado por: instituciones de seguros, intermediarios de reaseguro, sociedades mutualistas de seguros, filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como instituciones de seguros.

➤ *Instituciones de Fianzas:*

“Sociedades anónimas de capital fijo o variable, autorizado por la SHCP, para otorgar habitualmente fianzas a título oneroso, a través de un contrato denominado fianza, por el que garantizan por tercero, el cumplimiento de una obligación, en caso de que éste no la realice.”⁴¹

El sector afianzador está conformado por: instituciones de fianzas, filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como instituciones de fianzas.

Entidades Financieras del Sector de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito:

Las organizaciones y actividades auxiliares del crédito son intermediarios no bancarios, constituidos como sociedades anónimas, a los que las autoridades (SHCP y CNBV en el caso de las uniones de crédito) autorizan discrecionalmente para que coadyuven al desarrollo de la actividad crediticia, representando un complemento de esta actividad en forma especializada.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito clasifica dichas Organizaciones y Actividades Auxiliares en:

⁴¹ *Ídem* Pág. 967

- **Organizaciones Auxiliares:**

- ✓ *“Almacenes Generales de Depósito:* Almacenan, guardan, conservan o transfieren bienes o mercancías, concediendo financiación a sus depositantes y a tales fines expiden el Certificado de Depósito correspondiente, así como los Bonos de Prenda.
- ✓ *Uniones de Crédito:* Sirven a sus socios como medio de obtención y canalización de recursos financieros, a fin de satisfacer necesidades productivas para sus agremiados, y hacer más eficiente el proceso organizativo y administrativo de la misma.
- ✓ *Arrendadoras Financieras:* Realizan arrendamiento financiero, es decir, adquirir determinados bienes, concediendo el uso a goce temporal de éstos, a plazo forzoso, sea a una persona física o moral, obligándose esta última al pago, como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, de una suma determinada o determinable.
- ✓ *Empresas de Factoraje Financiero:* Financian cuentas por cobrar, brindándole la posibilidad al usuario de recuperar anticipadamente dichas cuentas de una manera inmediata, proporcionando adicionalmente servicios profesionales de cobranza, investigación, análisis de crédito, y en su caso, cobertura de riesgo de cuentas incobrables.
- ✓ *Sociedades de Ahorro y Préstamo:* Captan recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal, y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.
- ✓ *Las demás instituciones que otras leyes consideren como tales.*

- **Actividades Auxiliares:**

- ✓ *Compraventa y cambio habitual y profesional de divisas en el territorio mexicano: Esta actividad auxiliar del crédito es llevada a cabo por las Casas de Cambio.*”⁴²

Entidades Financieras de los Sistemas de Ahorro para el Retiro:

- *Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)*

Entidades financieras que se dedican de manera habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión.⁴³

Son empresas que administran el dinero de la cuenta individual del SAR del trabajador inscrito en el IMSS. Al administrar el dinero tienen la obligación de informar mediante un estado de cuenta mínimo cada año la cantidad ahorrada en la cuenta individual del trabajador que es invertida en una SIEFORE⁴⁴ y en tal sentido, “deberán efectuar todas las gestiones que sean necesarias para la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad en las inversiones de las sociedades de inversión que administren. En cumplimiento de sus funciones atenderán exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurarán que todas las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos de dichos trabajadores se realicen con ese objetivo.”⁴⁵

- *Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES):*

“Administradas y operadas por las AFORES, tienen por objeto exclusivo invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales que reciban en los términos de las leyes de seguridad social. Son empresas a través de las cuales las AFORES invierten el dinero de

⁴² *Ídem* Pág. 1038

⁴³ CFR. Art. 18 Ley de los Sistema de Ahorro para el Retiro

⁴⁴ CFR. http://www.condusef.gob.mx/sistema_financiero/sistema_financiero.htm

⁴⁵ Acosta Romero Miguel, *Op. Cit.* Pág. 232

las cuentas individuales de los trabajadores para maximizar la ganancia buscando la protección del ahorro para el retiro.”⁴⁶

Entidades Financieras del Sistema de Ahorro y Crédito Popular:

➤ *Sociedades Cooperativas De Ahorro y Préstamo:*

De conformidad con la Ley General de Sociedades Cooperativas, una *sociedad cooperativa* es una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

En el caso en particular que nos ocupa, las Sociedades Cooperativas de De Ahorro y Préstamo son aquellas que tienen por objeto realizar precisamente actividades de ahorro y préstamo.

➤ *Sociedades Financieras Populares:*

“Sociedades anónimas de duración indefinida que prestan servicios tanto a sus socios como a sus clientes, en los términos de la Ley de Ahorro y Crédito Popular. Cuando se trate de sociedades de capital variable, el capital mínimo obligatorio con arreglo a dicha Ley, estará integrado por acciones sin derecho a retiro. El monto del capital variable en ningún caso podrá ser superior al del capital pagado sin derecho a retiro.”⁴⁷

1.2.2 Integrantes del Sistema Financiero en la República Dominicana.

De conformidad con el artículo 55 de la Constitución de la República Dominicana, el Presidente es el Jefe de la Administración Pública y el Jefe Supremo de todas las Fuerzas Armadas y de los cuerpos policiales.

⁴⁶ http://www.condusef.gob.mx/sistema_financiero/sistema_financiero.htm

⁴⁷ Art. 41 Ley de Ahorro y Crédito Popular

En tal sentido, corresponde al Presidente el nombramiento de los Secretarios y Subsecretarios de Estado y los demás funcionarios y empleados públicos cuyo nombramiento no se atribuya a ningún otro poder u organismo autónomo reconocido por la Constitución o por las leyes.

En ocasión del contenido del artículo 61 de dicha Carta Magna, a los fines del despacho de los asuntos de la Administración Pública, habrá las Secretarías de Estado que sean creadas por la ley, así como las Subsecretarías de Estado que se consideren necesarias, las cuales actuarán bajo la subordinación y dependencia del Secretario de Estado correspondiente.

Sin embargo el SFD está regulado por un conjunto de legislación especializada, mediante las cuales se crean los organismos supervisores correspondientes a los diversos sectores que conforman dicho Sistema (bancario, bursátil, seguros y pensiones).

Respecto del sector bancario dominicano debemos destacar que su regulación se rige por la Ley Monetaria y Financiera. El Sector Bursátil está regulado por la Ley de Mercado de Valores; el Sector Seguro y Fianzas por la Ley 146-02; mientras que el Sistema de Seguridad Social (pensiones) está regulado por la Ley 87-01.

En tal sentido, la Administración del SFD goza de autonomía funcional, organizativa y presupuestaria para el cumplimiento de las funciones que las leyes especializadas de cada sector les encomiendan.

De lo anterior resulta interesante comentar que el [concepto](#) moderno de autonomía da a entender la capacidad del sujeto de gobernarse por una norma que él mismo acepta como tal sin coerción externa. En tal sentido, implica “la potestad de darse leyes a sí mismos o dictarse sus propias normas”⁴⁸; alude a un cierto poder de autonormación y autogobierno.

⁴⁸ Ochoa Campos, Moisés. *Op. Cit.* Pág. 35

Para María Milagros Matheus la autonomía de un órgano implica que es sujeto de derechos y obligaciones, capaz de adquirir, de demandar, y en general, de realizar actos jurídicos frente a terceros, es decir existe un ente diferente a sus miembros, goza de personalidad jurídica⁴⁹, sin embargo las decisiones de éstos “no deben estar exentas del control de los poderes públicos.”⁵⁰

Algunas de las características que deben poseer los entes autónomos son las siguientes, las cuales otorga la legislación especial a las entidades supervisoras y reguladoras de los diferentes sectores que conforman el SFD⁵¹; a saber:

- “Autonomía de tipo político- jurídica en el sentido de que gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la intervención de otro órgano estatal;
- Autonomía administrativa, en la medida en que gozan de libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado;
- Autonomía Financiera, en la medida en que determinan sus necesidades materiales y disponen de sus fondos con plena libertad;
- Debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, lo que se traduce en su facultad de dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal (capacidad de regulación interna)
- Sus competencias y facultades son definidas de manera precisa;
- Tienen facultad de elaborar sus políticas, planes y programas respecto de las funciones a su cargo.”⁵²

1.2.2.1 Autoridades

⁴⁹ CFR. Matheus, Maria Milagros. *Relaciones de los Institutos Autónomos con la Administración Central*. Cuestiones Políticas. Venezuela No. 14. 1995. Pág. 118

⁵⁰ Fuentes, Mercedes. *El proyecto de Ley de autonomía del Banco Central*. Revista de Derecho Bancario y Bursátil, Madrid No. 51, 1993 Pág. 753-755

⁵¹ Salvo la Superintendencia de Seguros cuya ley le da la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado de la Administración Pública de la RD.

⁵² Pedroza de la Llave, Susana Thalía. *Los Órganos Constitucionales en México*. México, 2003

La Ley Monetaria y Financiera, tal y como comentamos anteriormente, regula el sector bancario dominicano. En dicha Ley, de forma competencialmente ordenada, se le atribuye con exclusividad la regulación de dicho sector a la Junta Monetaria, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos.

Esta Administración puede ser definida como un sector autónomo de la Administración Pública dotada de la organización y los medios materiales, personales y jurídicos para la regulación del referido sector.

En lo adelante procederemos a analizar cada uno de estos organismos, así como las demás autoridades de los diferentes sectores del SFD (bursátil, seguros y fianzas, y pensiones), a los fines de lograr una mayor comprensión del tema objeto de nuestro estudio.

❖ *La Junta Monetaria.*

Constituye el órgano superior tanto del Banco Central como de la Superintendencia de Bancos. Está integrada por tres (3) miembros ex officio y seis (6) miembros designados por tiempo determinado.

Corresponde a la JM, entre otras facultades:⁵³

- Determinar las políticas monetaria, cambiaria y financiera de la RD, de acuerdo con los objetivos regulatorios del Artículo 2⁵⁴ de la LMF de la República Dominicana.
- Aprobar los presupuestos del BC y de la SIB;
- Aprobar y remitir al Poder Ejecutivo las propuestas de modificación de la legislación monetaria y financiera de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución

⁵³ CFR. Art. 9 Ley Monetaria y Financiera de la República Dominicana

⁵⁴ El referido artículo dispone que el objeto de regulación de la LMF lo constituyen: a) *Regulación del Sistema Monetario*, la cual tendrá por objeto mantener la estabilidad de precios, la cual es base indispensable para el desarrollo económico nacional; y b) *Regulación del Sistema Financiero*, la cual velará por el cumplimiento de las condiciones de liquidez, solvencia y gestión que deben cumplir en todo momento las entidades de intermediación financiera, de conformidad con lo establecido en la Ley Monetaria y Financiera de la República Dominicana, para procurar el normal funcionamiento del sistema en un entorno de competitividad, eficiencia y libre mercado.

Dominicana, así como informarle acerca de las iniciativas legislativas o de cualquier otra índole que afecten al sistema monetario y financiero;

- Otorgar y revocar la autorización para funcionar como entidad de intermediación financiera, así como autorizar las fusiones, absorciones, escisiones y figuras análogas entre entidades de intermediación financiera a propuesta de la SIB; y
- Desempeñar las demás funciones que la Ley le encomiende a la Administración Monetaria y Financiera y que no hayan sido atribuidas expresamente al BC o a la SIB.

❖ *El Banco Central.*

Es una entidad de “Derecho Público con autonomía y personalidad jurídica propia;”⁵⁵ dirigido por un Gobernador, quien tiene a su cargo la dirección y representación de dicho Organismo.⁵⁶

Tiene como misión regular el Sistema Monetario y Financiero de la RD, mediante políticas monetarias, crediticias y cambiarias que garanticen la estabilidad de precios y el desenvolvimiento adecuado de las actividades económicas.

Tiene por funciones, entre otras, las siguientes:⁵⁷

- Ejecutar las políticas monetaria, cambiaria y financiera, de acuerdo con el Programa Monetario aprobado por la JM;
- Administra el Fondo de Contingencia;⁵⁸
- Impone sanciones por deficiencias en el encaje legal, incumplimiento de las normas de funcionamiento de los sistemas de pagos, violación del deber de información; etc.

❖ *La Superintendencia de Bancos.*

⁵⁵ Art. 14 Ley Monetaria y Financiera de la República Dominicana

⁵⁶ CFR. Art. 17 Ley Monetaria y Financiera de la República Dominicana

⁵⁷ CFR. Art. 15 Ley Monetaria y Financiera de la República Dominicana

⁵⁸ El Fondo de Contingencia se integra por aportes obligatorios de las entidades de intermediación financiera, y otras fuentes establecidas en la Ley, para su uso exclusivo en el procedimiento de disolución.

Es una entidad de “Derecho Público con personalidad jurídica propia.”⁵⁹

Tiene por función, entre otras:⁶⁰

- Realizar, con plena autonomía funcional, la supervisión de las entidades de intermediación financiera, con el objeto de verificar el cumplimiento por parte de éstas de lo dispuesto en la LMF, así como sus Reglamentos, Instructivos y Circulares;
- Exigir la regularización de los incumplimientos a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes e imponer las correspondientes sanciones;
- Proponer las autorizaciones o revocaciones de entidades financieras que deba evaluar la JM; y
- Potestad reglamentaria interna de carácter auto-organizativo con aprobación de la JM, así como potestad reglamentaria subordinada para desarrollar lo dispuesto en los Reglamentos relativos a las materias propias de su competencia.



❖ *La Superintendencia de Valores:*

Institución autónoma del Estado de la República Dominicana, creada mediante la Ley de Mercado de Valores No. 19-2000, investida con personalidad jurídica y patrimonio propio.

⁵⁹ Art. 18 Ley Monetaria y Financiera de la República Dominicana.

⁶⁰ CFR. Art. 19 Ley Monetaria y Financiera de la República Dominicana.

La SIV tiene por objeto promover, regular y fiscalizar el Mercado de Valores de la RD, en la forma establecida por la citada Ley y su Reglamento de Aplicación. Asimismo, vela por la transparencia del mercado y sus operaciones, a través de la difusión de toda la información que sea necesaria. Adicionalmente aplica las sanciones administrativas y los cargos pecuniarios que le faculta dicha Ley, sin perjuicio del ejercicio de las acciones legales que fueren necesarias.⁶¹

Sus funciones principales son:⁶²

- Velar por la transparencia del mercado;
- Promover y regular el mercado de valores de la RD;
- Ejecutar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley No.19-00 de Mercado de Valores, su Reglamento de Aplicación y las normas que se dicten;
- Difundir oportunamente al público informaciones relevantes del mercado de valores;
- Autorizar las ofertas públicas de valores, así como las operaciones de las bolsas, intermediarios de valores, fondos de inversión y demás participantes del mercado;
- Organizar y mantener el Registro del Mercado de Valores y Productos;
- Propiciar la formación de la oferta y demanda de valores;
- Fiscalizar las operaciones de las instituciones que participen en el mercado de valores;
- Dictar normas que eviten conflictos de intereses.; etc.

❖ *La Superintendencia de Seguros*

⁶¹ CFR. Art. 19 Ley del Mercado de Valores de la República Dominicana

⁶² CFR. <http://www.siv.gov.do/somos/index.htm>

La Superintendencia de Seguros fue creada por la Ley No.400 el 9 de enero de 1969. Sin embargo, en la actualidad se encuentra regida por la Ley 146-02 de fecha 26 de julio del 2002.

La SIS constituye una institución descentralizada estatal, investida con personalidad jurídica, patrimonio propio, facultada para contratar, demandar y ser demandada. Está encargada de la supervisión y fiscalización del régimen legal de las operaciones de las aseguradoras, reaseguradoras, intermediarios y ajustadores. En términos generales, tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la citada Ley 146-02, las resoluciones y los Reglamentos normativos que rijan la materia del sector.

❖ *La Superintendencia de Pensiones*

Entidad estatal, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creada mediante la Ley 87-01, la cual regula el Sistema de Seguridad Social Dominicano, y cuya función principal es velar por el cumplimiento de dicha Ley y sus normas complementarias, en cuanto al régimen de pensiones.⁶³

La SIP tendrá las siguientes funciones:⁶⁴

- a) Supervisar la correcta aplicación de la citada ley y sus normas complementarias;
- b) Supervisar, controlar, monitorear y evaluar las operaciones financieras de las AFP y verificar la existencia de los sistemas de contabilidad independientes;
- c) Autorizar la creación y el inicio de las operaciones de las AFP que cumplan con los requisitos establecidos por dicha Ley y el Reglamento de Pensión; y mantener un registro actualizado de las mismas y de los promotores de pensiones;

⁶³ CFR. <http://www.sipen.gov.do/nosotros.html>

⁶⁴ CFR. Art. 108 Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social

- d) Determinar y velar porque los directivos y accionistas de las AFP reúnan las condiciones establecidas en la Ley 87-01 y sus normas complementarias;
- e) Fiscalizar a las AFP en lo concerniente a las inversiones del Fondo de Pensiones, según los riesgos y límites de inversión dictados por la Comisión Clasificadora de Riesgos y en lo relativo a la entrega de los valores bajo custodia del BC de la República Dominicana;
- f) Fiscalizar a las AFP en cuanto a su solvencia financiera y contabilidad; a la constitución, mantenimiento, operación y aplicación de la garantía de rentabilidad, al fondo de reserva de fluctuación de rentabilidad, a las carteras de inversión y al capital mínimo de cada AFP; entre otras.

1.2.2.2 Entidades Financieras.

Entidades Financieras del Sector Bancario

La Legislación Dominicana no hace uso de los términos *Entidades Financieras*, sino que más bien hace alusión a las denominadas entidades que realicen la actividad de intermediación financiera, la cual es definida por la LMF como la captación habitual de fondos del público con el objeto de cederlos a terceros, cualquiera que sea el tipo o la denominación del instrumento de captación o cesión utilizado.

De conformidad con el artículo 34 de la LMF, se prevé que las entidades bancarias que realicen intermediación financiera podrán ser de naturaleza privada o pública; y a su vez, las entidades privadas podrán ser de carácter accionario o no accionario.

En los términos de la citada legislación bancaria, se tienen como entidades accionarias, los Bancos Múltiples y Entidades de Crédito, pudiendo ser estas últimas, Bancos de Ahorro y Crédito y Corporaciones de Crédito.

Para los efectos de la LMF, el Artículo 36 dispone que las entidades de intermediación financiera de estructura accionaria sean las siguientes:

- a) *Bancos Múltiples*: aquellas entidades que pueden captar depósitos del público de inmediata exigibilidad, a la vista o en cuenta corriente, y realizar todo tipo de operaciones previstas por la ley; y
- b) *Entidades de Crédito*: aquellas cuyas captaciones se realizan mediante depósitos de ahorro y a plazo, sujetos a las disposiciones de la JM y a las condiciones pactadas entre las partes. En ningún caso dichas entidades podrán captar depósitos a la vista o en cuenta corriente. Las Entidades de Crédito se dividirán en dos (2) categorías: Bancos de Ahorro y Crédito y Corporaciones de Crédito y podrán realizar las operaciones previstas en citada legislación.

Por otra parte, se consideran entidades no accionarias, las Asociaciones de Ahorros y Préstamos y las Cooperativas de Ahorro y Crédito que realicen intermediación financiera.

Asimismo, la LMF hace alusión a los bancos constituidos con arreglo a la legislación de otros países, siempre que éstos quieran realizar intermediación financiera en el territorio dominicano. Estos se sujetarán a lo dispuesto en el [Artículo 39 de la referida Ley, el cual dispone que será la JM](#) quien determinará por vía de Reglamento los requisitos y condiciones para que bancos y otras entidades financieras constituidos con arreglo a la legislación de otros países, y para que personas físicas y jurídicas radicadas en el exterior, puedan participar en actividades de intermediación financiera en la RD, al igual que los requisitos y condiciones que regirán la apertura de oficinas de representación de bancos extranjeros.

Entidades Financieras del Sector Bursátil

Es el sector del sistema financiero en donde se llevan a cabo emisiones, colocaciones, negociación y autorización de valores, siempre que estén debidamente inscritos en el Registro de Mercado de Valores y Productos.

Éste esta conformado por Bolsas de Valores, Bolsas de Productos, Intermediarios de Valores, Cámaras de Compensación, Depósito Centralizado de Valores, Calificadoras de Riesgos, Fondo Mutuo o Abierto, Fondos Cerrados de Inversión, Administradoras de Fondos de Inversión, Compañías Titularizadoras.

Entidades Financieras del Sector Seguros y Fianzas⁶⁵

➤ *Asegurador*

Compañía o sociedad autorizada para dedicarse de manera exclusiva a la contratación de seguros y reaseguros y sus actividades consecuentes, de forma directa o a través de intermediarios.

➤ *Reasegurador*

Compañía o sociedad, debidamente autorizada, que se dedica exclusivamente a la contratación de reaseguros y a sus actividades consecuentes.

➤ *Intermediario*

Persona física o moral, autorizada por la SIS, para actuar entre los asegurados y los aseguradores, con carácter de agente general, agente local, corredor de seguros, agente de seguro de personas, o agente de seguros generales; o para actuar entre los aseguradores y reaseguradores con carácter de corredor de reaseguros según fuere el caso.

➤ *Ajustador de seguros*

Persona física o moral, que sea autorizada por la SIS y que, como profesional independiente remunerado por honorarios, investigue y/o determine las valuaciones de los daños ocasionados por siniestros, pudiendo negociar el acuerdo de las reclamaciones

⁶⁵ CFR. Art. 1 Ley 146-02 sobre Seguros y Fianzas en la República Dominicana

que surjan de la ejecución de contratos de seguros, cuando haya sido contratado para ello por el asegurador o reasegurador.

Entidades Financieras del Sistema de Seguridad Social⁶⁶

El SDSS se organiza en base a la especialización y separación de las funciones. La dirección, regulación, financiamiento y supervisión corresponden exclusivamente al Estado y son inalienables, en tanto que las funciones de administración de riesgos y prestación de servicios estarán a cargo de las entidades públicas, privadas o mixtas debidamente acreditadas por la institución pública competente.

➤ *Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)*

Sociedades financieras constituidas de acuerdo a las leyes del país, de carácter público, privado o mixto; con el objeto exclusivo de administrar las cuentas personales de los afiliados e invertir adecuadamente los fondos de pensiones; y otorgar y administrar las prestaciones del sistema previsional, observando estrictamente los principios de la seguridad social y las disposiciones de la presente ley y sus normas complementarias.

➤ *Administradoras de Riesgos de Salud (ARS)*

Entidades públicas, privadas o mixtas, con o sin fines lucrativos, descentralizadas, con patrimonio propio y personería jurídica, autorizadas por la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales a asumir y administrar el riesgo de la provisión del Plan Básico de Salud a una determinada cantidad de beneficiarios, mediante un pago per cápita previamente establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Social, de acuerdo a la Ley de Seguridad Social y sus normas complementarias. Las ARS deberán llenar las siguientes funciones:

⁶⁶ CFR. Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social

- a) Asumir el riesgo de garantizar a los beneficiarios una protección de calidad, oportuna y satisfactoria;
- b) Racionalizar el costo de los servicios logrando niveles adecuados de productividad y eficiencia;
- c) Coordinar la red de Proveedores de Servicios de Salud (PSS) para maximizar su capacidad resolutive;
- d) Contratar y pagar en forma regular a las Proveedoras de Servicios de Salud (PSS);
- e) Rendir informes periódicos a la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales.

➤ *Proveedoras de Servicios de Salud (PSS)*

Personas físicas legalmente facultadas o entidades públicas, privadas o mixtas, descentralizadas, con patrimonio propio y personería jurídica, dedicadas a la provisión de servicios ambulatorios, de diagnósticos, hospitalarios y quirúrgicos, habilitadas por la SESPAS de acuerdo a la Ley General de Salud.

1.3 Los Usuarios del Sistema Financiero

1.3.1 Concepto

Usuario es todo “aquel que usa ordinariamente una cosa”,⁶⁷ toda “persona que hace uso de un servicio público o del dominio público.”⁶⁸

En la materia que nos ocupa, deberá considerarse como *usuario de servicios financieros*, toda “persona que contrata o utiliza un producto o servicio financiero.”⁶⁹ Aquel “que

⁶⁷ *Diccionario Enciclopédico, Nuevo Espasa Ilustrado*. España. 2000. pág. 1716

⁶⁸ Capitant, Henri. *Vocabulario Jurídico*. Ediciones Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1986. Pág. 560

contrata, utiliza o que por cualquier otra causa tiene un derecho respecto de un producto o servicio ofrecido por algunas Instituciones Financieras debidamente autorizadas.⁷⁰

La Legislación Mexicana define como usuario, “en singular o plural, la persona que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tenga algún derecho frente a la Institución Financiera como resultado de la operación o servicio prestado”.⁷¹

En tal sentido, se entenderá por usuario a aquella persona que contrata, utiliza o que por cualquier otra causa tiene un derecho respecto de un producto o servicio ofrecido por algunas Instituciones Financieras debidamente autorizadas y clasificadas como instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, instituciones de seguros, administradoras de fondos para el retiro, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro, y cualquiera otra sociedad que realice actividades análogas a las de las sociedades anteriormente mencionadas, que ofrezca un producto o servicio financiero.⁷²

Mientras que la Legislación Dominicana dispone que se entenderá por usuario toda “persona física o jurídica que contrate o utilice, disfrute o adquiera los servicios y productos de una entidad de intermediación financiera.”⁷³

1.4 Del Derecho a la Protección y Defensa de los Usuarios del Sistema Financiero.

⁶⁹ Quintana Adriano, Elvia Arcelia. *Derechos de los usuarios de la Banca*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1era Edición. México 2000. Pág. 4

⁷⁰ CFR. http://www.condusef.gob.mx/inf_gen/sujetos_atencion.htm

⁷¹ Art. 2 literal I) Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

⁷² CFR. http://www.condusef.gob.mx/inf_gen/sujetos_atencion.htm

⁷³ Art. 4 literal h) Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros de la República Dominicana.

La Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros es una necesidad que cada día es más marcada, a los fines de lograr una estabilidad en cualquier Sistema Financiero, ya que lo anterior promueve la transparencia de dicho sector.

Es en tal sentido que los países del mundo han iniciado procesos legislativos que redunden en la creación de marcos normativos que permitan una estructura a través de la cual se pueda proporcionar defensa y protección a los referidos usuarios, en la medida en que dichos marcos consagran los derechos de éstos y los medios o mecanismos posibles para garantizarlos.

En los Estados Unidos Mexicanos las funciones de protección y defensa de los usuarios, anteriormente eran ejercidas por las Comisiones Nacionales: Bancaria y de Valores, Seguros y Fianzas, y la del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Con la creación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), mediante la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1999, el ombudsman financiero comenzó a operar en México. En tal sentido, la CONDUSEF, a la fecha, funge como el organismo legalmente facultado para brindar la debida protección a los usuarios, salvaguardando los intereses de éstos.

Por otra parte, a la fecha, no existe en la República Dominicana un marco legal que regule los supuestos de violación a los derechos de los usuarios de servicios financieros.

No obstante lo anterior, en la actualidad se ha propuesto un proyecto de Reglamento, que está siendo objeto de análisis por los sectores interesados, a fin de que el mismo sea aprobado, para garantizar que en él se recojan los aspectos fundamentales que permitan la referida protección a los usuarios de servicios financieros dominicanos.

CAPITULO 2.

MEDIOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS DE MÉXICO.

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

2.1.1 Creación.

Anteriormente las funciones de protección y defensa de los derechos de los usuarios de los servicios financieros, propios del SFM, correspondían a: “la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y a la Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro.”¹

El 18 de enero de 1999, se publica en el Diario Oficial de la Federación la LPDUSF, la cual crea la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)

Dicha institución asumió algunas de las funciones de protección y defensa que anteriormente correspondían a las citadas Comisiones. Entre las mismas, “destacan particularmente la relativa al trámite de los procedimientos de conciliación y arbitraje, con la novedad de que el solo hecho de que un usuario presente una reclamación ante la CONDUSEF, y concluidas las audiencias de conciliación, las partes no lleguen a un acuerdo, la institución reclamada tendrá que constituir un pasivo contingente por el monto de la reclamación.”²

¹ De La Fuente Rodríguez, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo I. Editorial Porrúa. 4ta Edición. México, 2002. Pág. 262.

² Mendoza Martill, Pablo E. y Eduardo Preciado Briceño. *Lecciones de Derecho Bancario*. Editorial Porrúa. 2da Edición. México 2003. Pág. 38

Con la expedición de la LPDUSF, se derogaron diversas disposiciones contenidas en la LCNBV; LIC; LMV; y la LOAAC, ordenamientos éstos, que preveían y regulaban los mencionados procedimientos de conciliación y arbitraje ante la CNBV,³ que evidentemente fue reemplazada en sus funciones. De tal forma que sería “un solo organismo el que se encargue de la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros, para que las demás Comisiones se concentren en sus actividades de supervisión y regulación de las entidades del sector financiero. En ese sentido no habrá duplicidad de funciones entre las citadas Comisiones y la CONDUSEF.”⁴

Cabe destacar que la CONDUSEF tiene como fines adicionales a los que poseía la CNBV, “fomentar la cultura financiera entre los usuarios, brindar servicios de defensoría para los usuarios que acrediten no contar con recursos suficientes para emprender la defensa de sus intereses ante las autoridades judiciales y operar el registro de prestadores de servicios financieros.”⁵

La Ley creadora de la citada Comisión tiene carácter de orden público, interés social y es de observancia en toda la República Mexicana, de conformidad con los términos y condiciones que la misma establece. Y es virtud de lo anterior que los derechos que la misma otorga son irrenunciables.⁶

Cuando hablamos de orden público nos referimos al “conjunto de instituciones y reglas destinadas a mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre particulares, y cuya aplicación en las convenciones no puede ser en principio excluida por los contratantes.”⁷

En tal sentido, debe entenderse que las leyes de orden público son aquellas que están interesadas de manera inmediata y directa en la paz, la seguridad social y las buenas costumbres. Lo cual significa que las mismas se corresponden a las leyes fundamentales y

³CFR. *Ídem*.

⁴De La Fuente Rodríguez, Jesús. *Op. Cit.* Tomo I Pág. 262.

⁵Mendoza Martill, Pablo E. y Eduardo Preciado Briceño. *Op. Cit.* Pág. 38

⁶CFR. Art. 3 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁷Capitant, Henri. *Op. Cit.* Pág. 405

básicas que forman el núcleo sobre el que está estructurada la organización social. En tal sentido, responden a un interés general, colectivo, por oposición a las cuestiones de orden privado, en las que sólo juega un interés particular.

Es por lo anterior que los derechos y las obligaciones consagradas en las leyes de orden público son irrenunciables, imperativas; contrario a las de orden privado que son renunciables, permisivas y confieren a los interesados la posibilidad de apartarse de sus disposiciones y sustituirlas por otras.⁸

En tal sentido, vale la pena mencionar el contenido del artículo 6 del Código Civil para el Distrito Federal, el cual consagra precisamente el principio de imperatividad que reviste a toda norma de orden público, en la medida en que dispone que “la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla. Sólo pueden renunciarse los derechos privados que no afecten directamente a interés público, cuando la renuncia no perjudique derechos de terceros.”

En tal virtud, las disposiciones contenidas en la LPDUSF, al tener carácter de orden público, prevalecen sobre cualquier acuerdo de la voluntad de las personas sujetas a ellas y deben cumplirse aún cuando ambas partes crean preferible otra regulación de sus relaciones jurídicas. Es decir que en ningún caso los particulares pueden dejarla sin efecto.

La LPDUSF es de carácter federal por lo que tiene observancia en toda la República Mexicana. En tal sentido cuenta con delegaciones regionales o, en su caso, estatales o locales, las cuales, en su calidad de unidades administrativas desconcentradas de la CONDUSEF, se encuentran jerárquicamente subordinadas a la administración central, y tiene facultades específicas y competencia territorial para resolver sobre la materia objeto de nuestro estudio.

⁸ CFR. <http://www.todoelderecho.com/Apuntes/Civil/Apuntes/clasificacionnasleyes.htm>

2.1.2 Marco Jurídico

La CONDUSEF, cuenta con un marco jurídico que le da facultades y otro que lo regula como organismo de la Administración Pública Federal.

Marco Jurídico que le otorga facultades:

- Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, con las modificaciones del decreto del 12 de Mayo de 2005. (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Enero de 1999)
- Estatuto Orgánico
- Acuerdo Delegatorio
- Reglas de Arbitraje (Art. 72-Bis)
- Reglas de Registro de Prestadores de Servicios Financieros.
- Bases y criterios a los que se sujetará CONDUSEF, para brindar la defensoría legal gratuita.
- Los lineamientos de actuación a los que se sujetará la CONDUSEF, con fundamento en los Artículos 11 fracciones VI y X, 22 fracciones VI y IX, 77 segundo párrafo 80, 81, 83 y 84 de la LPDUSF, 5° y 8° del Reglamento Interior de la propia Comisión, emitidos por la Junta de Gobierno de dicha Comisión en Febrero de 2000.
- Los lineamientos a los que deberán sujetarse las Instituciones Financieras al rendir ante la CONDUSEF, los informes previstos en los procedimientos conciliatorios.
- Los lineamientos a los que deberán sujetarse la CONDUSEF, para ordenar a las Instituciones financieras registrar un pasivo contingente o, en su caso, constituir la reserva técnica a que se refiere el artículo 68 fracción X de la LPDUSF.
- Los lineamientos a los que deberá sujetarse la CONDUSEF para la determinación de la procedencia y aprobación del Dictamen Técnico.

Marco Jurídico Aplicable como Organismo de la Administración Pública Federal:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del 1976)
- Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo del 2002)
- Ley Federal de Derechos (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 1981)
- Ley Reglamentaria de fracción XIII Bis del Artículo 123 apartado “B” (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del 1983)
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre del 1983)
- Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo del 1986)
- Ley de Planeación (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero del 1983)
- Ley General de Deuda Pública (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 1976)
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 1976)
- Ley de Información Estadística y Geográfica y su Reglamento (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del 1980)
- Ley General de Bienes Nacionales y disposiciones complementarias (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo del 2004)
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y sus Reglamentos (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del 2000)
- Ley de Expropiación (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre del 1936)
- Reglamento de la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales
- Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública
Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles (Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 1975).

2.1.3 Naturaleza Jurídica.

La CONDUSEF es un “organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.”⁹

El fundamento constitucional de esta institución se encuentra consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la medida en que dicha disposición establece que la Administración Pública Federal se dividirá en centralizada y paraestatal, a los fines de ejercer efectivamente sus funciones.

“Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 1 que la Administración Pública Paraestatal se integrará por varios entes públicos dentro de los cuales destacan los denominados descentralizados, mismos que constituyen una forma de organización mediante la cual se integra legalmente una persona de derecho público para administrar sus negocios con relativa independencia del poder central, pero sin desligarse de la orientación gubernamental necesaria para que el Estado mantenga una unidad, vigilancia y control adecuado sobre dichos organismos.”¹⁰

Los organismos descentralizados como personas de derecho público que son, tienen las siguientes características:

- Son creados por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal y cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio;
- Se encuentran sectorizados a alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo. En el caso de la CONDUSEF, se encuentra sectorizado a la SHCP;
- Cuentan con denominación y domicilio legal;
- Tienen un objeto específico;
- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias;
- La prestación de un servicio público o social;

⁹ Art. 4 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

¹⁰ De La Fuente Rodríguez, Jesús. *Op. Cit.* Tomo I Pág. 263

- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social;
- Tienen órganos de dirección, administración y representación como es el caso de las Juntas de Gobierno y del Director General o su equivalente;
- Tienen su propia Ley Orgánica; y
- Su finalidad es la satisfacción de un interés general en forma rápida, idónea y eficaz.

2.1.4 Objeto, Objetivo Prioritario y Finalidad.

Objeto:

La CONDUSEF tiene por objeto promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero ofrecido por las Instituciones Financieras¹¹ que operen dentro del territorio mexicano, así como también crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros.¹²

Objetivo Prioritario:

La protección y defensa encomendada a la CONDUSEF, “tiene como objetivo prioritario procurar la equidad en las relaciones entre los Usuarios y las Instituciones Financieras, otorgando a los primeros elementos para fortalecer la seguridad jurídica en las operaciones que realicen y en las relaciones que establezcan con las segundas.”¹³

¹¹ De conformidad con el Artículo 2 fracción IV de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros se entiende que el concepto de *Institución Financiera*, ya sea en singular o plural, hace referencia a las sociedades controladoras, instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, administradoras de fondos para el retiro, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro, y cualquiera otra sociedad que requiera de la autorización de la SHCP o de cualesquiera de las Comisiones Nacionales para constituirse y funcionar como tales y ofrecer un producto o servicio financiero a los Usuarios.

¹² CFR. http://www.condusef.gob.mx/inf_gen/que_es.htm

¹³ Art. 4 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Finalidad:

En virtud de lo anterior dicho organismo tiene como finalidad “promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos.”¹⁴

2.1.5 Facultades.

Con base en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la CONDUSEF está facultada para:¹⁵

- Atender y resolver consultas que presenten los Usuarios, sobre asuntos de su competencia.

Para realizar consultas, aplican aquellas relativas al tipo de productos y/o servicios ofrecidos por las Instituciones Financieras en México, tales como características del producto, forma de operación, personal a quien contactar en cada Institución Financiera elegida, y compromisos asumidos por las partes, exceptuando de esta información la relativa a los costos que cada Institución cobrará a los Usuarios por el uso o prestación de los productos y/o servicios.

También se atenderán consultas sobre la forma de operación de la CONDUSEF, para lo cual se expondrá el procedimiento mediante el cual se puede brindar atención al Usuario, así como respecto del alcance de la Comisión en cuanto a las necesidades particulares de cada caso que plantee el Usuario.

- Atender, y en su caso resolver las reclamaciones que formulen los Usuarios, sobre asuntos de su competencia.

¹⁴ Art. 5 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

¹⁵ CFR. Art. 11 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Para presentar reclamaciones, el ámbito de acción de la CONDUSEF es aplicable cuando existan diferencias en la interpretación de los compromisos asumidos implícita o explícitamente, derivados de la suscripción del Contrato de Adhesión a través del cual el Usuario contrató el servicio o adquirió el producto ofrecido por la Institución Financiera.

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.

- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, ya sea en forma individual o colectiva, con las Instituciones Financieras. *(Ver punto 2.2.2)*
- Actuar como árbitro en amigable composición y en estricto derecho. *(Ver punto 2.3.3)*
- Proporcionar servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los Usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales.

Dependiendo de los resultados de un estudio socioeconómico, se podrá otorgar este servicio de manera gratuita a los usuarios que no cuenten con los recursos suficientes para asumir los costos que dicho servicio implique. A tales fines, la CONDUSEF expidió reglas de cómo se debe proporcionar dicho servicio.

- Proporcionar a los Usuarios elementos que procuren una relación más segura y equitativa entre éstos y las Instituciones Financieras.
- Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para fomentar una mejor relación entre Instituciones Financieras y los Usuarios, así como propiciar un sano desarrollo del SFM.

- Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales, así como a las Instituciones Financieras, a fin de que permitan alcanzar el cumplimiento del objeto de la LPDUSF y de la CONDUSEF.
- Fomentar la cultura financiera, difundiendo entre los usuarios el conocimiento de los productos y servicios que representa la oferta de las instituciones financieras.

En tal sentido, 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 equívocas.

De conformidad con la página virtual de la CONDUSEF, el cuadro que presentamos a continuación se corresponde a las Estadísticas globales de las acciones de atención a usuarios por parte de ésta en el período comprendido entre Enero-Junio del 2005.¹⁶

Acciones de Atención	Asist. Técnicas y Jurídicas ¹⁷	Reclamaciones	Arbitrajes	Solicitudes de Dictámenes Técnicos	Solicitudes de Defensoría Legal ¹⁸	Defensorías	Total	%
Sector								
Instituciones de Crédito	36,042	8,417	0	791	1,003	265	46,518	22.2
Bursátil	270	21	0	2	0	0	293	0.1
Org. Aux. de Crédito	537	42	0	0	3	2	548	0.3
Seguros	9,486	3,598	6	327	401	46	13,864	606
Fianzas	277	127	4	22	7	0	437	0.2
SAR	139,833	824	0	9	25	6	140,697	67.1

¹⁶ http://www.condusef.gob.mx/estadisticas/inf_ene_jun_05.htm

¹⁷ Incluye consultas jurídicas

¹⁸ Se refiere a las peticiones de los usuarios para que se les otorgue una defensoría legal gratuita u orientación jurídica, de acuerdo a lo establecido en los artículos 86 y 87 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

No Financiero ¹⁹	7,305	43	-	-	-	-	7,348	3.5
SUBTOTAL	193,750	13,072	10	1,151	1,439	319	209,741	
IVR ²⁰	354,808						354,808	
TOTAL	548,558	13,072	10	1,151	1,439	319	564,549	100.0

2.1.6 Estructura Orgánica.

El Capítulo Segundo de la LPDUSF nos presenta el articulado relativo a la Dirección y Administración de la CONDUSEF.

Esta cuenta, en primera instancia, con una Junta de Gobierno, así como con un Presidente, a quienes directamente corresponde la dirección y administración, en el ámbito de las facultades que la Ley les confiere, de dicha Comisión.

De la Junta de Gobierno:

La JG está integrada por los siguientes miembros: ²¹

- * Un representante de la SHCP; ²²
- * Un representante de BANXICO;
- * Un representante de cada una de las Comisiones Nacionales; y
- * Tres representantes del Consejo Consultivo Nacional.

La JG sesionará seis veces al año, pudiendo reunirse de manera extraordinaria cuando así lo considere necesario, previa convocatoria que haga el secretario de ésta a solicitud de

¹⁹ Se refiere a consultas generales que corresponden a empresas que no pertenecen a algún sector financiero en particular. Sin embargo, significó una atención en el sentido de informar adecuadamente a la persona y orientarla hacia la entidad u organismo que pudiera atender sus inquietudes, lo que queda enmarcado en los conceptos de difusión de la cultura financiera y atención ciudadana

²⁰ Se refiere a llamadas recibidas por el Interactive Voice Response. Entró en funcionamiento en mayo del 2004.

²¹ Cada uno de los integrantes de la Junta contará con su respectivo suplente, quien deberá tener el nivel inmediato inferior.

²² De conformidad con el Artículo 17 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, dicha Junta será presidida por el representante de la SHCP.

cualquiera de sus miembros. Dichas sesiones se efectuarán con la asistencia de por lo menos cinco de los miembros de que la conforman.²³

Las resoluciones en las sesiones de la JG requerirán del voto aprobatorio de la mayoría de los presentes, teniendo voto de calidad, en caso de empate, el Presidente de la JG, o en su caso, quien presida la sesión.²⁴

Corresponde a la JG, de conformidad con el artículo 22 de la LPDUSF, las funciones más importantes de la CONDUSEF, entre otras:

Facultades de Aprobación

- De las bases y criterios conforme a los cuales, la CONDUSEF considere que deba brindar defensoría legal gratuita a los Usuarios;
- De los programas y presupuestos de la Comisión, propuestos por el Presidente, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable;
- De su Estatuto Orgánico, así como expedir las normas internas necesarias para el funcionamiento de la misma;
- De los informes generales y especiales que debe someter a su consideración el Presidente, sobre las labores de la Comisión;
- De las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que la Comisión deba celebrar con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios relacionados con bienes muebles;
- De los estados financieros de la CONDUSEF, así como autorizar su publicación²⁵;
- De las disposiciones relativas a la organización de la Comisión, con las atribuciones que correspondan a sus respectivas unidades administrativas;

²³ CFR. Art. 19 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

²⁴ CFR. Art. 20 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

²⁵ Dicha publicación se hará anualmente, previo dictamen de los auditores externos.

- De las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse entre la CONDUSEF y sus trabajadores;
- Del nombramiento y remoción de los funcionarios del nivel inmediato inferior al del Presidente, a propuesta de éste;
- De los lineamientos para la evaluación de los programas y campañas publicitarias que las Instituciones Financieras pretendan realizar para efecto de dar a conocer sus operaciones o servicios;

Facultades para Publicar:

- Las bases y criterios a que se refiere la fracción anterior (Defensoría Legal y gratuita a los usuarios);
- Las recomendaciones hechas a las Instituciones Financieras cuando ello contribuya a la creación de una cultura financiera y a la protección de los intereses de los Usuarios;

Facultades de Resolver:

- Respecto de la instalación de Consejos Consultivos Regionales, Estatales y Locales;
- Respecto de la condonación total o parcial de multas;
- Sobre otros asuntos que el Presidente someta a su consideración;

Facultades de Establecer:

- Políticas y lineamientos que provean a la más adecuada difusión de los servicios que ofrezca la CONDUSEF;
- Bases, lineamientos y políticas para el adecuado funcionamiento de la Comisión;
- Normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la CONDUSEF requiera para la prestación de sus servicios;
- Parámetros para determinar el monto, la forma y las condiciones de las garantías a que se refiere la LPDUSF.

Facultades de Evaluar:

- Periódicamente las actividades de la CONDUSEF;

Facultades de Requerir:

- Al Presidente la información necesaria para llevar a cabo sus actividades de evaluación;

Facultades de Constituir:

- Comités con fines específicos cuando se consideren necesarios;

Facultades de Nombrar y Remover:

- Al secretario y al prosecretario; y

Otras:

- Las demás facultades que le confieran otros ordenamientos.

Del Presidente de la CONDUSEF:

De conformidad con el Artículo 23 de la LPDUSF, el Presidente de la CONDUSEF será designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

A éste le corresponde llevar la administración de la CONDUSEF, para lo que tiene, entre otras, las siguientes facultades:²⁶

1. Su representación legal y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las que la LPDUSF confiere a la JG;
2. Ejecutar los acuerdos de la JG;
3. Imponer las sanciones que correspondan de conformidad con lo establecido en la LPDUSF, así como conocer y resolver sobre el recurso de revisión, y proponer a la JG la condonación total o parcial de las multas;
4. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes al objeto de la CONDUSEF;

²⁶ CFR. Art. 26 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

5. Suscribir y negociar títulos de crédito, así como realizar operaciones de crédito;
6. Formular denuncias y querellas, así como otorgar el perdón correspondiente;
7. Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial;
8. Solicitar la aprobación de la JG para todas las disposiciones de carácter general que crea pertinentes;
9. Informar a la SHCP respecto de los casos concretos que ésta le solicite;
10. Presentar anualmente los presupuestos de la CONDUSEF, los cuales una vez aprobados por la JG, serán sometidos a la autorización de la SHCP;
11. Presentar a la JG los proyectos de disposiciones relacionadas con la organización de la CONDUSEF y con las atribuciones de sus unidades administrativas;
12. Presentar o proponer los documentos o proyectos que respectivamente correspondan, para la aprobación o determinación de la JG a que se refieren las diversas fracciones del artículo 22 de la LPDUSF, relativas a las facultades de la Junta;
13. Proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio del presupuesto aprobado por la Junta;
14. Informar a la JG sobre el ejercicio del presupuesto de la CONDUSEF;
15. Informar a la JG, anualmente o cuando ésta se lo solicite, sobre el ejercicio de las facultades que le sean conferidas;
16. Proponer a la JG el nombramiento y remoción de los funcionarios del nivel inmediato inferior al del Presidente;
17. Nombrar y remover al personal de la CONDUSEF;

18. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias, y
19. Las demás que le atribuya la JG, la LPDUSF u otros ordenamientos.

Del Consejo Consultivo Nacional:

El Consejo Consultivo Nacional es un órgano colegiado, de carácter analítico, propositivo y de opinión sobre los asuntos que le son sometidos a su consideración, referentes a las facultades y acciones de la CONDUSEF. En tal sentido, el mismo constituye un auxiliar de dicha institución, con la atribución de opinar ante la misma.

Dicho Consejo está integrado de la siguiente manera:

- Presidente de la CONDUSEF (Preside);
- Dos representantes de la SHCP;
- Un representante de cada una de las Comisiones Nacionales de Supervisión;
- Tres representantes de las Instituciones Financieras; y
- Tres representantes de los usuarios.

Los Consejos Consultivos tendrán las siguientes atribuciones:²⁷

Facultades de Opinión:

- * Sobre el desarrollo de los programas y actividades que realice;
- * Sobre el establecimiento de criterios para orientar la protección y defensa de los derechos de los usuarios;
- * En cuestiones relacionadas con las políticas de protección y defensa a los usuarios;
- * Sobre las campañas publicitarias que la CONDUSEF emprenda, con el fin de fomentar una cultura financiera entre la población.

²⁷ CFR. Art. 35 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Facultades de Elaboración de Propuestas:

- * Que contribuyan al mejoramiento de los servicios que proporciona la CONDUSEF.

Facultades de Proponer Medidas:

- * Para fortalecer la desconcentración de la CONDUSEF con base en los lineamientos que expidan, en sus respectivos ámbitos de competencia, la JG y el Presidente.

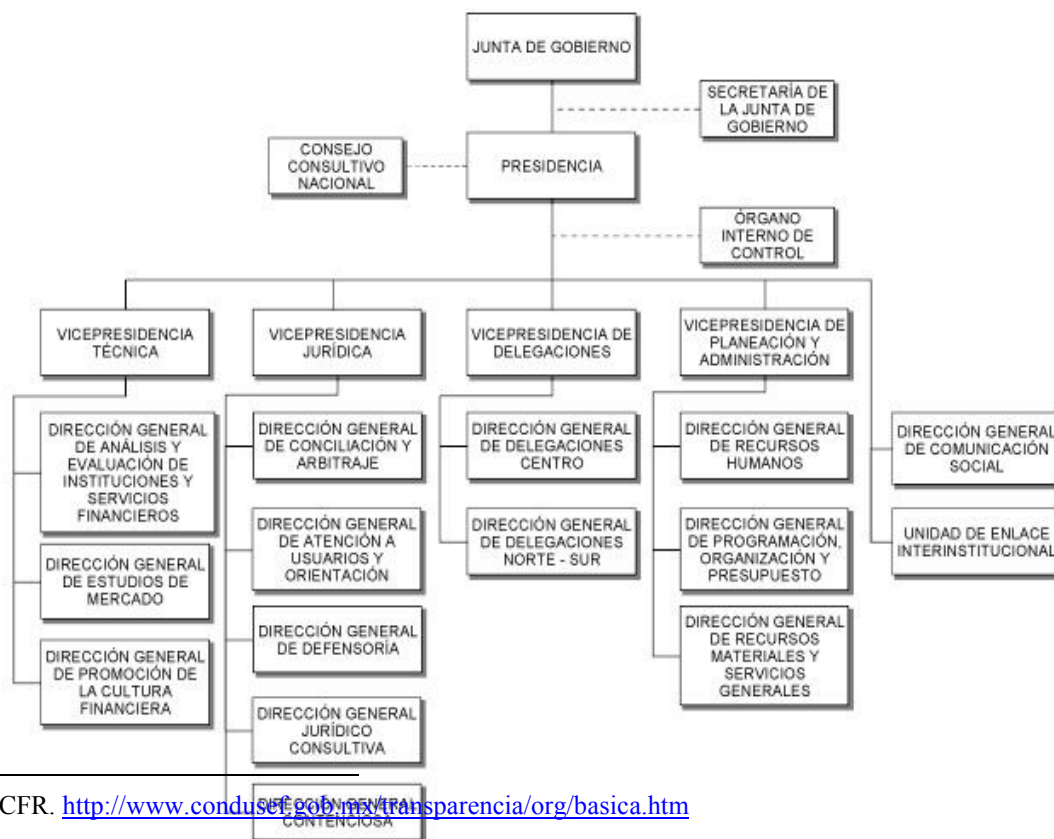
Facultades para Resolver o Emitir Opiniones:

- * Respecto de los asuntos que sean sometidos a su consideración.

Otras:

- * Las demás que como órgano auxiliar le confieran otros ordenamientos.

De conformidad con la página de Internet de la CONDUSEF, a continuación podemos apreciar la estructura organizacional de dicha institución.²⁸



2.2 Conciliación

2.2.1 Concepto

Conciliar (del latín conciliare) significa según el Diccionario de la Lengua Española, componer, ajustar los ánimos de quienes estaban opuestos entre sí. “Constituye un acuerdo o avenencia de partes que mediante la renuncia, allanamiento o transacción, hace innecesario el litigio pendiente o evita el litigio eventual.”²⁹

“La conciliación desde un punto de vista legal puede definirse: como el acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante una controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, con el objeto de evitar un juicio, o bien poner fin al mismo.”³⁰ La finalidad de esta etapa conciliatoria es la de solucionar controversias en paz y con justicia oportuna, lo que evita juicios innecesarios.³¹

En la legislación positiva mexicana, las juntas de conciliación constituyen un trámite obligatorio preliminar al arbitraje³², por lo que es necesario agotar dicho procedimiento administrativo.

La conciliación ante la CONDUSEF es un mecanismo a través del cual las partes (institución financiera y usuario) entre quienes existe una diferencia susceptible de transacción, originada en una relación derivada de una operación de las calificadas por la LPDUSF como de servicios financieros, (depósitos, créditos, servicios, intermediación bursátil, operaciones de seguros, fianzas, etc.) ponen fin a sus diferencias.

2.2.2 Procedimiento Conciliatorio.

- *Escrito de Reclamación:*

²⁹ Couture J, Eduardo. *Vocabulario Jurídico*. Editorial Depalma, Buenos Aires. 1997. Pág. 159

³⁰ De La Fuente, Jesús. *Op. Cit.* Tomo II. Pág. 1358

³¹ CFR. *Ídem* Pág. 1359

³² CFR. Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. Editorial Porrúa, 10ma Edición, México, 1977, Págs. 167 y 168

Las reclamaciones constituyen la presentación formal de una petición ante alguna Institución para que ésta rectifique o enmiende determinada acción o hecho que el reclamante considera incorrecto, o que no se apegó a los términos bajo los cuáles se contrató determinado servicio, o bien cuando derivado de alguna acción presuntamente realizada bajo la responsabilidad de alguna institución el reclamante resulte afectado.

La CONDUSEF en presencia de las reclamaciones que presenten los usuarios en contra de las instituciones financieras, intervendrá en un procedimiento conciliatorio, para tratar de que se dé por terminada la cuestión suscitada, mediante un acuerdo de las partes.

Es el artículo 60 de la LPDUSF el que confiere a la CONDUSEF la facultad de actuar como conciliador con el objeto de proteger a los usuarios.

Para presentar una reclamación ante CONDUSEF, respecto de los servicios financieros prestados por alguna institución apta para tales fines, el reclamante deberá presentar la misma por escrito, dirigido precisamente a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros³³, con lo cual se dará inicio al procedimiento conciliatorio a que se refiere la LPDUSF.

Dicho escrito debe de cumplir los requisitos que se detallan a continuación:³⁴

- Nombre y Domicilio del reclamante.
- Nombre y Domicilio del representante o persona que promueva en su nombre, así como el documento en que conste dicha atribución (poder notarial).
- Descripción del servicio que se reclama.
- Descripción de los motivos que originan la reclamación, puntualizando los siguientes aspectos:

¿Qué fue lo que realizó la Institución Financiera? (Si es posible incluir nombres y fechas)

¿Qué considera que fue incorrecto en el proceder de la Institución Financiera?

³³ Ya sea a la Dirección General de Conciliación y Arbitraje, tratándose de oficinas centrales, o a la Delegación Estatal correspondiente de acuerdo al domicilio del reclamante.

³⁴ CFR. Art. 63 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

¿Qué efecto tuvo en el Usuario el proceder de la Institución Financiera?

¿Qué pérdida monetaria sufrió el Usuario, si es que ésta existió?

¿Qué desearía que hiciera la Institución Financiera con el propósito de enmendar su proceder?

- Nombre de la Institución Financiera contra la que se formule la reclamación.
- Documentación que ampara la contratación del servicio que origina la reclamación.

La reclamación debe de presentarse, tal y como hemos comentado, en las oficinas centrales o en la Delegación Estatal correspondiente, anexando dos (2) copias de todo el escrito formal de reclamación, una de las cuales servirá para correrle traslado a la Institución Financiera reclamada y la otra como acuse de recibo.

Es importante destacar que cuando la reclamación no cumpla con los requisitos señalados anteriormente, es obligación de la CONDUSEF suplir dicho escrito formal de reclamación.

Cuando sí proceda la reclamación interpuesta, y si las circunstancias del caso lo permiten, antes de citar a las partes a audiencia, se intentará la conciliación inmediata por cualquier medio, y en caso de alcanzar un acuerdo, será necesario que se confirmen por escrito los compromisos adquiridos.

- *Plazo de presentación de las reclamaciones:*

La CONDUSEF podrá atender las reclamaciones que le sean presentadas dentro del término de dos (2) años a partir de que se suscite el hecho que la produce.³⁵

“La ampliación del plazo de presentación de las reclamaciones (de 3 meses a un año) permite una atención más apropiada a la gran cantidad de reclamaciones que presentan los usuarios de servicios financieros.”³⁶

³⁵ CFR. Art. 65 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Una vez de que se haya presentado la reclamación, el área correspondiente de la CONDUSEF analizará la misma, la cual determinará si es procedente o no.

La reclamación que reúna los requisitos señalados, por su sola presentación, interrumpirá la prescripción de las acciones legales correspondientes, hasta que concluya el procedimiento.³⁷ En caso de que no sea procedente, se emitirá un acuerdo en donde se señalen las causas por las cuales no se puede dar inicio al procedimiento de conciliación, acuerdo que deberá estar debidamente motivado y fundamentado.

Cabe resaltar el hecho de que la CONDUSEF no dará atención, entre otras, a aquellas reclamaciones derivadas de las variaciones en las tasas de interés que se pacten entre el Usuario y la Institución Financiera cuando sean consecuencia de condiciones macroeconómicas adversas, así como de aquellos asuntos que sean derivados de políticas internas o contractuales de las Instituciones Financieras y que no sean notoriamente gravosas para los Usuarios. En tal sentido la CONDUSEF podrá rechazar de oficio las reclamaciones que sean improcedentes, de conformidad con la LPDUSF.

- *Emplazamiento y traslado:*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la LPDUSF, la CONDUSEF correrá traslado a la institución financiera acerca de la reclamación presentada en su contra, dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la fecha de recepción de la reclamación.

En dicho acto se anexarán, a los fines correspondientes, todos y cada uno de los elementos que el usuario reclamante hubiera aportado en ocasión de la interposición de la reclamación; señalando en el mismo, la fecha que hubiese sido fijada a los fines de celebración de audiencia de conciliación, con el correspondiente apercibimiento de sanción pecuniaria en caso de que la referida institución no asista a la misma.

³⁶ De La Fuente, Jesús. *Op. Cit.* Tomo II Pág. 1360

³⁷ CFR. Art. 66 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

- *Fecha para la celebración de la Audiencia de Conciliación.*³⁸

La CONDUSEF deberá fijar fecha de celebración de la Audiencia de Conciliación, en los casos en que no se lograra una conciliación inmediata; y a tales fines citará a las partes a comparecer. La audiencia deberá realizarse dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que se reciba la reclamación.

- *Informe de la Institución Financiera:*

En el oficio en donde se emplaza a la institución financiera y se señala la fecha de audiencia, se hace el requerimiento a la Institución Financiera de rendir, por conducto de un representante, un informe por escrito que deberá presentar con anterioridad o hasta el momento de la celebración de la audiencia de conciliación, el cual deberá responder, de manera detallada y razonada, a todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación.³⁹

Cabe destacar que la falta de presentación, por parte de la institución financiera, del referido informe, no será causa para la suspensión o diferimiento de la audiencia de conciliación por lo que esta deberá darse por concluida el día señalado para su celebración, salvo que por cualquier circunstancia, a juicio de la CONDUSEF no pueda celebrarse en la fecha indicada.

En definitiva, “el Informe de la Institución Financiera deberá:

- a. Rendirse por escrito;

³⁸ Es el contenido del artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros el que establece las pautas o reglas de procedimiento que deberán observarse y cumplirse a los fines de llevar a cabo el procedimiento de conciliación por ante la CONDUSEF.

³⁹ En caso contrario, dicho informe se tendrá por no presentado para todos los efectos legales a que haya lugar.

- b. Presentarse a más tardar en la fecha y hora fijada por la CONDUSEF para la celebración de la audiencia de conciliación; y
- c. Contestar cada uno de los hechos citados en la reclamación.”⁴⁰

- Desarrollo de la Audiencia de Conciliación:⁴¹

Llegada la fecha de la audiencia de conciliación, se pueden presentar diversas circunstancias, mismas que a continuación se describen:

1. Asistencia de ambas partes a la audiencia de conciliación.

Las partes serán atendidas por un abogado conciliador. Este, una vez hechas las presentaciones correspondientes, dará lectura a la reclamación y solicitará al apoderado de la Institución Financiera su informe respectivo, entregando copia del mismo al Usuario. Dicho informe debe de ser leído por todos los allí presentes.

Una vez que se ha dado lectura al informe y habiendo verificado el abogado conciliador que cumple con los requisitos establecidos en la LPDUSF, éste exhortará a las partes a que concilien sus intereses. En tal sentido, se allegará de todos los medios legales que estén a su alcance para poder solucionar el asunto planteado por el Usuario, tratando de que la Institución Financiera solucione la problemática planteada en la reclamación.

A los fines de que las partes puedan contar con más elementos que puedan servir para solucionar el conflicto, la CONDUSEF podrá diferir la audiencia.

Si no hubo posibilidad de que las partes llegaran a un acuerdo, se pueden presentar dos (2) situaciones:

⁴⁰ De La Fuente, Jesús. *Op. Cit.* Tomo II Pág. 1361

⁴¹ CFR. http://www.conducef.gob.mx/reclamacion_consulta/reclamacion.htm

- Que el abogado conciliador invite a las partes a que elijan el arbitraje de la CONDUSEF como medio de solución de la controversia planteada, por lo que en este caso dicho conciliador debe explicar al Usuario que para que la CONDUSEF funcione como árbitro debe ser de mutuo consentimiento de las partes, es decir que expresen su voluntad de someterse a la jurisdicción de esta institución.

En caso de que ambas partes decidan someterse al arbitraje de la CONDUSEF, el abogado conciliador debe explicar también al usuario los tipos de compromiso arbitral existentes para el efecto de que las partes decidan a cual de ellos se someterán.⁴²

Una vez que las partes hayan elegido el tipo de compromiso arbitral a seguir, el abogado conciliador levantará el acta correspondiente, explicando siempre al usuario los efectos y alcances legales de dicho compromiso arbitral, haciendo hincapié en los plazos y formalidades que debe respetar.

- Que una de las partes o ambas hayan decidido declinar el arbitraje de la CONDUSEF, caso en el cual el abogado conciliador deberá levantar un acta en donde señalará quién no quiso someterse al arbitraje y que se [dejan a salvo los derechos del usuario](#) para que los haga valer ante los tribunales competentes. Lo anterior significa que la CONDUSEF tiene la obligación de explicar al usuario que, en virtud de que no hubo un arreglo conciliatorio entre las partes y que no se eligió a la CONDUSEF como medio de solución de la controversia planteada, se le dejan a salvo sus derechos para que pueda acudir ante los juzgados correspondientes, por lo que deberá de asesorarse de un abogado para que demande a la Institución Financiera.

2. Inasistencia de la Institución Financiera a la audiencia de conciliación.

En caso de que la Institución Financiera no asista a la audiencia de conciliación, el abogado conciliador levantará un acta en donde asiente dicha circunstancia, para que al efecto el

⁴² De conformidad con la legislación aplicable, existen 2 tipos de compromiso arbitral: el Procedimiento en Amigable Composición y el Procedimiento en Estricto Derecho. Más adelante, podremos analizar detalladamente ambos tipos procedimientos.

responsable del área de conciliación dé inicio al procedimiento de sanción a que se refiere la LPDUSF.

Asimismo señalará nueva fecha de audiencia para que la Institución Financiera asista a la misma, haciendo los apercibimientos de ley correspondientes.

3. Inasistencia del Usuario a la audiencia de conciliación.

En los casos en que el usuario no asista a la audiencia de conciliación, el abogado conciliador levantará un acta en donde asentará dicha circunstancia, otorgándole a éste un plazo de diez (10) días hábiles para que justifique su inasistencia, apercibiéndolo de que en caso de no justificar su inasistencia se le tendrá por desistido de su reclamación.

El desistimiento por parte del usuario tiene como consecuencia jurídica que su autor pierde el derecho a solicitar la intervención de la CONDUSEF sobre el asunto en particular a través del procedimiento conciliatorio.

Y en tal sentido, en los casos en los que el Usuario no acuda a la audiencia de conciliación y no presente dentro del citado plazo la justificación de su inasistencia, se le tendrá por desistido de la reclamación y no podrá presentar otra reclamación ante la CONDUSEF por los mismos hechos.

4. Inasistencia de Ambas partes a la audiencia de conciliación.

Si ambas partes no asisten a la audiencia, el abogado conciliador levantará el acta correspondiente, haciendo del conocimiento de dicha circunstancia al responsable de conciliación, a fin de que dé inicio al procedimiento de sanción en contra de la Institución Financiera reclamada y otorgándole al Usuario el indicado plazo de diez (10) días hábiles para que justifique su inasistencia.

- *Supuestos en lo que se puede diferir la Audiencia de Conciliación:*⁴³

La LPDUSF prevé dos (2) supuestos en los que la Audiencia de Conciliación puede ser diferida:

- a. A petición del Usuario,
- b. Cuando así lo considere la CONDUSEF, siempre y cuando sea dentro de los diez (10) días hábiles anteriores a la celebración de la misma.

En este último supuesto, tal y como hemos comentado, la CONDUSEF podrá requerir información adicional a la Institución Financiera, y a tales fines podrá diferir la audiencia requiriendo a la Institución Financiera para que en la nueva fecha fijada presente el informe adicional, lo cual supone atender el asunto con mayor eficiencia.

2.2.3 Actuación, requisitos y funciones del Conciliador.

El conciliador es la persona que tiene a su cargo la conciliación, en ocasión de su inclinación natural a conciliar.⁴⁴

En tal sentido, el conciliador deberá actuar en forma neutral, buscando facilitar las cosas para ajustar los ánimos, en el caso que nos ocupa, de los usuarios y de las instituciones financieras, opuestos entre sí, para buscar un acuerdo entre ellos o establecer una coincidencia en sus intereses para lograr conciliarlos.

En este aspecto, la LPDUSF establece en su artículo 60 que “La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros está facultada para actuar como conciliador entre las instituciones financieras y los usuarios, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos;” y en tal sentido, el citado precepto legal señala que dicho organismo actuará como conciliador con el objeto de proteger a los intereses de los usuarios de las instituciones financieras.

⁴³ CFR. Art. 68 fracción VI Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁴⁴ CFR. De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 26ta Edición. Editorial Porrúa. 1998, México. Pág. 178

Lo anterior podría considerarse contradictorio, en la medida en que un conciliador es un mediador entre las partes y en tal virtud debe ser imparcial, lo que implica que no podría inclinarse a la defensa de alguna de ellas, como es el caso de la CONDUSEF, respecto de los usuarios.

Sin embargo, respecto de lo anterior coincidimos con la opinión del Doctor Jesús De La Fuente Rodríguez bajo el entendido de que la norma se refiere a que mediante la conciliación se provee al usuario de un medio de protección a sus intereses, por cuanto que puede eximirlo de la necesidad de recurrir a procedimientos judiciales formalistas, en los que necesariamente requiere de asesoría especializada, ya que si el conciliador de la CONDUSEF actuará en favor del usuario, las instituciones financieras serían renuentes a la conciliación y al arbitraje.⁴⁵

Es importante destacar que el conciliador no debe asumir un papel pasivo, sino más bien activo, en la medida en que debe predisponer la negociación, y en tal virtud proponer a las partes soluciones factibles o alternativas concretas para que resuelvan de común acuerdo sus diferencias. En este sentido “el conciliador no debe limitarse a mediar entre las partes, sino que les debe sugerir fórmulas específicas para que puedan llegar a un consenso entre ellas.”⁴⁶

Las personas que se vayan a desempeñar como conciliadores dentro de la CONDUSEF deberán cumplir con los siguientes requisitos:⁴⁷

- Tener título o cédula profesional de Licenciado en Derecho, o su equivalente;
- Aptitudes de conciliador para que se propicien y sugieran alternativas de solución que resulten equitativas a las partes;
- Gozar de buena reputación; y

⁴⁵ CFR. De La Fuente, Jesús. *Op. Cit.* Tomo II Pág. 1365

⁴⁶ Ovalle Favela, José. *Teoría General del Proceso*. Coalición de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México, 1991. Pág. 23

⁴⁷ CFR. De La Fuente, Jesús. *Op. Cit.* Tomo II Pág. 1366

- Conocimientos amplios en la materia financiera. Lo anterior constituye un requisito a fin de que el conciliador pueda determinar las responsabilidades de las partes en una controversia con equidad, por lo que deberá contar con un conocimiento profundo de los diferentes productos y operaciones financieras. En consecuencia el personal de la CONDUSEF deberá contar con la capacidad técnica y el adecuado entendimiento de las operaciones bancarias, bursátiles, de seguro, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, etc., así como de su marco legal y regulatorio. Esto le permitirá, no sólo emitir sus opiniones o laudos con estricto apego a derecho y a las sanas prácticas financieras, sino también contribuir con propuestas de reformas a la operación o a la legislación que hagan más eficiente al SFM.

Se consideran funciones de un conciliador:⁴⁸

- Informar a las partes sobre el procedimiento de conciliación, su naturaleza, características, fines y ventajas y las normas de conducta que deben observar.
- Facilitar el diálogo entre las partes, permitiendo que se expresen con libertad y se escuchen con respeto.
- Preguntar a las partes en relación con lo que estuvieron manifestando, con la finalidad de aclarar el sentimiento de alguna afirmación o para obtener mayor información que beneficie el procedimiento de conciliación.
- Identificar el o los problemas centrales y concretos sobre los que versará la conciliación.
- Tratar de ubicar el interés de cada una de las partes.

2.2.4 Supuestos que pueden presentarse en caso de No Conciliación.

Cuando no hay conciliación entre las partes, la CONDUSEF las invita a que de común acuerdo le designen como árbitro o a algún árbitro tercero, de los que están debidamente facultados y registrados para tal efecto, para solucionar la controversia de manera ágil y económica, sin necesidad de recurrir a instancias judiciales.

⁴⁸ CFR. *Ídem*. Pág. 1365

De lo anterior pueden verificarse dos (2) situaciones:

i) En los casos en los que la Institución Financiera rechace el arbitraje o no asista a la junta de conciliación y siempre que del escrito de reclamación o del informe presentado por la Institución Financiera, se desprendan elementos que a juicio de la CONDUSEF permitan suponer la procedencia de lo reclamado, ésta podrá emitir, previa solicitud por escrito del Usuario, un dictamen técnico que contenga su opinión.

Este dictamen técnico constituye un “instrumento de contenido financiero-legal que, con carácter de medio probatorio y al amparo de conocimientos especializados, persigue aportar elementos al juez para deducir consecuencias indispensables al conocimiento de la verdad de los hechos controvertidos en un asunto determinado.”⁴⁹

Dicho dictamen tiene como finalidad proporcionar al usuario quejoso, de un instrumento técnico-legal para que con el carácter de medio probatorio lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes, los que por disposición de la propia LPDUSF deben tomarlo en cuenta para mejor proveer en el procedimiento judicial respectivo.⁵⁰

Se entregará al reclamante copia certificada del dictamen técnico, contra pago de su costo, a efecto de que éste lo pueda hacer valer ante los tribunales competentes, quienes deberán tomarlo en cuenta en el procedimiento respectivo.⁵¹

ii) De acceder al arbitraje, las partes deberán suscribir lo que se denomina *Compromiso Arbitral* que no es más que el acuerdo mediante el cual se hace constar que las partes deciden someterse al arbitraje a los fines de dar resolución a la controversia planteada ante la CONDUSEF.

⁴⁹ De La Fuente, Jesús. *Op. Cit.* Tomo II Pág. 1368

⁵⁰ CFR. *Ídem*

⁵¹ CFR. Art. 68 fracción VII Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

“El Compromiso Arbitral deberá contener:

- I. Nombre o denominación del usuario reclamante;
- II. Denominación de la Institución Financiera;
- III. Determinación del domicilio de la Institución Financiera, para efectos del emplazamiento;
- IV. Una relación sucinta de los hechos que motivan el arbitraje;
- V. Materia objeto del arbitraje;
- VI. La referencia a si el arbitraje será en amigable composición o de estricto derecho;
- VII. La determinación de si la resolución de la controversia se dejará a la decisión de la CONDUSEF, de un árbitro único o bien de un tribunal arbitral;⁵²
- VIII. La designación del árbitro o árbitros que, en su caso, integrarán el tribunal arbitral;
- IX. Domicilio en que se llevará a cabo el arbitraje;
- X. Compromiso de las partes de acatar total o parcialmente las Reglas pactadas a tales fines, señalando, en su caso, aquellas que no serán aplicables, y
- XI. Fecha de celebración del Compromiso Arbitral.”⁵³

2.3 Del Arbitraje.

2.3.1 Concepto

En principio, “el ejercicio de la función jurisdiccional corresponde, en general, a órganos específicos constituidos para este efecto por el Estado, pero esto no es obstáculo para que en determinadas condiciones el propio Estado conceda a las partes la facultad de constituir, accidentalmente, un órgano especial para el ejercicio de la jurisdicción, limitando su actividad a la resolución de un caso en concreto.”⁵⁴

⁵² Si las partes no convienen el número de árbitros, la controversia será sometida a un árbitro único.

⁵³ Art. 15 Reglas de Procedimiento a que se refiere el artículo 72 bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁵⁴ De Pina, Rafael. *Op. Cit.* 178

“El arbitraje constituye una institución jurídica que permite a los particulares que a ella recurren, dirimir su controversia a través de una resolución confiable fundada en la buena fe y en la equidad del árbitro.”⁵⁵

“Es un acto jurisdiccional desarrollado por los árbitros para resolver el conflicto de interés que les ha sido sometido por los interesados,”⁵⁶ que implica “una relación triangular, en cuyo vértice superior se encuentra el árbitro, que es el sujeto ajeno a los intereses en disputa, y llamado por las mismas partes para componer las diferencias que les separan.”⁵⁷

Se puede decir que el arbitraje es un sustituto de jurisdicción, derivado de la voluntad de las partes y de su deseo de valerse de un árbitro confiable, con alto grado de especialización, independencia de criterio e imparcialidad en el juicio, que resuelva la controversia de la manera más justa y reservada y en el menor tiempo; implicando esto, una renuncia al conocimiento del conflicto por la autoridad judicial.⁵⁸

En definitiva, por arbitraje se entiende el acuerdo de dos o más voluntades para resolver las controversias, diferencias, disputas o conflictos que puedan surgir en una relación, ya sea de carácter privado o comercial, mediante la resolución de un tercero denominado árbitro.⁵⁹

Cabe destacar que la buena fe viene a ser un requisito indispensable para el éxito del arbitraje,⁶⁰ derivado esto de su origen inminentemente contractual.

2.3.2 Características del Arbitraje.

⁵⁵ De La Fuente, Jesús. *Op. Cit.* Tomo II Pág. 1369

⁵⁶ De Pina, Rafael. *Op. Cit.* Pág. 98

⁵⁷ Briceño Sierra, Humberto. *El Arbitraje Comercial*. 2da Edición. Editorial Limusa. México 2001. Pág. 12

⁵⁸ CFR. De La Fuente, Jesús. *Op. Cit.* Tomo II Pág. 1369

⁵⁹ *Ídem*

⁶⁰ Gómez Lara, Cipriano. *Derecho Procesal Civil* Editorial Trillas, 2da Edición. México, 1985. Pág. 182

No obstante la legislación mexicana contempla dos (2) tipos de compromiso arbitral: el Procedimiento en Amigable Composición y el Procedimiento en Estricto Derecho, en términos generales, todo procedimiento de arbitraje presenta las siguientes características:

- Constituye un proceso jurídico de carácter privado;
- Es un proceso libre de formalismos jurídicos innecesarios, que inciden en la rapidez del mismo;
- El árbitro es seleccionado por las partes que intervienen en el proceso;
- El sometimiento a la decisión del árbitro designado es libre para ambas partes; y
- El proceso culmina con la emisión de una resolución, denominada Laudo.

2.3.3. Tipos de Arbitraje.

- *Procedimiento de Arbitraje en Amigable Composición*

El Procedimiento de Arbitraje en Amigable Composición consiste en que las partes desde un inicio establecen de manera específica las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje, estableciendo de común acuerdo y de manera específica las formalidades, términos y plazos a que deberán sujetarse.

Mediante “el convenio que fundamente el juicio arbitral en amigable composición, las partes facultarán, a su elección, a la CONDUSEF o a alguno o algunos de los árbitros propuestos por ésta, para resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada.”⁶¹

- *Procedimiento de Arbitraje en Estricto Derecho.*

El Procedimiento de Arbitraje en Estricto Derecho consiste en que las partes se someten a un arbitraje el cual sigue las formalidades legales aplicables, es decir un procedimiento ya establecido conforme a la LPDUSF, el cual contiene los plazos y bases a seguir.

⁶¹ Art. 73 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

“En el convenio que fundamente el juicio arbitral de estricto derecho, las partes facultarán, a su elección, a la CONDUSEF o a alguno o algunos de los árbitros propuestos por ésta, a resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables.”⁶²

La LPDUSF dispone en su Artículo 75 que el procedimiento arbitral de estricto derecho deberá sujetarse, como mínimo, a los plazos y bases siguientes:

- I. La demanda deberá presentarse dentro del plazo que voluntariamente hayan acordado las partes, el cual no podrá exceder de nueve (9) días hábiles; a falta de acuerdo entre ellas, dentro de los seis (6) días hábiles siguientes a la celebración del convenio, debiendo el actor acompañar al escrito de la documentación en que se funde la acción y las pruebas que puedan servir a su favor en el juicio o en su caso ofrecerlas;
- II. La contestación a la demanda deberá presentarse dentro del plazo que voluntariamente hayan acordado las partes, el cual no podrá exceder de nueve (9) días hábiles; a falta de acuerdo entre ellas, dentro de los seis (6) días hábiles siguientes a la notificación de la misma, debiendo el demandado acompañar a dicho escrito la documentación en que se funden las excepciones y defensas correspondientes, así como las pruebas que puedan servir a su favor en el juicio o en su caso ofrecerlas;
- III. Salvo convenio expreso de las partes, contestada la demanda o transcurrido el plazo para hacerlo, se dictará auto abriendo el juicio a un período de prueba de quince (15) días hábiles, de los cuales los cinco primeros serán para ofrecer aquellas pruebas que tiendan a desvirtuar las ofrecidas por el demandado y los diez restantes para el desahogo de todas las pruebas. Cuando a juicio del árbitro y atendiendo a la naturaleza de las pruebas resulte insuficiente el mencionado plazo, éste podrá ser ampliado por una sola vez. Concluido el plazo o la prórroga otorgada por el árbitro, sólo les serán admitidas las pruebas supervenientes, conforme a lo previsto en el Código de Comercio

⁶² Art. 74 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

- IV. Se tendrán además como pruebas todas las constancias que integren el expediente, aunque no hayan sido ofrecidas por las partes;
- V. Los exhortos y oficios se entregarán a la parte que haya ofrecido la prueba correspondiente, para que los haga llegar a su destino, para lo cual tendrá la carga de gestionar su diligenciación con la debida prontitud.
- VI. En este caso cuando a juicio del árbitro no se desahoguen las pruebas por causas imputables al oferente, se le tendrá por desistido del derecho que se pretende ejercer;
- VII. Ocho (8) días comunes a las partes para formular alegatos;
- VIII. Una vez concluidos los términos fijados, sin necesidad de que se acuse rebeldía, el procedimiento seguirá su curso y se tendrá por perdido el derecho que debió ejercitarse, salvo en caso de que no se presente la demanda, supuesto en el que se dejarán a salvo los derechos del reclamante;
- IX. Los términos serán improrrogables, se computarán en días hábiles y, en todo caso, empezarán a contarse a partir del día siguiente a aquél en que surtan efectos las notificaciones respectivas;
- X. En caso de que no exista promoción de las partes por un lapso de más de sesenta (60) días, contado a partir de la notificación de la última actuación, operará la caducidad de la instancia, y
- XI. Se aplicará supletoriamente el Código de Comercio, a excepción del artículo 1235 y a falta de disposición en dicho Código, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, a excepción del artículo 617.

2.3.4 De los Árbitros

Las Reglas de Procedimiento a que se refiere el artículo 72 bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en su Artículo 2 literal VI definen al *árbitro*, “en singular o plural, como la persona o personas encargadas de la conducción del procedimiento arbitral y emisión del laudo regulado en el Compromiso Arbitral, ya sea que se trate de un árbitro único, de un tribunal arbitral o de la CONDUSEF cuando actúe como tal.”

Los árbitros constituyen un órgano jurisdiccional accidental, integrado por jueces no profesionales, encargados de administrar justicia en un caso concreto. Es el titular ocasional de una función pública.⁶³

Evidentemente que éstos “no tienen rigurosamente los mismos poderes que los jueces profesionales, pero no lo es que carezcan de los que son indispensables para el ejercicio de la jurisdicción en el caso que se les somete. En tal sentido, resuelven las cuestiones a ellos sometidos con arreglo a derecho y, por lo tanto, siendo la jurisdicción una actividad aplicadora del derecho, no se puede, por menos, de atribuir carácter jurisdiccional a la actividad que estos jueces accidentales desarrollan.”⁶⁴

- *Designación de los Árbitros.*

Tal y como hemos comentado anteriormente, “cuando la conciliación no sea posible, el artículo 68 de la LPDUSF, en su fracción VII plantea que la CONDUSEF invite a las partes a que voluntariamente y de común acuerdo le designen árbitro, sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, a elección de las mismas. El compromiso correspondiente se hará constar en el acta que al efecto se levante por ante la Comisión.”⁶⁵

En el supuesto anterior, cabe destacar que se establece la posibilidad de que las partes intervinientes en el proceso designen a un *árbitro tercero*, de los debidamente registrados y calificados como aptos por la CONDUSEF, elegido libremente por éstos, a fin de que sea éste quien resuelva la controversia planteada.

En tal virtud, en cuanto a la designación de árbitros se refiere, se establece que la propia CONDUSEF sea la que funja como árbitro, así como que ésta podrá nombrar a un tercero para que realice dicha función.

⁶³ CFR. De Pina, Rafael. *Op. Cit.* Pág. 98

⁶⁴ *Ídem*

⁶⁵ De La Fuente, Jesús. *Op. Cit.* Tomo II Pág. 1372

- *Requisitos de los árbitros.*

Es el Artículo 72 Ter de la LPDUSF el que dispone que a los fines de ser propuesto como árbitro por la CONDUSEF, éstos deban reunir los siguientes requisitos:

- a. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;
- b. Tener título y cédula profesional de Licenciado en Derecho o su equivalente;
- c. Contar por lo menos con tres (3) años de práctica legal en asuntos financieros;
- d. Haber residido en el país durante el año inmediato anterior a su designación;
- e. Gozar de reconocida competencia y honorabilidad, y
- f. No ser accionista, consejero, comisario o ejercer cualquier tipo de empleo en alguna Institución Financiera.

Evidentemente resulta indispensable, a los fines de resolver la controversia correspondiente, que la práctica legal del o los árbitros propuestos, se corresponda a la materia objeto de reclamación que haya sido presentada.

En tal sentido, respecto del requerimiento u obligación de tener título o cédula profesional de Licenciado en Derecho o su equivalente, considero que si bien, un licenciado en derecho es un candidato que pudiera ser idóneo para resolver la controversia, deja fuera a otras profesiones que tienen una relación igual o incluso mucho más directa con la materia financiera, siendo esta limitante contraria a la ventaja que ofrece el arbitraje en cuanto a la *especialización* de los árbitros.

- *De los Honorarios de los árbitros terceros.*

Los servicios de la CONDUSEF, cuando funja como árbitro, serán gratuitos. En cambio la actuación del árbitro tercero se ajustará en cuanto a sus honorarios, a las Reglas a que se

refiere el artículo 72 Bis de la LPDUSF, que se establecen en el Capítulo Séptimo "De los honorarios de los árbitros", artículo 45. Dicho artículo dispone lo siguiente:

MONTO DEL LITIGIO (L)				HONORARIO POR ARBITRO		
Hasta	100,000			15,000		
De	100,001	a	280,000	15,000	+ 6.02%	del excedente de L 100,000 sobre
De	280,001	a	644,000	25,836	+4.52%	del excedente de L 280,000 sobre
De	644,001	a	1,288,000	42,228	+3.32%	del excedente de L 644,000 sobre
De	1,288,001	a	2,500,000	63,669	+2.42%	del excedente de L 1,288,000 sobre
De	2,500,001	a	4,000,000	93,000	+2.32%	del excedente de L 2,500,000 sobre
De	4,000,001	a	8,000,000	127,800	+1.40%	del excedente de L 4,000,000 sobre
De	8,000,001	a	16,000,000	183,800	+1.12%	del excedente de L 8,000,000 sobre
De	16,000,001	a	40,000,000	273,400	+0.40%	del excedente de L 16,000,000 sobre
De	40,000,001	a	80,000,000	369,400	+0.24%	del excedente de L 40,000,000 sobre
De	80,000,001	a	400,000,000	465,400	+0.08%	del excedente de L 80,000,000 sobre
De	400,000,001	a	640,000,000	721,400	+0.05%	del excedente de L 400,000,000 sobre
De	640,000,001	a	800,000,000	841,400	+0.04%	del excedente de L 640,000,000 sobre
De	800,000,001		o más	905,400	+0.02%	del excedente de L 800,000,000 sobre

De conformidad con las citadas Reglas de Procedimiento del artículo 72Bis de la LPDUSF las partes deberán cubrir los honorarios de los árbitros de acuerdo con las siguientes reglas:

- * “Si someten la resolución de la controversia a un árbitro único, el actor deberá cubrir el cincuenta por ciento (50%) de los honorarios del árbitro y la Institución Financiera el otro cincuenta por ciento (50%), o
- * Si la controversia se somete a la decisión de un tribunal arbitral, cada parte deberá cubrir los honorarios del árbitro que hubiere designado. Los honorarios del tercer árbitro serán cubiertos por las partes conforme a lo dispuesto en la fracción anterior.”⁶⁶

Asimismo, los depósitos a que se refieren las citadas Reglas “deberán realizarse en la Institución Financiera y en las cuentas que expresamente dé a conocer la CONDUSEF. En ningún caso los depósitos se harán en la Institución Financiera que aparezca como demandada en el caso concreto o en alguna entidad financiera de su grupo.”⁶⁷

Cada una de las partes, antes de la firma del Compromiso Arbitral deberá realizar un depósito cuyo importe se determinará de acuerdo con las siguientes reglas:

- * “Cuando la controversia se hubiere sometido a la decisión de un árbitro único, cada parte deberá depositar el veinticinco por ciento (25%) del importe total de los honorarios del árbitro, y
- * Cuando la controversia se hubiere sometido a la decisión de un tribunal arbitral, cada parte deberá depositar el cincuenta por ciento (50%) del importe total de los honorarios del árbitro que hubiere designado, y el veinticinco por ciento (25%) del importe total de los honorarios del tercer árbitro.”⁶⁸

En los casos en los que no sea posible formalizar el Compromiso Arbitral porque alguna de las partes no asista o no quiera firmar, se dejarán a salvo los derechos del usuario para que los haga valer en la vía que corresponda y si alguna de ellas hubiere realizado el depósito a que se refiere el citado artículo 72Bis de la LPDUSF, la CONDUSEF ordenará su

⁶⁶ Art. 46 Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁶⁷ Art. 47 Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁶⁸ Art. 48 Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

devolución a más tardar dentro de los cinco días (5) hábiles siguientes a aquel en que debió haberse firmado el Compromiso Arbitral.

Cuando conforme a lo dispuesto en el artículo 39⁶⁹ de las Reglas, el árbitro hubiere declarado el cierre de la etapa probatoria, las partes dentro de los dos (2) días siguientes en que se les notifique la resolución, deberán depositar el importe restante de los honorarios del árbitro único o del tribunal arbitral, según corresponda, debiendo entregar la ficha de depósito correspondiente a la CONDUSEF.⁷⁰

“Si alguna de las partes no realiza los depósitos a que se refiere el punto anterior, la contraparte podrá efectuar la totalidad del pago, sin perjuicio de que en el laudo arbitral se condene a pagar a la parte que omitió cumplir con la mencionada obligación.”⁷¹

Una vez que las partes y el árbitro hubieren firmado el Compromiso Arbitral la CONDUSEF efectuará un pago al árbitro del veinticinco por ciento (25%) del importe total de sus honorarios. Otro cincuenta por ciento (50%) le será pagado cuando entregue a las partes copia del laudo; mientras que el veinticinco por ciento (25%) restante le será pagado cuando el laudo cause ejecutoria.⁷²

Cuando hubiere lugar a la separación del árbitro por causa justificada y dicha separación se dé hasta antes del cierre de la etapa probatoria, el árbitro conservará el veinticinco por ciento (25%) de los honorarios que hubiere recibido; pero si la separación se da con posterioridad al cierre de la etapa probatoria, el árbitro tendrá derecho a recibir un

⁶⁹ El citado artículo dispone que la admisión del escrito de contestación o la declaración de que el procedimiento se seguirá en rebeldía tendrá los efectos de cierre de la etapa probatoria. Cuando se hubiere celebrado la audiencia y una vez que ésta hubiere concluido, el árbitro declarará cerrada la etapa probatoria. Cerrada ésta, las partes contarán con un plazo de ocho días para producir sus alegatos.

⁷⁰ CFR. Art. 49 Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁷¹ Art. 50 Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁷² CFR. Art. 51 Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

veinticinco por ciento (25%) más del monto total de sus honorarios. Dicho pago los efectuará la CONDUSEF.⁷³

“El remanente de los honorarios totales del árbitro, luego de que la CONDUSEF hubiere realizado los pagos que correspondan conforme a lo anterior, servirá para cubrir los honorarios del árbitro sustituto.”⁷⁴

“Todos los pagos que realice la CONDUSEF se harán exclusivamente con cargo a los depósitos que realicen las partes, entregándose estrictamente al árbitro las cantidades estipuladas en el Compromiso Arbitral.”⁷⁵

- *Responsabilidad de los árbitros terceros.*

Las Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la LPDUSF disponen lo relativo a la responsabilidad de los árbitros terceros.

En tal sentido se considera que el árbitro incurre en responsabilidad en los siguientes casos:
76

- Por la falta de cumplimiento de sus obligaciones en los plazos previstos en la Ley o las Reglas, salvo en aquellos casos en que el incumplimiento sea por caso fortuito o de fuerza mayor.
- En los casos en que transcurridas las posibles prórrogas⁷⁷ concedidas al árbitro, éste no haga entrega del laudo correspondiente a la CONDUSEF por causas imputables a él. En este caso podrá ser destituido previa vista a las partes para que expresen lo que a su derecho convenga.

⁷³ CFR. Art. 52 Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁷⁴ Art. 53 Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁷⁵ Art. 54 Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁷⁶ CFR. Art. 11 Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁷⁷ El Artículo 14 dispone que cuando el árbitro solicite la prórroga del plazo para emitir el laudo, la CONDUSEF podrá prorrogarlo hasta en dos ocasiones y por un plazo no mayor de 30 días cada una.

- Cuando conforme a lo dispuesto en el punto anterior, proceda la destitución del árbitro, y en tal caso la CONDUSEF lo notificará a las partes para que designen nuevo árbitro y prorrogará el plazo para la emisión del laudo por todo el tiempo que estime necesario.

2.3.5 Del Laudo Arbitral

Se entiende por laudo, la decisión definitiva dictada por el árbitro para resolver el conflicto sometido a arbitraje, por lo que éste “concluye el juicio arbitral.”⁷⁸

Quién funja como árbitro, después de analizar y valorar las pruebas y alegatos aportados por las partes, emitirá el laudo, mediante el que se resolverá la controversia planteada por el Usuario y, en su caso, establecerá las medidas necesarias para ejecutar el laudo correspondiente.⁷⁹

De conformidad con las Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la LPDUSF “el árbitro deberá rendir el laudo a más tardar dentro de un plazo de sesenta (60) días, contado a partir de que hubiere declarado cerrada la etapa probatoria.”⁸⁰

El laudo arbitral se pronunciará por unanimidad o mayoría cuando la resolución de la controversia se hubiere sometido a la decisión de un tribunal arbitral. En caso de no existir mayoría, el Presidente del Tribunal Arbitral deberá rendir el laudo.

⁷⁸ Ribó Durán, Luis. *Diccionario de Derecho*. 2da Edición. Bosch Casa Editorial, Barcelona. Pág. 536

⁷⁹ CFR. Art. 77 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁸⁰ Art. 41 Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

En los casos en que se hubiere pactado el arbitraje en estricto derecho, el laudo arbitral deberá estar fundado y motivado⁸¹; mientras que si se trata de arbitraje en amigable composición bastará que el árbitro exprese los motivos de equidad en que apoye su decisión, fundando su resolución en el artículo 73 de la LPDUSF.⁸²

En tal sentido, en ocasión del tipo de compromiso arbitral, el laudo podrá pronunciarse o en apego a derecho o de acuerdo a la equidad, esto es, emitirlo conforme a las normas del derecho positivo vigente, o actuando el árbitro como amigable componedor.

- * *Laudo en Estricto Derecho.*- Se deriva del juicio arbitral, con la característica primordial de que se efectúa conforme a la LPDUSF, es decir, que el árbitro para dictar su resolución se sujeta a las normas de derecho, esto es, existe un sometimiento a las reglas impuestas por el régimen o sistema jurídico.⁸³
- * *Laudo en Amigable Composición.*-También proviene del procedimiento arbitral, sin embargo, aquí el arbitro tiene libre albedrío para dirimir el conflicto, es decir, podrá resolver el asunto, conforme a su conciencia, buena fe, y justicia, no dando lugar al sometimiento que se detalló con anterioridad, sino que se da solución al litigio confiando en el buen criterio del árbitro que lo conozca.⁸⁴

El laudo, deberá ser firmado por el funcionario de la CONDUSEF autorizado para hacerlo, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y los acuerdos delegatorios respectivos, o bien por el árbitro tercero.

- *Medios de Impugnación*

⁸¹ CFR. Art. 42 Reglas de Procedimiento a que se refiere el Artículo 72Bis de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁸² El citado artículo dispone que en el convenio que fundamente el juicio arbitral en amigable composición, las partes facultarán a la CONDUSEF o a alguno o algunos de los árbitros propuestos por ésta, para resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada, la controversia planteada.

⁸³ CFR. De La Fuente, Jesús. *Op. Cit.* Tomo II Pág. 1384

⁸⁴ *Ídem*

“El laudo, así como las resoluciones que pongan fin a los incidentes de ejecución, solo admitirán como medio de defensa el juicio de amparo. Lo anterior sin perjuicio de que las partes soliciten aclaración del laudo, dentro de las setenta y dos (72) horas siguientes a su notificación, cuando a su juicio exista error de cálculo, de copia, tipográfico o de naturaleza similar, sin que la misma sea considerada como un recurso de carácter procesal o administrativo.”⁸⁵

Todas las demás resoluciones dictadas en el procedimiento, que conforme al Código de Comercio admitan apelación o revocación, podrán impugnarse en el juicio arbitral mediante el recurso de revisión, que deberá resolver el árbitro designado en un plazo no mayor de cuarenta y ocho (48) horas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 79 LPDUSF.

- *Ejecución del Laudo Arbitral*

En caso de que el laudo emitido condene a la Institución Financiera, ésta tendrá un plazo de quince (15) días hábiles contado a partir de la notificación para su cumplimiento o ejecución. Si la institución financiera no cumple dicha obligación en el tiempo señalado, la CONDUSEF enviará el expediente al juez competente para su ejecución.⁸⁶

“Tratándose de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, así como de Instituciones de Fianzas, en caso de no ejecución del laudo, se ordenará al remate de valores invertidos conforme a las leyes respectivas.”⁸⁷

La CONDUSEF sancionará en los términos de la LPDUSF, el incumplimiento del laudo, siempre y cuando la institución financiera no interponga como medio de defensa el Juicio de Amparo; lo anterior, sin perjuicio de que ésta siga obligada frente al usuario a cumplir con los términos que señale el laudo arbitral.

⁸⁵ Art. 78 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

⁸⁶ Debemos destacar que en la ejecución los tribunales no pueden modificar, revocar o nulificar el laudo.

⁸⁷ Art. 83 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Asimismo, corresponde a la CONDUSEF adoptar todas aquellas medidas necesarias para el cumplimiento de los laudos que dicte, así como de aquellos emitidos por los árbitros propuestos por ella, para lo cual mandará, en su caso, que se pague a la persona en cuyo favor se hubiere emitido el laudo, o se le restituya el servicio financiero que demande. Los convenios celebrados ante dicha Comisión, tendrán el carácter de una sentencia ejecutoria.⁸⁸

La CONDUSEF podrá, para el desempeño de las facultades que la LPDUSF le confiere a los fines del procedimiento de arbitraje, con la finalidad de que las instituciones financieras den cumplimiento a sus obligaciones, emplear las siguientes medidas de apremio:

- I. Multas, en los términos señalados en la LPDUSF; y
- II. El auxilio de la fuerza pública.

Lo anterior, constituye una innovación dentro del procedimiento, lo cual normalmente no puede hacer un árbitro.

⁸⁸ CFR. Art. 80 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

CAPITULO 3.

MEDIOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.

3.1 La Ley Monetaria y Financiera.

En la República Dominicana, con el fin de regular el Sistema Financiero y Monetario, fue publicada el 3 de diciembre del 2002, en la Gaceta Oficial, la Ley No. 183-02, denominada Ley Monetaria y Financiera.

El objeto de regulación de esta Ley abarca dos aspectos fundamentales:

a) La Regulación del Sistema Monetario. La misma tiene por objeto, mantener la estabilidad de la moneda (en consecuencia de los precios), a través de la política monetaria con lo cual se propicia el desarrollo económico nacional; y

b) La Regulación del Sistema Financiero. Con el objeto de velar por el cumplimiento de las condiciones de liquidez, solvencia y gestión, que deben cumplir en todo momento las entidades de intermediación financiera de conformidad con lo establecido en la dicha Ley, para procurar el normal funcionamiento del sistema en un entorno de competitividad, eficiencia y libre mercado.

Tal y como comentamos en el Primer Capítulo (*Generalidades del Sistema Financiero en México y la República Dominicana y el Derecho a la Protección de los Usuarios*), la JM, el BC y la SIB, constituyen los organismos reguladores y supervisores del sector bancario, los cuales son los encargados de dar cumplimiento a las disposiciones de la referida ley.

En tal sentido, resulta de interés comentar que, de manera particular, y a los fines expuestos, la JM está facultada para dictar los Reglamentos monetarios y financieros para la aplicación de la citada ley.

Por lo anterior, y para los fines de nuestro estudio, resulta necesario citar a continuación, textualmente, el artículo 53 de la Ley Monetaria y Financiera de la RD, el cual se encuentra contenido en el Título III, específicamente en su V Sección, la cual se refiere a la Transparencia Financiera:

“Artículo 53 De la Protección al Usuario. Reglamentariamente, la Junta Monetaria determinará los supuestos de contratos abusivos en relación con los derechos de los consumidores y usuarios de servicios de entidades de intermediación financiera. Las infracciones a las disposiciones de dicho Reglamento serán objeto de sanción administrativa, sin perjuicio de las acciones civiles que correspondan a la parte perjudicada. Dicho Reglamento deberá contener normas precisas sobre los aspectos siguientes:

- a) Disposiciones para asegurar que los contratos financieros reflejen de forma clara los compromisos contraídos por las partes y los derechos de las mismas.*

- b) Obligación de entrega al cliente de un ejemplar del contrato debidamente suscrito por el banco, en el que se detalle en la forma más desagregada posible, las diferentes partidas que integran el costo efectivo de la operación, expresado en términos anuales;*

- c) Normas especiales sobre publicidad de las diferentes operaciones activas y pasivas, al objeto de que se reflejen las auténticas condiciones financieras de las mismas y se eviten situaciones engañosas.”*

Visto lo anterior, podemos apreciar que surge la obligación por parte de la JM de regular los supuestos de:

- i) Contratos abusivos, de manera que se contemplen disposiciones que aseguren que los contratos financieros reflejen de forma clara los compromisos contraídos por las partes y los derechos de las mismas; y las

- ii) Normas de publicidad que deberán seguir las instituciones financieras, a fin de brindar la debida y correcta información a los usuarios, respecto de los servicios que ofrecen.

Lo anterior evidencia que el contenido del citado artículo pretende una protección a los usuarios de servicios financieros que resulta sumamente restringida, ya que en el mismo no se prevé, como cuestiones básicas, la definición de derechos y obligaciones, tanto de los usuarios como de las entidades de intermediación financiera, así como mecanismos mediante los cuales puedan hacerse valer tales derechos.

3.2 Del Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros en la República Dominicana.

En fecha 21 de abril del 2005, el Superintendente de Bancos dirigió una comunicación a la Secretaria de la JM, mediante la cual sometió a su consideración, el Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros.

El 28 de abril del 2005 dicha Junta procedió a dictar una resolución mediante la cual resolvió aprobar la publicación, en uno o más diarios de amplia circulación nacional, el referido proyecto, a los fines de recabar la opinión de los sectores interesados,¹ de manera que, de ser aprobado y publicado en la Gaceta Oficial, se hubieran tomado en consideración los diferentes sectores que resultarían beneficiados con dicho marco normativo.

Dicho proyecto viene a complementar un mandato de la LMF para el establecimiento de una estructura que se constituya en un espacio de defensa y colaboración a los usuarios de los servicios de ese sector y que promueva la difusión y transparencia de las operaciones de las entidades de intermediación financiera. En tal virtud el fundamento jurídico del

¹ Otorgando a tales fines un plazo de treinta (30) días, contado a partir de la fecha de publicación de dicho Reglamento.

Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros lo encontramos en el citado artículo 53 de la referida Ley.

Es menester mencionar que el proyecto de Reglamento contempla, además de la regulación del procedimiento a seguir por las entidades de intermediación financiera y por los usuarios en sus reclamaciones,² la organización y funcionamiento del Área o División encargada de esas funciones, a fin de asegurar la equidad, salvaguardar la seguridad jurídica y el respeto a los derechos de los usuarios.

A la fecha no ha sido aprobada esta normativa que de manera particular, a través de sus disposiciones, brinde protección a los usuarios de los servicios y productos de carácter financiero que ofrecen las instituciones financieras dominicanas.

No obstante lo anterior, la SIB inició una campaña nacional para orientar a la población sobre las implicaciones del citado artículo 53 de la LMF y las ventajas que ofrece a los usuarios de los referidos servicios.

El objetivo de dicha campaña es precisamente que el público conozca las vías contempladas en la LMF, y que hemos comentado anteriormente, en ocasión del contenido del artículo 53, en relación a la orientación y defensa de los intereses de los usuarios de productos y servicios financieros.

El proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros de la República Dominicana está integrado por 52 artículos, divididos de la siguiente manera:

Título I Disposiciones Generales

Capítulo I Objeto, Alcance y Ámbito de Aplicación

Capítulo II Definiciones

² Es decir que establece los mecanismos y procedimientos disponibles para el público, de modo que puedan realizar sus reclamaciones individuales o colectivas sobre eventuales irregularidades o supuestas violaciones a la Ley

Título II De los derechos y obligaciones de los usuarios y de las entidades de intermediación financiera

Capítulo I Derechos y Obligaciones de los Usuarios

Capítulo II De las Obligaciones de las entidades de intermediación financiera

Título III De los Contratos de Servicios

Capítulo I De los Contratos de Adhesión

Capítulo II De las Cláusulas Abusivas

Título IV De las reclamaciones de los usuarios

Capítulo I Reclamaciones por ante la Entidad de Intermediación Financiera

Capítulo II Reclamaciones por ante la Superintendencia de Bancos

Título V De las reclamaciones por ante las Entidades de Intermediación Financiera

Capítulo I Del Departamento de Atención Especializada al Usuario

Capítulo II Del procedimiento

Capítulo III Del informe del Departamento de Atención Especializada al Usuario

Título VI De las reclamaciones por ante la Superintendencia de Bancos

Capítulo I De la División de Servicio y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos

Capítulo II Del procedimiento interno de la División de Servicio y Protección al Usuario

Capítulo III De las reclamaciones improcedentes o inadmisibles

Capítulo IV De la política de difusión

Título VII Sanciones

Título VIII Disposición Transitoria

A continuación comentaremos brevemente cada uno de los Títulos del citado proyecto de Reglamento.

3.2.1 Disposiciones Generales.

La primera de las disposiciones contenidas en el proyecto de Reglamento prevé el objeto del mismo, el cual no es más que la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios, con relación a los servicios financieros que prestan las entidades de intermediación financiera, considerando la regulación del procedimiento a seguir por las citadas entidades y por los usuarios en sus reclamaciones, así como la organización y funcionamiento de la División creada y facultada a ejercer las funciones de protección en beneficio de los usuarios.

El artículo tercero por su parte contempla el ámbito de aplicación de las disposiciones contenidas en el proyecto de Reglamento, y en tal sentido sólo es aplicable a las entidades de intermediación financiera, públicas o privadas, siguientes:

- a) Bancos Múltiples;
- b) Bancos de Ahorro y Crédito;
- c) Corporaciones de Crédito;
- d) Asociaciones de Ahorros y Préstamos;
- e) Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción; y,
- f) Otras entidades de intermediación financiera que la Junta Monetaria considere deben ser incluidas.

El contenido del citado artículo resulta uno de los aspectos que deben ser más criticados de este proyecto de Reglamento, en la medida en que el mismo excluye por completo los demás sectores que conforman el SFD (valores, seguros y pensiones), y en tal sentido, no se verifica una “protección integral”, sino más bien sectorizada, ya que sólo se ve beneficiado el sector bancario.

En este sentido debemos comentar que el hecho de que el proyecto de Reglamento sólo contemple la protección de los usuarios del sector bancario, se deriva de un error conceptual que se presenta en la LMF que, como hemos comentado, constituye el fundamento jurídico de dicho proyecto de Reglamento.

En tal virtud, es en ocasión de las instituciones que precisamente regula la LMF que se extrapola dicho alcance al referido proyecto de Reglamento, quedando únicamente protegidos los usuarios de los servicios financieros que proporcionan las citadas entidades. En consecuencia se excluyen las demás instituciones que, a pesar de formar parte del sistema financiero en su conjunto, pertenecen a otros sectores, como son el sector bursátil, seguros y pensiones.

En ocasión de lo anterior, consideramos pertinente mencionar el contenido del artículo 1 de la LMF, el cual prevé en su inciso d) una *Coordinación de Competencias*. En tal sentido dispone que, no obstante el Sistema Monetario y Financiero (que en los términos de la citada ley, y en ocasión del referido error conceptual que presenta la misma, se refiere al sector bancario), el mercado de valores y los sistemas de seguros y pensiones se regirán por sus propias leyes, y que tanto la Administración Monetaria y Financiera (organismos reguladores y supervisores del sector bancario) como los Organismos reguladores y supervisores del mercado de valores, seguros y pensiones guardarán la necesaria coordinación en el ejercicio de sus respectivas competencias regulatorias, con el objeto de permitir una adecuada ejecución de sus funciones, una eficiente supervisión en base consolidada y un fluido intercambio de las informaciones necesarias para llevar a cabo sus tareas, conforme a lo dispuesto en la citada Ley.

En efecto dicha coordinación no se verifica, ya que no se ventilan mecanismos que proporcionen protección a todos y cada uno de los usuarios de servicios financieros, sino únicamente en este caso a los bancarios, con lo cual se ven completamente desprotegidos los usuarios de los demás sectores.

Contrario a lo que sucede en la RD, en la legislación mexicana se prevé un ámbito de aplicación amplio que incluye a cada uno de los sectores que conforman el SFM en su conjunto. En tal sentido la LPDUSF, en su artículo 2, se refiere a las *entidades financieras* respecto de las cuales es aplicable la normativa de protección y defensa al usuario.

El referido artículo se expresa en los siguientes términos: “Se entiende por *Institución Financiera*, en singular o plural, a las sociedades controladoras, instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, especialistas bursátiles, sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas, administradoras de fondos para el retiro, empresas operadoras de la base de datos nacional del sistema de ahorro para el retiro, y cualquiera otra sociedad que requiera de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de cualesquiera de las Comisiones Nacionales para constituirse y funcionar como tales y ofrecer un producto o servicio financiero a los Usuarios.”

De esta forma podemos apreciar que los usuarios de servicios financieros mexicanos se ven beneficiados de la protección que proporciona la CONDUSEF, en la medida en que, al considerarse todas las entidades que conforman el SFM, se incluyen todos los servicios que dichas entidades proporcionan, por lo que se brinda a los usuarios una protección integral, y no sectorizada.

3.2.2 De los derechos y obligaciones de los usuarios y de las entidades de intermediación financiera

El Artículo 5 del proyecto de Reglamento enuncia los Derechos de los Usuarios; los cuales citamos a continuación:

- a) Derecho a obtener de la entidad de intermediación financiera el o los documentos legales, en su forma original, donde se establezcan los términos y condiciones del servicio o producto contratado.
- b) Derecho a no ser cobrado por conceptos no expresamente pactados entre las partes y la realización de contratos verbales.
- c) Derecho a obtener el cumplimiento cabal del servicio que ha contratado, de acuerdo a las condiciones pactadas.
- d) Derecho a obtener información expresa, detallada y adecuada sobre los diferentes servicios, con todas las especificaciones de los costos y los precios que permitan elegir conforme a sus requerimientos.
- e) Derecho a tener acceso permanente y oportuno a la publicación de todas las informaciones relacionadas con la tasa de interés, gastos y comisiones que se aplican a las diferentes operaciones activas y pasivas, calculados en términos anuales, así como de la tasa de cambio. También deberán tener acceso al precio de los diferentes servicios que las entidades de intermediación financiera presten a sus clientes. Esta información debe presentarse de forma visible para el público en las oficinas de las entidades de intermediación financiera.
- f) Derecho a la confidencialidad de los datos relativos a sus operaciones o transacciones bancarias, así como los datos relativos a su persona, sin perjuicio de la información requerida por los Órganos Jurisdiccionales, la Administración Tributaria y la Administración Monetaria y Financiera, así como las disposiciones para la prevención de lavado de activos.
- g) Derecho a ser informado sobre todas las consecuencias que se deriven del incumplimiento y del no pago de lo acordado en las condiciones y plazos establecidos.

- h) Derecho de recurrir ante la División de Servicio y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos, después de reclamar ante la entidad de intermediación financiera, en los casos procedentes.
- i) Derecho a ser previamente informado de todas y cada una de las modificaciones que se realicen en sus relaciones contractuales, ya sean éstas ocasionadas por condiciones del mercado o expresamente establecidas por la Administración Monetaria y Financiera.

De los citados derechos que dicho ordenamiento jurídico pretende conferir a los usuarios, se desprende la obligación de las instituciones financieras de satisfacer cada uno de ellos, en la medida en que a través de sus actuaciones proporcionen el correcto y eficiente servicio a los usuarios.

Respecto de este punto, la LPDUSF no contempla una disposición que de manera particular especifique o enuncie los derechos y obligaciones que corresponden tanto a los usuarios como a las entidades financieras.

3.2.3 De los Contratos de Servicios.

Respecto de los Contratos de Servicios la normativa objeto de análisis prevé dos (2) aspectos:

- i) los contratos de adhesión, y
- ii) las cláusulas abusivas.

En primer lugar, se define el contrato de adhesión como “aquel cuyas cláusulas han sido establecidas unilateralmente por el proveedor de los productos financieros y servicios, a través de contratos previamente impresos o en formularios, sin que el usuario, para celebrarlo, haya discutido su contenido.”³

³ Art. 4 literal b) Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

En la legislación mexicana encontramos diversos ordenamientos jurídicos que proporcionan una definición del denominado *contrato de adhesión*.

En primer lugar, la LIC lo define como “aquél elaborado unilateralmente por una institución, que conste en documentos de contenido uniforme en los que se establezcan los términos y condiciones aplicables a las operaciones activas que celebre la institución.”⁴ Mientras que la LPDUSF, dispone que es “aquél elaborado unilateralmente por una Institución Financiera, cuyas estipulaciones sobre los términos y condiciones aplicables a la contratación de operaciones o servicios sean uniformes para los Usuarios.”⁵

El contenido de las citadas definiciones es similar, por lo que en definitiva debemos entender que un *contrato de adhesión* no es más que “aquel cuyas cláusulas uniformes son establecidas unilateralmente por una de las partes (entidad financiera), para aplicarlas a todas las operaciones y servicios que celebre de manera general y abstracta sin negociación particular por parte del adherente, salvo en lo que se refiere al monto y plazo.”⁶

Visto lo anterior, y a fin de salvaguardar los intereses de los usuarios, el proyecto de Reglamento de la RD prevé que la División de Servicios y Protección al Usuario de la SIB practicará un estudio respecto de dichos contratos con el objeto de determinar que los términos del documento se ajusten al ordenamiento jurídico vigente y que en ningún modo lesionen los derechos de los contratantes, al igual que sucede en México.

Sin embargo, un aspecto que resulta interesante resaltar es el hecho de que la División de Servicios y Protección al Usuario de la SIB está facultada no sólo para revisar dichos contratos, sino que también se le faculta para aprobar dichos modelos de contratos, y en tal sentido cualquier modificación posterior a éstos, por parte de la entidad financiera, requerirá de la aprobación de dicha División.

⁴ Art. 118-A Ley de Instituciones de Crédito.

⁵ Art. 56 Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

⁶ De La Fuente Rodríguez, Jesús. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil*. Tomo II. Editorial Porrúa. 4ta Edición. México, 2002. Pág. 1422

En segundo lugar, respecto de las cláusulas abusivas, el proyecto de Reglamento las define como “aquellas disposiciones contractuales que implican limitación, perjuicio o renuncia a los derechos del usuario establecidos en el proyecto de Reglamento o en cualquiera otra disposición legal o que provean beneficios desproporcionados a favor de la entidad de intermediación financiera, resultando gravosas o ilegales frente al usuario.”⁷

En tal sentido, el referido proyecto de Reglamento dispone en su artículo 13 aquellas cláusulas que se consideran abusivas, y que por lo tanto son nulas y no producirán efecto alguno respecto de las partes:

- a) Las que exoneren, atenúen o limiten la responsabilidad de la entidad de intermediación financiera por defectos o vicios que afecten la utilidad o finalidad esencial del producto o servicio y por daños causados al usuario de dichos productos o servicios;
- b) Las que representen limitación o renuncia al ejercicio de los derechos que dicho proyecto de Reglamento reconoce a los usuarios o favorezcan los derechos de la entidad de intermediación financiera;
- c) Las que inviertan la carga de la prueba en perjuicio del usuario;
- d) Las que impongan la utilización obligatoria de la conciliación, arbitraje u otro procedimiento equivalente o de efectos similares o que excluya el ejercicio del recurso de reclamación por ante la División de Servicios y Protección al Usuario de la SIB;
- e) Las que permitan a la entidad de intermediación financiera la modificación unilateral de los términos y condiciones del contrato, así como la rescisión de una de las partes, sin previa notificación y sin causa justificada;
- f) La que sitúen al usuario en una posición de desventaja frente a la entidad;
- g) Las que se remitan a otros textos o documentos que no faciliten, suministren y expliquen al usuario en forma previa o en el momento de la celebración del Contrato;

⁷ Art. 4 literal a) Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

- h) Las que subordinen la conclusión de un contrato a la aceptación de entidades de intermediación financieras suplementarias o complementarias que guarden o no relación con el objeto del contrato; y
- i) Las que incluyan espacios en blanco, que no hayan sido llenados, antes de que se suscriba el Contrato.

La LPDUSF no contempla en su texto dicha figura.

3.2.4 De las reclamaciones de los usuarios

3.2.4.1 De las reclamaciones ante las Entidades de Intermediación Financiera.

Una Reclamación en términos generales constituye una solicitud presentada por un usuario de servicios financieros, a fin de exigir que una determinada entidad satisfaga un legítimo interés particular.⁸

En tal sentido es importante mencionar que se considera susceptible de reclamación, de conformidad con el indicado proyecto de Reglamento, “cualquier asunto concreto relativo a las contrataciones de servicios financieros, basados en supuestos de contratos abusivos⁹ y a las actuaciones de las entidades de intermediación financiera, en relación con los derechos afectados de los usuarios de servicios de las mismas desde el punto de vista legal, comercial, operativo y financiero, así como los relacionados a la calidad del servicio brindado.”¹⁰

Se prevé entonces que todo usuario de servicios financieros podrá presentar sus reclamaciones ante la entidad de intermediación financiera que corresponda, en un período no mayor de dos (2) años, contado a partir del momento en que el usuario conoce del hecho que genera la reclamación.

⁸ CFR. Art. 4 literal f) Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

⁹ Debemos destacar el hecho de que la proyecto de Reglamento dominicano no hace referencia dentro de su articulado al concepto de *Contratos Abusivos*, sino más bien a las denominadas *Cláusulas Abusivas*, que como mencionamos anteriormente son aquellas disposiciones contractuales que implican limitación, perjuicio o renuncia a los derechos del usuario o que provean beneficios desproporcionados a favor de la entidad de intermediación financiera, resultando gravosas o ilegales frente al usuario.

¹⁰ Art. 17 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros.

Las referidas reclamaciones deberán ser presentadas en forma escrita¹¹, en la sucursal de la entidad de intermediación financiera más cercana al domicilio del usuario, dirigidas al Departamento de Atención Especializada al Usuario de la entidad de que se trate, debiendo aportar en su oportunidad, los documentos que sustenten la reclamación y que contribuyan a la investigación y solución de la misma.

Una vez interpuesta la reclamación, el usuario tendrá derecho a solicitar, en cualquier momento, la información relativa al estado en que se encuentre su reclamación, sin que para ello tenga que efectuar pago alguno.

3.2.4.1.1 Del Departamento de Atención Especializada al Usuario.

En primer lugar, respecto de este apartado, debemos mencionar el contenido del Artículo 52 literal c) de la LMF, el cual contempla lo relativo al *Servicio de Reclamaciones del Cliente*, en ocasión de que prevé que las entidades de intermediación financiera deberán remitir a la SIB copia de las reclamaciones que reciban de sus clientes por infracción de lo dispuesto en el literal b) del citado artículo.¹²

Respecto de lo anterior, resulta de interés destacar que, en el citado artículo, la figura de un órgano o departamento dentro de la institución financiera que brinde el denominado *Servicio de Reclamaciones del Cliente* no es creada de forma expresa, sino que, ante la obligación de las entidades de remitir las reclamaciones recibidas, su existencia se hace inevitable.

¹¹ Cabe mencionar que el proyecto de Reglamento objeto de nuestro análisis prevé que la reclamación en cuestión podrá ser presentada por el usuario titular del servicio o por un representante legal designado por escrito, mediante poder bajo firma privada o a solicitud de un representante del Poder Judicial, al igual que sucede en México.

¹² Dicho literal dispone que las entidades de intermediación financiera harán públicos sus Estados financieros por los medios que se determinen reglamentariamente. Asimismo, deberán publicar en forma visible en las oficinas abiertas al público las tasas de interés, gastos y comisiones que aplican a las diferentes operaciones activas y pasivas, calculados en términos anuales, así como las tasas de cambio. Adicionalmente deberán tener disponible al público el precio de los diferentes servicios que presten a sus clientes; y se prohíbe, asimismo, el cobro de conceptos no expresamente pactados entre las partes y la realización de contratos verbales.

Sin embargo, respecto de la SIB, el proyecto de Reglamento sí impone la obligación de organizar un servicio de reclamaciones a los efectos de recibir las que formulen los clientes bancarios por infracciones de lo dispuesto en los artículos indicados e imponer las correspondientes sanciones, con independencia de la responsabilidad civil o penal que corresponda.¹³

Es el Artículo 7 del proyecto de Reglamento el que dispone que es obligación de las Entidades de Intermediación Financiera designar un personal, que actúe como enlace entre la entidad y la División de Servicios y Protección al Usuario de la SIB, a los fines de agilizar el trabajo de atención a las reclamaciones interpuestas por los usuarios.

Lo anterior constituye un canal de desahogo y reclamación a favor de sus clientes. A tal efecto, las entidades deberán disponer de un Departamento de Atención Especializada al Usuario donde se atiendan y resuelvan las reclamaciones presentadas.

De conformidad con el citado proyecto de Reglamento, el referido servicio a los usuarios de las entidades de intermediación financiera será responsabilidad de la propia entidad financiera, quien trabajará conjuntamente con la SIB¹⁴, a los fines de proporcionar un mejor y eficiente servicio, así como para que ésta última pueda ejercer adecuadamente sus mecanismos de control.

El referido Departamento de Atención Especializada al Usuario “ha sido estructurado como un órgano de naturaleza privada cuya función ha sido concebida como un mecanismo corrector de las desavenencias que se producen en el marco de la relación contractual entre clientes y entidades de intermediación financiera fomentando así la confianza del público. En tal sentido, no constituye un departamento de servicio al cliente donde estos canalizan sus quejas y reciben explicaciones o correcciones, sino que constituye un departamento de obligatoria existencia que debe decidir en una primera instancia y mediante ciertos

¹³ CFR. Art. 52 literal c) Ley Monetaria y Financiera de la República Dominicana.

¹⁴ CFR. Art. 27 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros.

procedimientos, las reclamaciones realizadas por sus clientes y responder de forma objetiva dichas cuestiones.”¹⁵

A tales fines, las Entidades de Intermediación Financiera deberán aprobar, por medio del órgano que corresponda, un Reglamento de Funcionamiento del Departamento de Atención Especializada al Usuario, el cual regulará la actividad de dicho Departamento, y que deberá contener, de conformidad con el referido proyecto de Reglamento, por lo menos las siguientes menciones:

- a) “Relación clara y precisa de asuntos cuyo conocimiento se le atribuyen;
- b) La labor de dicho Departamento estará separada de los restantes servicios comerciales u operativos de la entidad, facilitando así que tome las decisiones de manera autónoma e independiente;
- c) Deber de todos los departamentos y servicios de la entidad, de facilitar al Departamento de Atención Especializada al Usuario cuantas informaciones éstos soliciten, en relación con el ejercicio de sus funciones;
- d) Las medidas adecuadas a tomar para que los Departamentos de Atención Especializada al Usuario estén dotados de los medios humanos¹⁶, materiales, técnicos y organizativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;
- e) Plazo para la presentación de las reclamaciones, a contar desde la fecha en que el cliente tuviera conocimiento de los hechos causantes de la queja o reclamación, sin que pueda ser inferior a un (1) año; y,
- f) Concreción de los trámites internos en la entidad en aplicación del procedimiento establecido en la normativa.”¹⁷

“Una de las características más importantes de ésta figura es la fuerza vinculante que produce su decisión en el seno de la propia entidad (...), puesto que ésta determina la relevancia que el Departamento de Atención Especializada al Usuario como órgano posee

¹⁵ Victoria Contreras, Omar E. *El defensor del cliente bancario: una realidad posible*. Gaceta Judicial. República Dominicana, 2005.

¹⁶ Esto implica que el personal deberá contar con un conocimiento adecuado de la normativa de transparencia y protección de los clientes de los servicios financieros.

¹⁷ Art. 29 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros.

en la resolución de las reclamaciones; es decir que, mientras más vinculantes sean sus decisiones, mayor relevancia o incidencia posee en el esquema de protección de los clientes (...), porque de lo contrario sólo serviría como proceso dilatador de las disputas. Sin embargo, y no obstante lo anterior, no es vinculante para el cliente, puesto que existen otras instancias donde el mismo puede acudir en caso de no sentirse respondido o resarcido adecuadamente.”¹⁸

Podemos citar tres (3) beneficios inmediatos respecto de la creación de un Departamento de Atención Especializada al Usuario en las entidades de intermediación financiera:

- (i) “Capacidad de solución de controversias entre cliente y entidad sin que la misma tenga que afectar la relación armoniosa o producir rumores públicos;
- (ii) Descongestionar el Servicio de Reclamaciones de la Superintendencia de Bancos, evitando así que la Administración tenga que conocer todo tipo de malos entendidos o controversias, así como que la entidad tenga la oportunidad de salvar posibles errores; y
- (iii) Dotar al sistema (...) de los canales modernos de solución de controversias y transparencia en las operaciones.”¹⁹

En los términos del proyecto de Reglamento, y a los fines de prestar un mejor servicio respecto de la recepción de las reclamaciones, se prevé que las entidades de intermediación financiera tienen la obligación de hacer de conocimiento público, a través de los medios que estimen pertinente, los procedimientos y la posibilidad de entablar reclamaciones en beneficio de los usuarios por ante dicha entidad.²⁰ En tal sentido deberá proporcionar la información relacionada con la dirección, teléfonos y horario de labores de la oficina destinada para recibir las reclamaciones de los usuarios.²¹

Asimismo, y con la finalidad de ejercer cierto control respecto del funcionamiento de dicho Departamento de Atención Especializada al Usuario, por parte de la División de Servicios y

¹⁸ Victoria Contreras, Omar E. *Op. Cit.* 2005

¹⁹ *Ídem*

²⁰ CFR. Art. 7 literal l) Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros.

²¹ CFR. Art. 28 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros.

Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos, el Artículo 30 del referido proyecto, prevé que las entidades de intermediación financiera deberán comunicar a la referida División la información relativa a los funcionarios designados para dicho Departamento de Atención Especializada al Usuario. Igualmente, y a los fines de llevar un mejor control de las reclamaciones interpuestas por los usuarios, será obligación de las entidades de intermediación financiera “contar con un registro de reclamaciones y conservar este registro por un tiempo mínimo de 2 (dos) años, contado a partir de la fecha de su recepción.”²²

Es importante destacar, en virtud de lo anterior, que todos aquellos recursos con los que cuenten las entidades de intermediación financiera, a los fines de la recepción, registro y acuse de recibo de las reclamaciones presentadas por los usuarios, deben estar a disposición de la SIB.

3.2.4.1.2 Del Procedimiento.

En virtud del derecho de reclamación conferido a los usuarios de servicios financieros, ninguna entidad de intermediación financiera podrá negarse a recibir y contestar las reclamaciones presentadas, ni condicionar la atención de las mismas al pago previo del monto o suma objeto del reclamo por parte del cliente.²³

Una vez presentado el documento contentivo de la reclamación por parte del usuario afectado en sus derechos, la entidad de intermediación financiera de que se trate “deberá proveer al reclamante de un número de registro de reclamación, fecha y el nombre completo de la persona que lo atendió, así como el plazo para la respuesta.”²⁴

Asimismo, la entidad de intermediación financiera reclamada deberá notificar por escrito al reclamante su decisión sobre la reclamación recibida en un plazo que no podrá ser mayor de treinta (30) días calendario, contado a partir de la presentación de la reclamación. Dicho

²² Art. 32 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

²³ CFR. Art. 34 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

²⁴ Art. 35 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

plazo podrá ser prorrogado por un máximo de diez (10) días, siempre y cuando la entidad justifique que la naturaleza del caso lo requiera.²⁵

Respecto de todo lo anterior, debemos comentar que la naturaleza y las funciones que el proyecto de Reglamento confiere al Departamento de Atención Especializada al Usuario, se corresponden perfectamente a la naturaleza y las funciones que la LPDUSF confiere a las Unidades Especializadas de Atención a Usuarios.

En tal sentido, nos estamos refiriendo a “áreas de atención organizadas al interior de cada una de las instituciones financieras, cuyo Titular cuenta con facultades para representar y obligar a la institución al cumplimiento de los acuerdos derivados de la atención que se brinde a las consultas y reclamaciones, y que además tiene la estructura y personalidad adecuada.”²⁶

En tal sentido, el Departamento de Atención Especializada al Usuario en la RD, al igual que las Unidades Especializadas de Atención a Usuarios en México, tendrá las siguientes características:

- Órgano interno de las entidades financieras, con estructura adecuada;
- Área calificada para atender directamente a los usuarios, por lo que constituye el primer acercamiento para la canalización y resolución de dudas, aclaraciones y reclamaciones;
- Las personas que participen en estos departamentos deben de tener facultades para representar y obligar a la institución financiera;
- Sus funcionarios deben ser imparciales respecto de la institución y el usuario; y
- Se establece un plazo para responder a las consultas o reclamaciones que sean interpuestas por los usuarios.

3.2.4.2 De las reclamaciones ante la Superintendencia de Bancos.

²⁵ CFR. Art. 36 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

²⁶ CFR. <http://www.condusef.gob.mx/ditue/ditue.htm>

Tal y como analizamos en el Primer Capítulo de este trabajo de investigación, la SIB es una entidad pública de Derecho Público con personalidad jurídica propia.²⁷

En este apartado debemos analizar a la SIB como una segunda instancia respecto de las reclamaciones que pueden ser efectivamente interpuestas por los usuarios de servicios financieros. En tal sentido, “el usuario que hubiere presentado una reclamación por ante una entidad de intermediación financiera y que, transcurrido el plazo de los treinta (30) días calendario, no haya obtenido respuesta definitiva por parte de ésta o, en caso de que la respuesta sea atentatoria a sus derechos, podrá dirigirse a la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos y presentar su reclamación.”²⁸ En este último caso, y a los fines de garantizar sus derechos, “los usuarios, en caso de así considerarlo, podrán recurrir a la División de la SIB, en un plazo de dos (2) meses luego de habersele notificado la decisión de la entidad, relativa a su reclamación.”²⁹

Es importante destacar que es una obligación expresa del Usuario canalizar sus reclamaciones en la forma y en los plazos establecidos en el referido Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros en la República Dominicana.³⁰

En tal sentido, las reclamaciones interpuesta deberán ser presentadas en forma escrita a la citada División de la SIB, debiendo aportar en su oportunidad, los documentos que sustenten la reclamación y que contribuyan a la investigación y la solución de la misma.³¹

El artículo 26 del Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de Servicios Financieros en la República Dominicana dispone que toda persona física o jurídica que requiera presentar una reclamación ante la División de Servicios y Protección al Usuario de

²⁷ CFR. Art. 18 Ley Monetaria y Financiera de la República Dominicana.

²⁸ Art. 22 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

²⁹ Art. 23 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

³⁰ CFR. Art. 6 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

³¹ CFR. Art. 24 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

la Superintendencia de Bancos deberá presentar mediante comunicación escrita, en las oficinas de la misma, una descripción de la situación que reclama, acompañada de la siguiente información:

1. Para personas físicas:

- Número de identificación del reclamo;
- Generales del reclamante, números de teléfonos y correo electrónico;
- Motivo de la reclamación;
- Fecha de presentación de la reclamación;
- Poder otorgado por el titular, en el caso de que se trate de un apoderado; y,
- Documentos anexos a la reclamación, si los hubiere.

2. Para personas jurídicas:

- Número de identificación del reclamo;
- Generales del reclamante, Número de Registro Nacional del Contribuyente (RNC), números de teléfonos y correo electrónico;
- Motivo de la reclamación;
- Fecha de presentación de la reclamación;
- Poder otorgado por el titular, en el caso de que se trate de un apoderado; y,
- Documentos anexos a la reclamación, si los hubiere.

En este sentido, resulta interesante comentar que el proyecto de Reglamento no contiene una disposición de contenido similar al citado artículo 26, respecto de las instituciones financieras contra las cuales se interponga una reclamación.

Lo anterior implica que, en un procedimiento de reclamación iniciado en contra de una institución financiera, ésta no es considerada como parte en el mismo, ya que no se prevé la documentación (medios de defensa) ni la actuación de las instituciones bajo estos supuestos. En tal sentido, el hecho de que sólo se prevea la documentación que oportunamente deberán presentar los usuarios afectados en sus derechos, resulta en una

disminución de los derechos de las entidades financieras, ya que no se les da la oportunidad de presentar ningún alegato mediante el cual pretendan hacer valer sus medios de defensa.

La situación anteriormente expresada redundaba en que la decisión o resolución que emita la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos, en ocasión de las reclamaciones interpuestas, no se encuentre debidamente fundamentada, ya que descansa en una mera consideración de dicha División, basada en lo expresado únicamente por una de las partes, los usuarios.

3.2.4.2.1 De la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos.

Con la aprobación del Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros en la RD “se creará la División de Servicios y Protección al Usuario, la cual es una división interna de la Superintendencia de Bancos creada de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 52, literal c) de la Ley Monetaria y Financiera, de fecha 21 de noviembre del 2002.”³²

Dicha División tendrá por objeto “atender y canalizar las quejas, denuncias y reclamaciones que se presenten ante la Superintendencia de Bancos directamente o mediante representación, por las personas físicas o jurídicas o, sus representantes legales, que reúnan la condición de usuario de servicios financieros, siempre que tales quejas y reclamaciones estén relacionadas con sus intereses y derechos, y deriven de los contratos, de la normativa de transparencia y protección al cliente o consumidor o de las buenas prácticas y usos financieros, en particular del principio de equidad.”³³

“La División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos tendrá como misión atender las consultas de los usuarios en relación a los derechos e intereses de éstos frente a los actos u omisiones de las entidades de intermediación financiera que

³² Art. 40 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

³³ *Ídem*

generen conflictos entre ellos y, cuando éstos no hayan sido resueltos o no haya satisfacción con respecto al mismo, en la propia entidad de intermediación financiera de que se trate, a los fines de conciliar las diferencias de manera imparcial y equitativa, de acuerdo a las leyes, normas bancarias y buenas prácticas.”³⁴

Es importante destacar que no se prevé en el referido proyecto artículos que de manera particular regulen la estructura orgánica de la citada División de Servicios y Protección al Usuario. Es decir que no se contempla la conformación o integración de dicha División, y en tal sentido se interpreta que su personal será seleccionado por la propia Superintendencia de Bancos.

Respecto de lo anterior, es nuestra opinión que el hecho de que no se establezcan criterios específicos a tales fines constituye un vacío legal considerable, que afecta la seguridad jurídica de los usuarios.

Adicionalmente, queremos comentar que, en ocasión de que la División de Servicios y Protección al Usuario no constituye una entidad independiente, sino que es dependiente de la SIB, se podría considerar como juez y parte en el proceso de resolución de la reclamación presentada, en ocasión de que al ser una de sus facultades principales la supervisión de las entidades de intermediación financiera, sus decisiones podrían inclinarse en beneficiar a éstas últimas, en los referidos procesos de reclamación incoados. Lo anterior, a nuestro juicio, podría implicar o derivar en cierta imparcialidad en cuanto a la resolución de las reclamaciones suscitadas entre usuarios y las entidades de intermediación financiera.

De conformidad con el proyecto de Reglamento, la referida División interna de la Superintendencia de Bancos tendrá las facultades siguientes:

³⁴ Art. 41 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

- a) “Atender y resolver las consultas o reclamaciones que presenten los usuarios sobre las transacciones realizadas con las entidades de intermediación financiera y servicios recibidos.
- b) Asesorar y orientar a los usuarios de las entidades de intermediación financiera para la adecuada presentación de sus quejas, denuncias y reclamaciones.
- c) Emitir informes de investigaciones solicitadas por los Organismos Judiciales competentes.
- d) Gestionar la atención oportuna de las reclamaciones de los usuarios de los servicios financieros y dar respuesta a su solicitud.
- e) Servir de mediador o conciliador entre el usuario y las entidades de intermediación financiera en los casos que presenten problemas comunes con una o varias entidades de intermediación financiera.
- f) Revisar y, en su caso, requerir modificaciones a los Contratos de Adhesión utilizados por las entidades de intermediación para la concertación de operaciones o la prestación de sus servicios.
- g) Revisar y requerir a las entidades de intermediación financiera, modificaciones a los documentos que utilicen para informar a los usuarios sobre el estado de las operaciones o servicios contratados.
- h) Emitir informes y comunicaciones motivadas, contentivos de correcciones, rectificaciones y medidas tendentes a solucionar debidamente y, de conformidad a la legislación vigente, una reclamación.”³⁵

³⁵ Art. 42 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

Respecto del contenido del citado artículo podemos apreciar que el literal e) dispone que la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos esté facultada para servir de mediador o conciliador entre el usuario y las entidades de intermediación financiera (...), y sin embargo el referido marco normativo no detalla los procedimientos o medios a través de los cuales dicha División podrá ejercer y hacer efectivas dichas facultades.

En tal sentido, ninguno de los medios alternativos de resolución de conflictos anteriores se contemplan efectivamente, en virtud de que el procedimiento interno propuesto a los fines de resolver controversias frente a dicha División se limita a dar respuesta a una solicitud de usuario, considerando únicamente, de conformidad con el proyecto de Reglamento, la información sometida por éste, con lo que se evidencia que no se está en presencia de un procedimiento de resolución de controversias, sino que más bien de un trámite administrativo.

En ocasión de lo anterior, el cumplimiento de la misión dispuesta para la citada División no puede ser satisfecha en la medida en que no es posible que la conciliación de las diferencias suscitadas entre los usuarios y las entidades financieras pueda llevarse a cabo “de manera imparcial y equitativa,”³⁶ pues sólo una de las partes, el usuario, interviene de manera activa.

3.2.4.2.2 Del Procedimiento.

“La División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos atenderá las reclamaciones de los usuarios fundamentándose en las disposiciones del Reglamento, así como en la legislación vigente.”³⁷ Y en tal virtud, “presentada la queja y/o denuncia, la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos revisará la sustentación de los hechos y la documentación presentada.”³⁸

³⁶ Art. 41 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

³⁷ Art. 43 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

³⁸ Art. 44 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

De lo anterior resulta necesario comentar lo siguiente:

El Artículo 4 literal d) dispone que deberá entenderse por *Denuncia* “todo acto por el cual se da conocimiento a la SIB, por escrito, de un hecho contrario a las leyes, con el objeto de que ésta proceda a su investigación y sanción, si así se requiere”; mientras que el literal e) del referido artículo define la *Queja* como “la acción que se ejerce ante la División de Servicios de Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos por asunto en que se ve afectado un interés particular de la(s) persona(s) que presente(n) un disgusto.”

Respecto de la distinción que se hace en el proyecto de Reglamento de las citadas figuras debemos comentar que la construcción gramatical crea confusión, ya que a nuestro juicio resulta innecesario dicha distinción de conceptos, en vista de que se manejan de manera indistinta en los artículos relativos al tema.

Lo anterior en ocasión de que dicho proyecto de Reglamento prevé que las reclamaciones por ante la SIB deberán hacerse una vez agotados los procedimientos de reclamación respecto de las entidades financieras en cuestión³⁹, y que en tal sentido serán consideradas como improcedentes las reclamaciones hechas directamente ante la citada Superintendencia, por lo que el concepto de *denuncia* que maneja dicho Reglamento, resulta innecesario e inapropiado, en la medida en que el referido proyecto de Reglamento no contempla un mecanismo mediante el cual los usuarios puedan efectivamente denunciar casos de violación a la legislación aplicable.

Es nuestra opinión que debería emplearse sólo el término de *queja* en la medida en que, a través de la misma, se ejerce una acción que da inicio a la segunda instancia abierta a los usuarios, que es precisamente el acudir ante la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos a fin de salvaguardar sus derechos.

³⁹ De hecho el artículo 6 de dicho proyecto de Reglamento prevé que la única obligación que recae sobre los usuarios de servicios financieros es *canalizar sus reclamaciones en la forma y en los plazos establecidos en dicho Reglamento*

En los términos del propio proyecto de Reglamento, se estipula que” toda queja y/o denuncia admitida por la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos dará lugar a la formación de un expediente debidamente numerado y foliado.”⁴⁰

Se prevé que la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos deberá responder el reclamo presentado por el usuario en un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días de su recepción. Sin embargo se dispone la posibilidad de que dicho plazo pueda ser ampliado en beneficio de la SIB cuando así lo amerite. No obstante lo anterior, dicha prórroga no podrá exceder los dos (2) meses.⁴¹

La citada División está facultada para rechazar las reclamaciones que sean improcedentes, debiendo fundamentar los motivos por los cuales procedió a rechazar dicha reclamación.⁴²

Respecto de este punto, es importante destacar que, contrario a la LPDUSF, el proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros en la RD presenta más ampliamente las diferentes situaciones o casos en los que se considerarán improcedentes o inadmisibles las reclamaciones que presenten los usuarios.

En tal sentido, se tendrán por improcedentes o inadmisibles aquellas reclamaciones que tengan las siguientes características o estén relacionadas con los siguientes aspectos:⁴³

- a) Sólo serán acogidas aquellas reclamaciones o quejas que estén debidamente sustentadas sobre hechos concretos.
- b) Reclamaciones que no hayan sido dirigidas previamente a la entidad de intermediación financiera, mientras se encuentre abierto el plazo para hacerlo.

⁴⁰ Art. 45 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

⁴¹ CFR. Art. 46 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

⁴² CFR. Art. 47 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

⁴³ CFR. Art. 48 Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros

- c) Quejas por fijación de tasas de interés por parte de las entidades de intermediación financiera, ya que las mismas serán fijadas libremente entre la entidad y el usuario conforme lo establecido en el Artículo 24 de la LMF.⁴⁴
- d) Reclamaciones por variaciones de la tasa de interés pactada entre el usuario y la entidad de intermediación financiera, cuando tales variaciones sean consecuencia directa de condiciones generales observadas en el mercado y esté estipulado en los contratos que la tasa pueda ser modificada.
- e) Reclamaciones que se generen por inconformidad en la prestación de un servicio o producto solicitado por el usuario a la prestadora, siempre y cuando dicha inconformidad no sea producto de faltas imputables a la entidad.
- f) Reclamaciones presentadas fuera del plazo establecido en el proyecto de Reglamento.
- g) Las solicitadas por personas que carecen de calidad para ello.
- h) Cuando se presenten reclamaciones en contra de entidades de intermediación financiera, que no son de la competencia de la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos; y
- i) Cuando involucren entidades no reguladas a los fines y propósitos del proyecto de Reglamento y de la LMF. La denuncia se remitirá al funcionario competente de la Superintendencia de Bancos para su conocimiento y, en caso de que proceda, aplicación de las sanciones dispuestas en el Artículo 70, literal a), numeral 1 de la

⁴⁴ El citado artículo prevé que las operaciones monetarias y financieras se realizarán en condiciones de libre mercado, y en tal sentido las tasas de interés para transacciones denominadas en moneda nacional y extranjera serán determinadas libremente entre los agentes del mercado.

Ley Monetaria y Financiera⁴⁵, por violación al Artículo 68, literal a), numeral 1,⁴⁶ sin perjuicio de las acciones civiles o de cualquier otra índole que pudiera ejercer el usuario en contra de la entidad sujeta a reclamo.

3.2.5 Sanciones.

De conformidad con el Artículo 51 las entidades de intermediación financiera que infrinjan el Reglamento en cualquiera de sus aspectos, una vez aprobado, serán sancionadas conforme a la escala siguiente:

Sanción pecuniaria entre RD\$2,000,001.00 (dos millones un pesos con 00/100) y RD\$2,500,000.00 (dos millones quinientos mil pesos con 00/100), por:

- a) Infringir el deber de información debida a los depositantes y demás acreedores de la entidad, al no suministrar información financiera en los formatos y conforme a las normas contables establecidas por la Superintendencia de Bancos.

Sanción pecuniaria entre RD\$1,500,001.00 (un millón quinientos mil un pesos con 00/100) y RD\$2,000,000.00 (dos millones de pesos con 00/100), por:

- a) La falta de información a la Superintendencia de Bancos o al Banco Central, cuando esta sea legal o reglamentariamente mandatoria, salvo que ello constituya una Infracción Muy Grave.

Sanción pecuniaria entre RD\$1,000,001.00 (un millón un pesos con 00/100) y RD\$1,500,000.00 (un millón quinientos mil pesos con 00/100), por:

- a) La infracción de los deberes de transparencia con el público al no hacer del

⁴⁵ Imposición de i) Multa por importe de hasta diez millones de pesos (RD\$10,000,000.00) o; ii) Revocación de la autorización para operar como entidad de intermediación financiera o como sucursal, filial u oficina de representación.

⁴⁶ El citado artículo prevé como infracción muy grave el realizar actividades de intermediación financiera sin contar con la autorización de la Junta Monetaria o sin observar las condiciones establecidas en la correspondiente autorización. Las personas que cometan referida infracción, en adición a la multa administrativa establecida en el indicado Artículo 70, literal a), numeral 1 de la Ley Monetaria y Financiera, serán sancionadas con la clausura del establecimiento.

conocimiento de éste en forma visible, en las oficinas de la entidad, las tasas de interés anual activas y pasivas, gastos y comisiones que aplican, así como las tasas de cambio y precios de los servicios que prestan.

- b) La realización de publicidad engañosa para la captación de clientes o competencia desleal, y
- c) Infringir las normas sobre el horario mínimo de atención al público

Sanción pecuniaria entre RD\$500,001.00 (quinientos mil un pesos con 00/100) y RD\$1,000,000.00 (un millón de pesos con 00/100), por:

- a) La realización de prácticas financieras bancarias abusivas con los clientes, tales como: efectuar recargos y/o gravámenes adicionales a la tasa de interés anual efectiva en sus operaciones activas, cuando ello no hubiere sido establecido contractualmente.

Sanción pecuniaria entre RD\$400,001.00 (cuatrocientos mil un pesos con 00/100) y RD\$500,000.00 (quinientos mil pesos con 00/100), por:

- a) La realización de publicidad para la captación de clientes sin contar con la autorización previa de la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos, y,
- b) Aquellas infracciones a preceptos de obligada observancia, que no hayan sido mencionadas anteriormente.

CAPÍTULO 4.

PROPUESTA DE MODIFICACION AL PROYECTO DE REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AL USUARIO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN LA REPÚBLICA DOMINICANA.

4.1 Sustentación de la Propuesta.

Con relación a la protección y defensa de los intereses del público usuario de servicios financieros en la República Dominicana, como hemos mencionado anteriormente, no existen antecedentes de un sistema especializado o no especializado mediante el cual se diera cauce jurídico a las reclamaciones presentadas por el público en contra de las entidades financieras. En tal sentido, el Proyecto actual de Reglamento de Protección al Usuario de Servicios Financieros de la RD, analizado detalladamente en el Capítulo Tercero “*Medios de Resolución de Conflictos de Usuarios de Servicios Financieros en la República Dominicana*”, constituye el primer mecanismo que se pretende establecer en la RD para la protección de los usuarios de servicios financieros.¹

Tal y como lo hemos expresado, dicho proyecto tiene como objetivo principal proteger a un importante sector, los usuarios de servicios bancarios, que requieren, a fin de salvaguardar sus derechos, de mayores instrumentos de protección, así como una instancia idónea y especializada que vele por sus legítimos intereses. Dicho objetivo encuentra su fundamento en que el Estado dominicano determinó la relevancia de velar por los derechos de un grupo social, que por su condición y recursos, requiere de protección y defensa de las entidades financieras, para hacer uso adecuado de la amplia gama de servicios bancarios existentes y para reclamar ante las diversas entidades que conforman al sector bancario, sus legítimos derechos.

¹ Es preciso comentar el hecho de que, no obstante se hace alusión a entidades que prestan servicios de intermediación financiera, por el ya comentado error conceptual que se verifica en la LMF, dicho proyecto de Reglamento sólo contempla protección a favor del sector bancario.

La protección y defensa a los derechos del público usuario de los servicios prestados por las entidades de intermediación financiera, requiere de una atención especial, en virtud de la clara desventaja en que el usuario se encuentra ante las instituciones financieras, motivadas tanto por la desigualdad entre las partes, como por la carencia de los conocimientos necesarios para obtener las mayores ventajas del nuevo entorno financiero.

El citado Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de Servicios Financieros de la República Dominicana pretende poner a disposición de los usuarios de servicios bancarios elementos que les permitan comprender claramente el alcance de sus derechos y obligaciones en esta materia, a efecto de proveer a su cumplimiento o, en su caso, a exigir el respeto a sus derechos.

Sin embargo, no obstante entendemos que el proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros de la República Dominicana constituye un avance para el SFD, consideramos que en el contenido del mismo se verifican cuestiones no del todo coherentes y que de alguna forma inciden en que la protección que se pretende a los usuarios de servicios financieros no sea integral ni suficiente.

En el presente Capítulo, y en ocasión de que en el Capítulo Tercero “*Medios de Resolución de Conflictos de Usuarios de Servicios Financieros en la República Dominicana*” procedimos a analizar el contenido que presenta actualmente dicho proyecto de Reglamento, tenemos la intención de concluir nuestra investigación, presentando, motivando y justificando aquellas cuestiones que a nuestro juicio deben ser modificadas en dicho proyecto de Reglamento; esto con el objeto de que el propósito de brindar protección a los usuarios de servicios financieros pueda ser cumplido de manera integral y más eficientemente. Todo esto, obviamente en beneficio del sistema financiero en su totalidad, en la medida en que se pueda dotar a éste de una importante herramienta para la defensa de los derechos de los usuarios de servicios de las entidades de intermediación financiera.

4.2 Contenido de la Propuesta de Modificación para el Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros en la República Dominicana

En el presente acápite procederemos a comentar aquellos aspectos que se encuentran contenidos en el Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros en la República Dominicana, y que a nuestro entender deberían ser objeto de modificación o reforma, a fin de que pueda brindarse a los usuarios una mayor y mejor protección respecto de sus derechos.

- División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos:

De conformidad con el Artículo 40 del proyecto de Reglamento objeto de nuestro análisis, se pretende la creación de la denominada División de Servicios y Protección al Usuario, como dependencia de la Superintendencia de Bancos, encargada de atender y canalizar las quejas, denuncias y reclamaciones que se presenten en ocasión de la violación de los derechos de los usuarios de servicios financieros.

Dicha División tiene por objeto promover, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan los servicios ofrecidos por las entidades bancarias², procurando crear una cultura en esta materia entre el público en general, y proveer de la información necesaria a los citados usuarios, para que puedan decidir con mayores y mejores elementos, las decisiones relativas a la contratación de servicios financieros.

Tal y como hemos comentado, dicha División constituye la primera instancia en la República Dominicana en la que se podrán ventilar y resolver los conflictos surgidos con motivo de la contratación de servicios financieros, con lo cual se pretende dar certeza y seguridad jurídica a los reclamos de los usuarios, y coadyuvar al sano e integral desarrollo del SFD.

² Con relación a este aspecto, relativo al Ámbito de Aplicación previsto en el citado proyecto, haremos los comentarios pertinentes en el punto de análisis que sigue.

A nuestro juicio, la forma en la que esta estructurada, en dicho proyecto de Reglamento, la intervención de dicha División resulta insuficiente.

El hecho de que la División de Servicios y Protección al Usuario de Servicios Financieros de la SIB, y en ocasión de las limitadas facultades que a ella se confieren, constituya una dependencia de la Superintendencia de Bancos, podría implicar o derivar en imparcialidades, respecto de las resoluciones que aquella dicte, en ocasión de las reclamaciones presentadas por los usuarios. En tal sentido las decisiones de ésta podrían inclinarse en beneficiar a las entidades de intermediación financiera, en los procesos de reclamación incoados.

Entendemos que lo ideal sería la creación de un órgano dotado de autonomía institucional y funcional, que esté llamado a regular con exclusividad todo cuanto concierne a la materia que le es propia³, de tal forma que la SIB se concentre en sus actividades de supervisión y regulación de las entidades del sector bancario.

Sin embargo, resulta más factible en los momentos actuales, por cuestiones económicas, la creación de la referida División. No obstante lo anterior, entendemos que debe considerarse el otorgamiento de autonomía técnica y facultades de autoridad para imponer sanciones a la misma, de manera que su actuación no se vea enteramente sujeta a la Superintendencia de Bancos.

Cuando hablamos de autonomía técnica nos referimos a una libertad de acción, que debe ser otorgada a través del ordenamiento jurídico correspondiente, a fin de que la referida División pueda:

- ✎ Nombrar y remover sus funcionarios;
- ✎ Emitir sus propias disposiciones, relacionadas con su organización y atribuciones;

³ Sería un solo organismo que se encargue única y exclusivamente de la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros, tal y como pudimos apreciar que sucede en México.

- ☞ Contar con los mecanismos legales para la aplicación de sanciones a los infractores;
- ☞ Tener designadas sus propias oficinas;
- ☞ Contar con sus propios órganos de gobierno; etc.

Respecto de las facultades conferidas a dicha División, entendemos que las mismas resultan escasas e insuficientes a los fines para los que fue creada la misma, en tal sentido, además de las facultades dispuestas en el artículo 42 del proyecto de Reglamento, entendemos que debe contar con las siguientes:

- Proporcionar a los Usuarios los elementos necesarios para procurar una relación más segura y equitativa entre éstos y las Instituciones Financieras;
- Expedir, cuando así proceda, a solicitud de parte interesada y previo el pago de los gastos correspondientes, copia certificada de los documentos que obren en poder de la misma, siempre y cuando se compruebe fehacientemente el interés jurídico.
- Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las Instituciones Financieras y los Usuarios, así como un sano desarrollo del sistema financiero dominicano;
- Emitir recomendaciones a las autoridades financieras para coadyuvar al cumplimiento del objeto del Reglamento;
- Emitir recomendaciones a las Instituciones Financieras para alcanzar el cumplimiento del objeto Reglamento y de la División de Servicios y Protección al Usuario de la SIB;

- Proporcionar información a los Usuarios relacionada con los servicios y productos que ofrecen las Instituciones Financieras, y elaborar programas de difusión con los diversos beneficios que se otorguen a los Usuarios;
- Analizar y, en su caso, autorizar, la información dirigida a los Usuarios sobre los servicios y productos financieros que ofrezcan las Instituciones Financieras, cuidando en todo momento que la publicidad que éstas utilicen sea dirigida en forma clara, para evitar que la misma pueda dar origen a error o inexactitud;
- Informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las Instituciones Financieras y sus niveles de atención, así como de aquellas Instituciones Financieras que presentan los niveles más altos de reclamaciones por parte de los Usuarios;
- Orientar y asesorar a las Instituciones Financieras sobre las necesidades de los Usuarios;
- Imponer las sanciones establecidas en el actual proyecto de Reglamento;
- Aplicar medidas de apremio;
- Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la División en ocasión del ejercicio de sus facultades.

Tal y como comentábamos en el Capítulo Tercero, el hecho de que el proyecto de Reglamento no contemple nada relativo a la estructura organizacional de esta División , se limita su funcionamiento y la posibilidad de actuar con cierto margen de independencia respecto del ejercicio de las facultades que a ella fueron conferidas.

- Ámbito de aplicación:

En el Capítulo Tercero de nuestro trabajo de investigación pudimos apreciar que de conformidad con el Artículo 3 del proyecto de Reglamento, las disposiciones contenidas en el mismo son aplicables únicamente a las entidades de intermediación financiera, públicas o privadas siguientes:

- a) Bancos Múltiples;
- b) Bancos de Ahorro y Crédito;
- c) Corporaciones de Crédito;
- d) Asociaciones de Ahorros y Préstamos;
- e) Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción; y,
- f) Otras entidades de intermediación financiera que la Junta Monetaria considere deben ser incluidas.

Igualmente analizábamos el error conceptual que se presenta en la LMF, lo que trae como consecuencia que sólo se contempla la protección de los usuarios del sector bancario, en la medida en que se extrapola el alcance de la LMF al proyecto de Reglamento, y en consecuencia se excluyen las demás instituciones que, a pesar de formar parte del sistema financiero en su conjunto, pertenecen a otros sectores, como son el sector bursátil, seguros y pensiones.

Asimismo mencionábamos el contenido del artículo 1 inciso d) de la LMF, el cual contempla lo relativo a la coordinación de competencias entre las autoridades que inciden en los diferentes sectores del SFD. Al respecto comentábamos que el ámbito de aplicación previsto en el proyecto de Reglamento entra en contradicción con el supuesto de *coordinación de competencias*, en la medida en que no se verifica la referida *coordinación* de los referidos sectores (bursátil, seguros y pensiones), respecto de un tema tan substancial como lo es la protección a los derechos de los usuarios de servicios financieros.

Entendemos que en ausencia de la citada coordinación, deberán preverse los ordenamientos jurídicos correspondientes que brinden protección a los diferentes sectores que conforman el sistema financiero en su conjunto, de manera que ninguno de ellos se vea lesionado en la medida en que los usuarios de tales servicios carezcan de los medios suficientes que le permitan hacer valer sus derechos.

Sin embargo, abogamos porque el marco jurídico normativo y regulador de la materia de protección a los usuarios de servicios financieros pretenda una protección integral, en la medida en que sea ampliado el concepto de *ámbito de aplicación* que el actual proyecto de Reglamento maneja. En tal sentido, proponemos que dicho proyecto se base, no en las instituciones que regula de manera exclusiva la LMF, sino en el concepto de *intermediación financiera* que se expresa en la citada Ley.

En tal virtud, a los efectos de la LMF, se entiende por *intermediación financiera* “la captación habitual de fondos del público con el objeto de cederlos a terceros, cualquiera que sea el tipo o la denominación del instrumento de captación o cesión utilizado”⁴, servicio que evidentemente no es exclusivo de las entidades del sector bancario, sino que son propias de cada uno de los sectores que conforman el sistema financiero en su totalidad.

En tal sentido, proponemos que el contenido del artículo relativo al ámbito de aplicación de la referida normativa de protección al usuario sea ampliado, en la medida en que se integren a dicho ordenamiento jurídico todas y cada una de las Instituciones Financieras que conforman cada uno de los sectores del SFD, las cuales hemos analizado en detalle en el Capítulo Primero “*Generalidades del Sistema Financiero en México y la República Dominicana y el Derecho a la Protección de los Usuarios*”, de manera que no sólo el sector bancario se vea beneficiado con las disposiciones de protección y defensa a los usuarios de éste sector en particular, y que los demás sectores, también integrantes del referido sistema, se vean desprotegidos en los términos de dicho proyecto de Reglamento.

⁴ Art. 3 Ley Monetaria y Financiera de la República Dominicana

De lo anterior se desprende la necesidad de que las medidas adoptadas a los fines de brindar protección a los usuarios de servicios financieros sean establecidas mediante una política unificada de las autoridades reguladores del sistema financiero (banca, seguros, valores y pensiones) lo que constituye el mejor aliciente a la confianza que necesita todo sector financiero para mantener y mejorar su solidez y con ello, la solidez de todo el sistema.

- Medios de resolución de conflictos

Tal y como comentamos en el Capítulo Tercero, el Artículo 42 del proyecto de Reglamento, en su literal e), maneja los conceptos de mediación y conciliación. Tales figuras se presentan en ocasión de que a la División de Servicios y Protección al Usuario de la SIB se le faculta a servir o intervenir como *mediador o conciliador* “entre el usuario y las entidades de intermediación financiera en los casos que presenten problemas comunes con una o varias entidades de intermediación financiera.”⁵

Lo primero que llama nuestra atención es el hecho de que la mediación y la conciliación son procesos alternativos de resolución de conflictos distintos.

En primer lugar, en un procedimiento de mediación, un tercero neutral, el mediador, ayuda a las partes a solucionar su controversia de manera mutuamente satisfactoria. Cualquier acuerdo al que lleguen las partes se formaliza en un contrato.⁶

Las características principales de la mediación son:

- *Es un procedimiento no obligatorio controlado por las partes.* En una mediación, no se puede imponer una decisión a las partes. A diferencia del árbitro o el juez, el

⁵ Art. 42 del Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros.

⁶ CFR. <http://arbiter.wipo.int/mediation/what-mediation-es.html>

mediador no toma decisiones. La función del mediador consiste en ayudar a que las partes lleguen a un acuerdo sobre la solución de la controversia.

- *Es un procedimiento confidencial*, lo que permite a las partes negociar de manera más libre y productiva, sin temor a la publicidad.
- *Es un procedimiento basado en los intereses de las partes*. En un litigio ante los tribunales o en un proceso de arbitraje, el resultado de un caso está determinado por los hechos objeto de la controversia y el derecho aplicable. En la mediación, las partes pueden guiarse asimismo por sus intereses comerciales. Así pues, las partes pueden decidir libremente el resultado considerando el futuro de su relación comercial y no únicamente su conducta previa.

Por su parte, la Conciliación consiste en que las partes en conflicto, voluntariamente se pongan de acuerdo, en tal sentido, conciliar implica ajustar los ánimos de quienes están en controversia. Esta circunstancia puede ser intentado por espontánea voluntad de las partes o por la mediación de un tercero (conciliador) quien, advertido de las diferencias, no hace otra cosa que ponerlos en presencia para que busquen la coincidencia. Ese tercero puede ser un particular o un funcionario; en este último caso forma parte del mecanismo procesal y lleva la impronta del Estado, que tiene un interés permanente en lograr la paz social.

Las ventajas de la Conciliación:

- ❖ Facilita la satisfacción de intereses, ya que se puede encontrar una solución a pedido de las partes a través del diálogo.
- ❖ Ahorro pues se puede ahorrar tiempo y dinero.
- ❖ El Acuerdo Conciliatorio tiene el mismo valor de una sentencia judicial, por lo que si se incumple, el afectado puede pedir a un juez que haga cumplir lo acordado inmediatamente.

- ❖ El Acuerdo lo hacen las personas involucradas en el problema lo que permite que logren resolver sus discrepancias a través de su participación activa.
- ❖ Fortalecimiento de la relación, ya que con la conciliación se puede mejorar la comunicación entre las personas en conflicto, lo que evidentemente incide en el fortalecimiento de sus relaciones.
- ❖ Confidencialidad, ya que todo aquello que se exprese en la sesión conciliatoria (audiencia) se mantendrá en reserva por las personas intervinientes y por el conciliador.

No obstante todo lo anterior, el citado proyecto de Reglamento no contempla procedimiento alguno a fin de agotar estos medios alternativos para la conclusión de las reclamaciones interpuestas por usuarios, en ocasión del incumplimiento de las instituciones financieras en todas o algunas de las obligaciones que le son impuestas, a fin de garantizar y salvaguardar la transparencia en las operaciones propias de este ámbito jurídico.

En el Capítulo Segundo (*“Medios de resolución de conflictos establecidos en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros de México”*) visualizamos el esquema de la CONDUSEF respecto de los Medios de Resolución de Conflictos que pueden implementarse para beneficiar a las partes que se ven envueltas en una controversia.

En tal sentido, se presenta el arbitraje como otra alternativa de resolución de conflictos, en la medida en que constituye una institución jurídica que permite a los particulares que a ella recurren, dirimir su controversia a través de una resolución confiable fundada en la buena fe y en la equidad del árbitro.⁷ “Es un acto jurisdiccional desarrollado por los árbitros para resolver el conflicto de interés que les ha sido sometido por los interesados,”⁸ lo que implica “una relación triangular, en cuyo vértice superior se encuentra el árbitro, que es el

⁷ CFR. De La Fuente, Jesús. *Op. Cit.* Tomo II, Pág. 1369

⁸ De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 26ta Edición. Editorial Porrúa. 1998. México. Pág. 98

sujeto ajeno a los intereses en disputa, y llamado por las mismas partes para componer las diferencias que les separan.”⁹

Sus ventajas son:

- **Rapidez.** El factor tiempo es esencial porque la propia esencia del arbitraje es la pronta solución del caso de forma definitiva.
- **Economía.** Consecuencia de la rapidez, el costo del arbitraje es menor respecto de la justicia ordinaria, dado que a pesar de que al árbitro, a diferencia del Juez, le pagan sus honorarios las propias partes, el hecho de que el litigio se resuelva en única instancia reduce tanto los costos económicos como la economía procesal y los que derivan de la mayor duración del proceso judicial.
- **Profesionalidad Especializada.** Los árbitros son especialistas en la materia objeto del litigio.
- **Confidencialidad.** En ocasiones las partes quieren o necesitan evitar la notoriedad pública para evitar riesgos de publicidad de secretos empresariales o industriales, de patentes o marcas.
- **Inmediación.** La relación de las partes, con los árbitros es más flexible que la que ofrece la jurisdicción ordinaria.
- **Resolución Integra del Conflicto.** El desarrollo y aplicación de la citada flexibilidad facilita que durante el proceso arbitral, a través de los respectivos escritos de demanda, contestación y/o reconvención, pruebas, y conclusiones definitivas, las posiciones más opuestas acaben aproximándose, lo que facilita que el árbitro pueda cumplir su misión con más eficacia y rapidez.

Entendemos que con la implementación de cualesquiera de estos procedimientos se pretende garantizar los derechos de las partes que intervienen en los mismos, ya que, no obstante estamos manejando un concepto de protección a los usuarios, las diferencias que puedan suscitarse deberán ser resueltas de manera imparcial y equitativamente, y no pretendiendo beneficiar o inclinarse únicamente hacia los usuarios.

⁹ Briceño Sierra, Humberto. *El Arbitraje Comercial*. 2da Edición. Editorial Limusa. México 2001. Pág. 12

A nuestro juicio, las características de imparcialidad y equidad se muestran ausentes en el *procedimiento* que establece el proyecto de Reglamento de Protección a los Usuarios de los Servicios Financieros en ocasión de que el Artículo 26, tal y como comentamos en el Capítulo Tercero, no contempla a las entidades financieras como parte del procedimiento que se llevaría a cabo a los fines de resolver los conflictos suscitados entre éstas y los usuarios de los servicios que proporcionan. Sino que únicamente hace mención de la intervención por parte del usuario en la medida en que sólo a éste se le permite entregar a la dicha División de Servicios y Protección al Usuario de la SIB, la documentación que fundamente su reclamación, no dando oportunidad a las entidades de intermediación a que pongan a disposición de dicha autoridad los medios de defensa que justifiquen sus actuaciones.

Adicionalmente, debemos comentar que no obstante no se prevén los medios o procedimientos mediante los cuales la División efectivamente actuará como mediador o conciliador, tampoco se dispone nada con relación a los requisitos que debe reunir el personal debidamente capacitado o especializado con el que deberá contar dicha División a fin de ejercer tales funciones.

En tal sentido proponemos que, aquellas personas que pretendan desempeñarse, ya sea como conciliador o como árbitro, deberán reunir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano dominicano en pleno goce de sus derechos;
- Tener título y cédula profesional;
- Contar por lo menos con tres (3) años de práctica legal en asuntos financieros;
- Gozar de reconocida competencia y honorabilidad, y
- No ser accionista, consejero, comisario o ejercer cualquier tipo de empleo en alguna Institución Financiera.

- De las resoluciones de la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos:

En el Capítulo Tercero (*Medios de Resolución de Conflictos de Usuarios de Servicios Financieros en la República Dominicana*) analizábamos el hecho de que en que el ordenamiento jurídico objeto de nuestro análisis no atribuye cualidad alguna a las resoluciones de dicha División.

Es nuestra opinión que en la medida en que dicho ordenamiento jurídico no le atribuye cualidad alguna a las resoluciones de dicha División, parecería que las mismas no tienen carácter definitivo respecto del conflicto suscitado. En tal virtud, los usuarios podrían perfectamente agotar primeramente una instancia ante la Institución Financiera en cuestión, posteriormente ante la citada División y, de no considerar tal decisión como justa, podrían apoderar a los tribunales ordinarios, a los fines de resolver la reclamación en cuestión.

A nuestro entender, lo anterior carece de todo sentido, en ocasión de que no tendría razón de ser la segunda instancia, ya que del modo en el que está estructurado constituiría más bien un proceso dilatorio de los intereses de los usuarios reclamantes.

Lo anterior entra en franca contradicción con el objeto y la finalidad que se pretende con la creación de una instancia especializada, ya que lo que se busca es precisamente evitar que se verifique la franca desventaja que presentan los usuarios frente a las entidades cuando acuden a los tribunales ordinarios, a fin de buscar solución a las controversias suscitadas en la prestación de servicios financieros. Esta posición desventajosa obedece a que las entidades cuentan con los medios necesarios para atender dichos asuntos, mientras que los usuarios, en muchas ocasiones, renuncian a la posibilidad de acudir a los citados tribunales, en virtud de que carecen de recursos, tiempo y conocimientos para poder asesorarse legalmente.

Por esta razón proponemos que se confiera precisamente el carácter de definitivo a las resoluciones de la División de Servicios y Protección al Usuario de la SIB en ocasión del

agotamiento de alguno de los procedimientos alternativos de resolución de conflictos que comentamos en el punto anterior

En México, en virtud de que, a través de la CONDUSEF, se contempla un procedimiento específico a seguir para la resolución de controversias, la decisión dictada a tales fines es definitiva y ejecutoria, lo que a nuestro juicio da certeza y sentido a todo el procedimiento.

- Mecanismos de Apremio:

Es nuestra opinión que resulta importante considerar algún mecanismo que la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos, como órgano de protección al usuario, pueda implementar a los fines de incentivar el cumplimiento por parte de las instituciones financieras de las sanciones de que hayan sido objeto, en ocasión de las resoluciones condenatorias, impuestas por dicha División, en virtud del incumplimiento de sus obligaciones en la prestación de los servicios financieros.

En tal sentido, y al igual y como se prevé en la legislación mexicana, proponemos la imposición de una multa adicional a la sanción, por concepto precisamente de incumplimiento respecto de dicha obligación.

En virtud de lo anterior, y a los fines indicados, resulta necesario que en dicho proyecto de Reglamento se disponga el plazo específico en el cual la entidad financiera condenada deberá satisfacer la multa impuesta por la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos. Es decir, que se determine un plazo determinado en el que la institución financiera en cuestión cumpla con la obligación omitida o para que normalice la operación irregular motivo de la sanción.

La Legislación Mexicana prevé en el supuesto anterior que la Institución Financiera tendrá un plazo de quince días (15) hábiles contado a partir de la notificación para dar cumplimiento a lo dispuesto en el laudo arbitral emitido, y en tal sentido prevé, en su

Artículo 94 fracción VII, que se impondrá una Multa de 100 a 1000 días de salario, a aquella Institución Financiera que no cumpla el laudo arbitral en el citado plazo.

- Ampliar Título relativo a las sanciones:

El punto anterior, evidentemente incide en que contenido del artículo 51 del Proyecto de Reglamento, relativo a las sanciones. Esto en la medida en que dicho artículo deberá ser ampliado, estableciendo expresamente la sanción que procederá en aquellos casos en los que las sanciones impuestas a las entidades de intermediación financiera no sean satisfechas o cumplidas en el plazo establecido.

Adicionalmente entendemos que deberá contemplarse que la imposición de sanciones no relevará al infractor de cumplir con las obligaciones, o regularizar las situaciones que motivaron las reclamaciones de los usuarios, de tal forma que se salvaguardan los derechos de éstos.

Asimismo, proponemos que en dicho Título se considere la sanción que correspondería en aquellos casos en los que una entidad financiera incurra en más de una ocasión en conductas respecto de las cuales hubiese anteriormente recibido una sanción, en la medida en que dicha figura jurídica (la reincidencia) implica una *circunstancia agravante* respecto del comportamiento antijurídico de la entidad financiera en cuestión.

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros mexicana prevé que en caso de reincidencia la CONDUSEF podrá sancionar a las instituciones financieras con multa de hasta el doble de la originalmente impuesta.

- Establecimiento de oficinas de la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos en toda la República Dominicana:

Un aspecto que no es considerado en el proyecto de Reglamento de Protección para los Usuarios en la República Dominicana es el establecimiento de oficinas de la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos en diferentes partes del país.

En la legislación mexicana se prevé la creación de delegaciones, como unidades administrativas desconcentradas del mismo, jerárquicamente subordinadas a la administración central, con facultades específicas y competencia territorial para resolver sobre la materia.

Respecto de lo anterior, resulta de interés comentar que el territorio dominicano está dividido en 28 provincias¹⁰ y un Distrito Nacional. Asimismo, se divide en tres regiones¹¹ de planificación que son:

1. *Región Norte o Cibao,*
2. *Región Sureste, y*
3. *Región Suroeste*

En ocasión de lo anterior, consideramos conveniente el establecimiento de oficinas de la División de Servicios y Protección al Usuarios de la SIB en estas tres regiones de la República, con lo que se lograría brindar más efectivamente los servicios que pretendan la protección de los usuarios, a fin de facilitar el acceso de los usuarios a los medios de defensa de sus derechos creados por el proyecto de Reglamento.

- Substanciación del recurso de revisión por parte de las entidades de intermediación financiera:

¹⁰ Una provincia es una división territorial sujeta a una autoridad político-administrativa, la cual depende del Gobierno Central.

¹¹ Región es un conjunto geográfico unido por características económicas, sociales, institucionales y físicas iguales o semejantes canalizadas hacia un desarrollo integral

El proyecto de Reglamento de la República Dominicana no contempla mecanismos en beneficio de las entidades de intermediación financiera, mediante los cuales éstas puedan solicitar una revisión respecto de las decisiones que la División creada a tales fines emita.

Consideramos que en ausencia de este recurso, resulta arbitrario el ejercicio de las facultades concedidas a dicha División, lo cual lesiona el sector financiero en su conjunto, en la medida en que "la arbitrariedad se trata de una conducta antijurídica de los órganos del Estado."¹² Implica un acto o conducta de proceder contrario a lo justo, a lo razonable o a lo legal inspirado por la voluntad, el capricho o un propósito particular, y se sustenta en el criterio subjetivo de la persona que ejerce el Poder del Estado.

Evidentemente este recurso no se refiere a las decisiones que tome dicha División en ocasión de las reclamaciones que sean interpuestas por los usuarios, ya que estas serán definitivas, luego de agotado el debido procedimiento de resolución de conflictos, sino más bien que dicho recurso de revisión procederá respecto de las decisiones u opiniones que emita la misma, en ocasión de las obligaciones que deben ser cumplidas por las entidades financieras, a saber:

- Remitir, para fines de aprobación de la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos, todo proyecto de campaña publicitaria, destinada a promover los productos de las entidades de intermediación financiera, con la finalidad de verificar que la misma contenga la información pertinente para edificar al usuario del producto y confirmar que no constituya publicidad engañosa.
- Acoger y cumplir las decisiones y recomendaciones que emanen de la División de Servicios y Protección al Usuario con relación al estudio que ésta realice de los Contratos de Adhesión

¹² Legaz y Lacambra, Luis. *Filosofía del Derecho*, 5º Edición. Editorial Bosch, Barcelona 1979, Pág. 630.

La legislación mexicana prevé la posibilidad de substanciar un recurso de revisión por parte de las entidades de intermediación financiera. Dicho recurso se interpondrá por escrito y procederá dentro del plazo de quince días (15) hábiles contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Contempla además que dicho escrito deberá presentarse ante la autoridad que dictó la resolución correspondiente y será resuelto por el Presidente o por el área de la CONDUSEF que éste determine. Asimismo dispone que contra la resolución emitida para resolver el recurso de revisión no procederá ningún otro recurso.

CONCLUSION UNICA

Nuestra investigación nos ha permitido comprender la importancia y trascendencia de que un país cuente con una normativa o marco jurídico que de manera especial proteja y defienda los derechos del público usuario de los servicios prestados por los distintos intermediarios financieros. En tal sentido, la existencia de dicha normativa pone a disposición de los usuarios de servicios financieros los elementos que les permitan comprender claramente el alcance de sus derechos y obligaciones en materia financiera, a efecto de proveer a su cumplimiento o a exigir el respeto a sus derechos.

La República Dominicana, mediante el proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros, ha pretendido incorporarse a la lista de países que cuentan con un ordenamiento que prevea la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios de servicios financieros, a fin de fortalecer los mecanismos de supervisión y vigilancia de los intermediarios financieros.

En tal sentido, el Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de Servicios Financieros de la República Dominicana, no obstante constituye el primer marco normativo que pone a disposición de los usuarios de servicios financieros mecanismos para hacer valer los derechos que les han sido reconocidos en dicho sector, consideramos que presenta aspectos de alguna manera incoherentes que inciden de manera negativa en la capacidad de la División facultada a estos fines, de brindar la debida y correcta protección que se pretende a los usuarios.

En tal sentido, y en ocasión de nuestro Estudio Comparativo del Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de Servicios Financieros de la República Dominicana con la Ley Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros en México pudimos concluir que la Legislación Dominicana que pretende ser aprobada a los fines citados, debe ser modificada en los siguientes aspectos:

- *El Organismo regulador.* La División de Servicios y Protección al usuario de servicios financieros, como dependencia de la Superintendencia de Bancos, podría implicar imparcialidad respecto de las resoluciones reclamaciones suscitadas entre usuarios y las entidades de intermediación financiera. En tal sentido proponemos el otorgamiento de autonomía técnica y ampliación en las facultades que actualmente le confiere el proyecto de Reglamento a dicha División, de manera que su actuación no se vea enteramente sujeta a la Superintendencia de Bancos.
- *Ámbito de aplicación restringido.* Abogamos porque el marco jurídico normativo y regulador de la materia de protección a los usuarios de servicios financieros pretenda una protección integral, de manera que no sólo el sector bancario se vea beneficiado con las disposiciones de protección y defensa a los usuarios de dicho sector en particular, sino que sean incluidos los demás sectores que conforman el sistema financiero dominicano (valores, seguros y pensiones).
- *Medios de Resolución de Conflicto.* Consideramos necesaria la creación de una verdadera instancia en la que se ventilen y resuelvan los conflictos surgidos con motivo de la contratación de servicios financieros. Entendemos que con la implementación de procedimientos como la conciliación y el arbitraje se garantiza más efectivamente los derechos de las partes que intervienen en los mismos.
- *De las resoluciones de la División de Servicios y Protección al usuario de la Superintendencia de Bancos.* Abogamos por que el ordenamiento jurídico regulador otorgue carácter definitivo a las resoluciones que emita la División de Servicios y Protección al Usuario de la Superintendencia de Bancos en ocasión de las reclamaciones que hubiesen surgido en ocasión de los conflictos suscitados entre un usuario y una entidad financiera.
- *Mecanismos de Apremio.* Proponemos la implementación los mecanismos suficientes que permitan a la División creada para la protección de los usuarios

incentivar el cumplimiento de las instituciones financieras de las sanciones de que hayan sido objeto.

- *Ampliar Título relativo a las sanciones.* Consideramos necesaria la ampliación del título relativo a las sanciones que propone el proyecto de Reglamento dominicano, en la medida en que se establezca expresamente la sanción que procederá en aquellos casos en los que las sanciones impuestas a las entidades de intermediación financiera no sean satisfechas o cumplidas en el plazo establecido. Asimismo, proponemos que en dicho acápite se considere la sanción que correspondería en caso de reincidencia.
- *Establecimiento de oficinas de la División de Servicios y Protección al Usuario de la SIB en diferentes partes de la República Dominicana.* Consideramos conveniente el establecimiento de diferentes oficinas de la División de Servicios y Protección al Usuario de la SIB, en las tres regiones que integran el territorio dominicano, con lo se facilitaría el acceso de los usuarios a los medios de defensa de sus derechos, creados por el reglamento.
- *Substanciación del recurso de revisión por parte de las entidades de intermediación financiera.* Consideramos importante la implementación de mecanismos en beneficio de las entidades de intermediación financiera, mediante los cuales éstas puedan solicitar una revisión respecto de las decisiones que la División creada a tales fines emita, de manera que sus decisiones no resulten arbitrarias.

En definitiva, con esta investigación nuestra intención es colaborar con la elaboración de dicho Proyecto de Reglamento para la Protección de los Usuarios de los Servicios Financieros en la República Dominicana, y que actualmente está siendo objeto de análisis por los sectores correspondientes a los fines de su aprobación definitiva y promulgación.

Con lo anterior pretendemos puedan corregirse a tiempo aquellas cuestiones que a nuestro entender constituyen un obstáculo para su debida implementación, de manera que se brinde

certeza y seguridad jurídica a los usuarios, en la medida en que se reconozcan y respeten los derechos consagrados en dicho ordenamiento, a la vez que coadyuve al sano e integral desarrollo del Sistema Financiero Dominicano y de sus autoridades, en la medida en que se dé la adecuada respuesta a los reclamo de la población en general en pro de una instancia para proteger los derechos de los usuario de los servicios financieros.

ABREVIATURAS

AFORES	Administradoras de Fondos para el Retiro
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones de la República Dominicana
ARS	Administradoras de Riesgos de Salud de la República Dominicana
BANXICO	Banco de México
BC	Banco Central de la República Dominicana
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNSF	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
CONSAR	Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
IPAB	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
JG	Junta de Gobierno
JM	Junta Monetaria de la República Dominicana
LCNBV	Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
LIC	Ley de Instituciones de Crédito
LMF	Ley Monetaria y Financiera de la República Dominicana
LMV	Ley del Mercado de Valores
LOAAC	Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LPAB	Ley de Protección al Ahorro Bancario
LPDUSF	Ley de la Protección y Defensa al Usuario de

	Servicios Financieros
LSAR	Ley de Sistema de Ahorro para el Retiro
PSS	Proveedoras de Servicios de Salud
RD	República Dominicana
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
SDSS	Sistema Dominicano de Seguridad Social
SESPAS	Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social
SFD	Sistema Financiero Dominicano
SFM	Sistema Financiero Mexicano
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIB	Superintendencia de Bancos de la República Dominicana
SIEFORES	Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro
SIP	Superintendencia de Pensiones de la República Dominicana
SIS	Superintendencia de Seguros de la República Dominicana
SIV	Superintendencia de Valores de la República Dominicana

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

1. Acosta Romero Miguel. Nuevo Derecho Bancario. 6ta Edición. Editorial Porrúa. México, 1997.
2. Briceño Sierra, Humberto. El Arbitraje Comercial. 2da Edición. Editorial Limusa. México 2001.
3. Capitant, Henri. Vocabulario Jurídico. Ediciones Depalma. Buenos Aires, Argentina. 1986.
4. Couture J, Eduardo. Vocabulario Jurídico. Editorial Depalma, Buenos Aires. 1997.
5. De la Fuente Rodríguez, Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Tomo I Editorial Porrúa, México, 2002
6. De la Fuente Rodríguez, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Tomo II Editorial Porrúa, México, 2002.
7. De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. 26ta Edición. Editorial Porrúa. México, 1998
8. Diccionario Enciclopédico, Nuevo Espasa Ilustrado. España. 2000.
9. Fuentes, Mercedes. El proyecto de Ley de autonomía del Banco Central. Revista de Derecho Bancario y Bursátil, Madrid No. 51, 1993
10. Goldschmidt, Werner. *La Imparcialidad como principio básico del proceso*. Librería Jurídica, Valerio Abeledo. Buenos Aires. 1955.
11. Gómez Lara, Cipriano. Derecho Procesal Civil Editorial Trillas, 2da Edición. México, 1985.
12. Gómez Ruano, Sofía. Particularidades del Mecanismo de Arbitraje previsto en la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Centro de Arbitraje de México (CAM).
13. Legaz y Lacambra, Luis. *Filosofía del Derecho*, 5º Edición. Editorial Bosch, Barcelona 1979.
14. Matheus, Maria Milagros. Relaciones de los Institutos Autónomos con la Administración Central. Cuestiones Políticas. Venezuela No. 14. 1995.
15. Mendoza Martill, Pablo E. y Eduardo Preciado Briceño. Lecciones de Derecho Bancario. Editorial Porrúa. 2da Edición. México 2003.
16. Montes de Oca, Pólit Berenice. El Amparo Constitucional Garante de los Derechos Subjetivos. Asesora del Tribunal Constitucional. Quito, Ecuador.

17. Nuevo Diccionario Jurídico. D-H Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. UNAM, México. 2000.
18. Ochoa Campos, Moisés. Descentralización o Autonomía Municipal. Índice. México 1982.
19. Ochoa Gálvez, Gilberto. Una visión neoinstitucionalista del Sistema Bancario en México y su transición hacia el Sistema Bancario Globalizado. Facultad de Economía. UNAM. 2003.
20. Ovalle Favela, José. Teoría General del Proceso. Coalición de Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México, 1991
21. Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, 10ma Edición, México, 1977.
22. Pedroza de la Llave, Susana Thalía. Los Órganos Constitucionales en México.
23. Quintana Adriano, Elvia Arcelia. Derechos de los usuarios de la Banca. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1era Edición. México 2000.
24. Ribó Durán, Luis. Diccionario de Derecho. 2da Edición. Bosch Casa Editorial, Barcelona.
25. Victoria Contreras, Omar E. El defensor del cliente bancario: una realidad posible. Gaceta Judicial. República Dominicana.2002
26. Victoria Contreras, Omar E. Entes Reguladores y Protección al Consumidor. Gaceta Judicial. República Dominicana.2003

LEGISLACION

27. Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social
28. Ley de Ahorro y Crédito Popular
29. Ley de Instituciones de Crédito
30. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores
31. Ley de Protección al Ahorro Bancario
32. Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros de México.
33. Ley del Banco de México.
34. Ley del Mercado de Valores de la República Dominicana
35. Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro
36. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros
37. Ley Monetaria y Financiera de la República Dominicana

38. Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
39. Proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros de la Republica Dominicana
40. Reglas de Procedimiento a que se refiere el artículo 72 bis de la Ley de Protección y
41. Defensa al Usuario de Servicios Financieros

PAGINAS DE INTERNET

42. <http://accigame.banamex.com.mx/capacitacion/up/participantes/sistema1.htm>
43. <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/306/7.pdf#search='concepto%20de%20autonomia'>
44. <http://www.camex.com.mx/nl16-cont.htm>
45. http://www.conducef.gob.mx/reclamacion_consulta/reclamacion.htm
46. http://www.condusef.gob.mx/inf_gen/asuntqueno.htm
47. http://www.condusef.gob.mx/inf_gen/que_es.htm
48. http://www.condusef.gob.mx/inf_gen/sujetos_atencion.htm
49. http://www.condusef.gob.mx/marco_juridico/marco_juridico.htm
50. http://www.condusef.gob.mx/sistema_financiero/sistema_financiero.htm
51. <http://www.condusef.gob.mx/transparencia/org/basica.htm>
52. <http://www.shcp.gob.mx/servs/casfim1/fl37.html>
53. <http://www.shcp.gob.mx/servs/casfim1/menu.html>
54. <http://www.shcp.gob.mx/servs/casfim1/sector01.html>
55. <http://www.sipen.gov.do/nosotros.html>
56. <http://www.siv.gov.do/somos/index.htm>
57. <http://www.todoelderecho.com/Apuntes/Civil/Apuntes/clasificacionnasleyes.htm>