



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

“Intervención de la Comisión Nacional de Protección y Defensa
de Usuarios de Servicios Financieros en los contratos de
adhesión en materia financiera”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

ALEJANDRA ELIZABETH SANTAMARÍA CRUCES

ASESOR: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

Marzo 2006



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.

INTRODUCCIÓN

CAPITULO PRIMERO

LA ADMINISTRACIÓN DEL DULCE PÉDULO

1.1. Contexto

Doy gracias a Dios por permitirme realizar este sueño y por darme unos padres maravillosos que siempre han estado conmigo y a quienes agradezco infinitamente todo lo que han hecho por mí.

Gracias al Dr. Gabino Eduardo Castrejón García por todo su apoyo y disposición.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
-------------------	---

CAPITULO PRIMERO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

I.- Concepto.....	6
-------------------	---

II - Fundamento constitucional	7
--------------------------------------	---

III.- La Administración Pública Centralizada.....	8
---	---

A) Presidente de la República.....	9
B) Secretarías de Estado	12
C) Departamentos Administrativos	26
D) Consejería Jurídica	29

IV.- Órganos Desconcentrados	32
------------------------------------	----

V.- Administración Pública Paraestatal	35
--	----

A) Organismos Descentralizados.....	36
B) Empresas de Participación Estatal	38
C) Instituciones Nacionales de Crédito.....	40
D) Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito.....	42
E) Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas.....	43
F) Fideicomisos	44

VI.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público	
--	--

A) Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia financiera.....	47
B) Órganos desconcentrados de la Secretaría	52
C) Intervención de la Secretaría en te CONDUSEF.....	58

CAPITULO SEGUNDO COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS

I.- Fundamento legal.....	61
---------------------------	----

II.- Naturaleza Jurídica	62
--------------------------------	----

III.- Competencia.....	63
------------------------	----

IV- Funciones.....	64
--------------------	----

V.- Organización	67
VI.- Registro de Prestadores de Servicios Financieros.	70
VII- Procedimiento conciliatorio.	74
VIII.- Procedimiento arbitral	78
IX.- Sanciones.	80

CAPITULO TERCERO

CONTRATOS DE ADHESIÓN EN MATERIA FINANCIERA

I.- Concepto del contrato de adhesión.	82
II.- Naturaleza jurídica del contrato de adhesión.	84
III.- Necesidad económica del contrato de adhesión	86
IV.- Regulación legal de los contratos de adhesión en materia financiera.	90
V.- Cláusulas que deben contener los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras.	95

CAPITULO CUARTO

INTERVENCIÓN DE LA CONDUSEF EN LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN

I.- La Dirección General de Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros.	101
II.- La Dirección General Jurídico Consultiva.	102
III.- Recomendaciones a las instituciones financieras sobre los contratos de adhesión.	103
IV.- Necesidad de imponer como obligación para las instituciones financieras acatar las recomendaciones realizadas por la CONDUSEF a sus contratos de adhesión	105
V - Propuesta para modificar la Ley de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros.	110
CONCLUSIONES.	114
BIBLIOGRAFÍA.	117

INTRODUCCIÓN

Desde antaño ha sido necesario regular las relaciones de consumo que se establecen entre los prestadores de bienes y servicios con sus clientes, dado el abuso que en muchas ocasiones se han presentado por parte del proveedor hacia el cliente, adoptando este último una situación de desventaja y vulnerabilidad frente al primero.

Ante tal situación, es como en México en 1976 se promulga la Ley Federal de Protección al Consumidor, creándose el Instituto de Protección al Consumidor, el cual se encargaría de dar atención a las quejas que se recibieran en contra de algún proveedor de bienes y servicios.

Posteriormente, dicho instituto se transformó en lo que ahora es la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor, un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Dicha Procuraduría, a pesar de sus nobles funciones, no tiene competencia para solucionar los conflictos surgidos entre las instituciones que prestan servicios financieros, por ser éste un sector más especializado.

Ante tal necesidad, es como en 1999 surge la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, mediante la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada el 18 de enero de 1999.

De todas las quejas recibidas en la CONDUSEF, no siempre se solucionan de manera satisfactoria para el reclamante, a pesar de que la institución reclamada es quien actuó mal. Lo anterior principalmente se debe a que los contratos de adhesión con los que establecen las relaciones con sus clientes son onerosos para éstos.

Lo mas preocupante del problema, es el hecho de que estas instituciones formulan su contrato de manera arbitraria, ya que si bien es cierto diversas leyes en materia financiera, establecen los lineamientos bajo los cuales deberán ser redactados, también lo es que no establecen algún tipo de sanción para aquellos que no cumplen con estos lineamientos, aprovechando esta situación algunas instituciones para insertar en sus

contratos cláusulas abusivas, las cuales a pesar de parecerle injusta al futuro cliente, firma los contratos porque pretende cubrir la necesidad que lo impulsa a contratar.

Ante tal situación se hace necesario se establezca algún tipo de supervisión o vigilancia que de manera efectiva, supervise que los contratos utilizados por instituciones financieras cumplan con los lineamientos que establecen las leyes en la materia y de no ser así se establezca algún tipo de sanción, teniendo la obligación dichas instituciones de someter, sin excepción alguna, su contrato de adhesión.

La tesis que se presenta no tiene mas finalidad que poner mi granito de arena en un tema que todavía está abandonado por nuestra legislación, incluso por nuestra doctrina; teniendo como propósito principal servir de apoyo a quienes deseen consultar más sobre los contratos de adhesión en materia financiera y que tomemos conciencia como consumidores responsables.

Para la elaboración del trabajo me planteo como hipótesis la siguiente pregunta:

¿Es necesario que las recomendaciones que emita la CONDUSEF respecto de los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras en las operaciones con sus clientes, tengan fuerza vinculatoria con éstas?

A efecto de dar respuesta a esta pregunta, se ha dividido la tesis en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones. En el primero de ellos se exponen nociones generales de la Administración Pública Federal, brindando un panorama completo de ésta a fin de determinar la autoridad competente para vigilar y supervisar el sistema financiero del país.

En el capítulo segundo, se trata los aspectos relevantes de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa del Usuario de Servicios Financieros (CONDUSEF), tales como su fundamento legal, su naturaleza jurídica, funciones, organización, etcétera, a efecto de comprender qué es y como funciona la Comisión, así como los principios con los que se rige.

En el capítulo tercero se plantea lo que es el contrato de adhesión, concepto, naturaleza jurídica, necesidad económica, etcétera, a fin de tener una mejor comprensión de lo que

es dicho contrato, así como los ordenamientos legales que actualmente lo rigen y sus usos en la actualidad.

Por último, el capítulo cuarto denominado “Intervención de la Condusef en los contratos de adhesión”, planteo la necesidad de otorgar a la Comisión los medios para obligar a las instituciones financieras a cumplir sus determinaciones, proponiendo reformas a diversos ordenamientos legales.

CAPITULO PRIMERO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

I.- CONCEPTO

El concepto de “administración” en su acepción general, se refiere a cualquier actividad pública o privada.

La administración es un proceso necesario para determinar y alcanzar un objetivo o meta, por medio de una estructura que nos lleva a una acción efectiva o esfuerzo humano coordinado y eficaz, con la aplicación de adecuadas técnicas y aptitudes humanas.

En su concepto tradicional “administrador” del latín “*administrator*” compuesto de ad y manus y tractum, se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio –es la persona que administra-, es decir, que tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomendó. Pública apunta la idea de pertenecer a todo el pueblo, lo que es o debe ser común del pueblo.¹

Pierre Escoube define a la Administración Pública como el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o los particulares y que determinan los poderes constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la Nación.

El fin de la administración pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro.

La administración pública federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Poder Ejecutivo y se caracteriza por un conjunto de

¹ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, p. 70.

órganos centralizados, desconcentrados y paraestatales, que tiene a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en la forma de servicios públicos.

Para Serra Rojas la Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.

Para Acosta Romero, la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen, directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: 1) elementos personales; 2) elementos patrimoniales; 3) estructura jurídica; y 4) procedimientos técnicos.²

II.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política Mexicana promulgada el 5 de febrero de 1917, misma que entró en vigor el 1º de mayo del mismo año, contemplaba en su artículo 90 la organización administrativa del Gobierno Federal, estableciendo que “Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.”

Es decir, anteriormente sólo se contemplaba una administración pública centralizada, encargada al Ejecutivo Federal con apoyo en las Secretarías.

No es hasta la reforma del 21 de abril de 1981 que se contempla la administración paraestatal, quedando el artículo 90 como sigue “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de

² Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, p. 96.

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 determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

III.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

De acuerdo a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una de las formas de organización de la Administración Pública Federal es la centralización, cuya estructura esta integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica, según lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La centralización presupone una estructura que agrupa a los diferentes órganos que la componen, bajo un orden determinado, alrededor de un centro de dirección y decisión de toda actividad que tiene a su cargo, organización que se mantiene fundamentalmente en razón de un vínculo denominado jerarquía o poder jerárquico.

Encontrando en la centralización una coordinación de los órganos que la componen y que en razón de la competencia que tienen asignada, delimitan su actividad para no interferir en sus acciones, coordinación que permite un orden y agrupación específica, independientemente de que en forma interna cada órgano tenga su estructura particular, es decir, su propio orden jerárquico.

En este sentido, la jerarquía juega un papel preponderante, ya que une en línea vertical a las diferentes dependencias de la administración centralizada y a las unidades administrativas en su organización interna; y en línea horizontal la coordinación permite su funcionamiento a través de la distribución de competencias.

De tal manera es como Jorge Olivera Toro ha definido a la centralización como: “la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados

bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores.”³

Por su parte Miguel Acosta Romero, señala que: “La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.”⁴

Esta forma de organización plantea la concentración de poderes en una persona que se encuentra en la cúspide de la estructura administrativa, por lo que la función administrativa que ejerce el Poder Ejecutivo esta atribuida a esa persona. Sin embargo en virtud de la imposibilidad que representa el que un solo individuo realice todas las actividades tendientes al ejercicio de su función, para el despacho de los asuntos del orden administrativo cuenta con diversas dependencias denominadas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como una Consejería Jurídica y demás unidades de asesoría de apoyo técnico y de coordinación.

A) Presidente de la República

El Presidente de la República es el único titular del Poder Ejecutivo. En la organización constitucional mexicana tiene un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo.

Su carácter de órgano político deriva de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Dentro de la esfera que le señala la ley, su voluntad constituye la voluntad del Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 39 señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, emanando de éste todo

³ Delgadillo Dominguez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*, 1er. Curso, p. 89

⁴ Acosta Romero, M., p.69.

poder publico, así también en su artículo 40 nos dice que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una republica representativa, democrática y federal, ejerciendo su soberanía a través de los Poderes de la Unión (art 41), siendo éstos el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art 49), depositando el ejercicio del Poder Ejecutivo en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Según se desprende de lo anterior, la Constitución considera a la soberanía como un poder que no tiene encima de él a ningún otro y que constituye un derecho cuyo titular es el pueblo. Como éste se organiza en una república representativa, ejerciendo sus derechos por conducto de los Poderes de la Unión, resulta que el titular del Poder Ejecutivo, al actuar dentro de la esfera de competencia que la misma Constitución le señala, está representando al pueblo en el ejercicio de su soberanía.

Como órgano administrativo, el Presidente de la República realiza su función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo; es decir, ejecutando las leyes, pero no solamente como una tarea mecánica, sino como una tarea más amplia y general. Hay autores que exclusivamente restringen su carácter administrativo a ejecutar leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Sin embargo, su función administrativa es mucho más amplia, ya que las decisiones más trascendentales en todos los ramos de la administración dependen de él, los nombramientos de sus colaboradores más cercanos y aún de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (con aprobación del Senado); materialmente legisla en ejercicio de la facultad conferida por la Constitución en los artículos 71 fracción I, 89 fracción I y 131 párrafo segundo; entre otras actividades más que realiza como órgano administrativo.

En otros términos, cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa esta realizando o siguiendo la voluntad del legislador, a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual se realiza su propia voluntad, la cual resulta ser la voluntad del Estado, dado el carácter representativo con que la realiza.

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el Jefe de la Administración Pública Federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando jerárquico necesarios para mantener la unidad en la Administración Pública Federal.

El órgano denominado Presidencia de la República está integrado por una serie de unidades administrativas que auxilian directa e inmediatamente al jefe del ejecutivo. Hasta el año de 1976 existía una dependencia denominada Secretaría de la Presidencia. Esta secretaría tenía a su cargo el control y seguimiento de los acuerdos presidenciales, la planeación y control de la inversión pública, el registro de leyes, decretos, acuerdos y resoluciones, así como el aspecto administrativo de la Presidencia. Al desaparecer esta secretaría sólo se dejó la estructura administrativa de apoyo al Presidente, necesaria para el ejercicio de sus funciones exclusivas, integrada por unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación.

Estas unidades administrativas debido a que no existe disposición legislativa o administrativa que establezca su estructura y organización, se han ido integrando por Acuerdos del Presidente, conforme a sus necesidades y al presupuesto.

En la actualidad la Presidencia de la República cuenta con las siguientes unidades:

- Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas
- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental
- Secretaría Particular
- Coordinación General de Opinión Pública e Imagen
- Coordinación General de Comunicación Social
- Estado Mayor Presidencial
- Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad
- Coordinación General de Administración
- Órgano Interno de Control
- Apoyo a Ex-Presidentes

B) Secretarías de Estado

La institución de la Secretaría de Estado dentro de la organización del Poder Ejecutivo, es quizá la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México.

Apenas iniciado el movimiento en Dolores, Miguel Hidalgo intentó en Guadalajara en diciembre de 1810, la organización de un gobierno con dos secretarios, uno con el carácter indeterminado de Estado y del Despacho y el otro el de Gracia y Justicia, nombrando para el primero a Ignacio López Rayón y para el segundo a José María Chico.

En la Constitución de Apatzingan de octubre de 1814, se menciona en el artículo 144 que para la eficacia de las determinaciones del Supremo Gobierno, la firma de uno de los Secretarios que establecía el artículo 134 y que eran uno de Guerra, otro de Hacienda y otro de Gobierno.

Al consumarse la independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el reglamento de 8 de noviembre de 1821, para el Gobierno interior y exterior de la Secretarías de Estado y del Despacho Universal, fijando en él la organización y competencia de las cuatro que creaba, siendo éstas la Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra con encargo de lo perteneciente a la Marina.

Las leyes constitucionales de 29 de diciembre de 1836, dispusieron que para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro ministros: uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina. (Ley Cuarta, Art. 28)

Las bases orgánicas del 12 de julio de 1843, introdujeron una innovación al crear el ministerio de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria al lado de los de Relaciones Exteriores que se extendió a los ramos de Gobernación y Policía, al de Hacienda y al de Guerra y Marina.

Las bases para la Administración de la República del 22 de abril de 1853, crearon 5 Secretarías de Estado, conservando con sus nombres la de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina, pero agregando al ramo de Relaciones Interiores a la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y creando una nueva Secretaría la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

El 12 de mayo de 1853, las bases fueron modificadas, creando una sexta Secretaría la de Gobernación.

Las constituciones de 1824, 1857 y 1917, establecieron que el Congreso establecerá mediante ley, el número de Secretarios para el despacho de los asuntos de orden administrativo de la Federación, agregando las dos últimas constituciones que la ley hará la distribución de los negocios que competan a cada Secretaría.

En la Constitución de 1917, en su artículo 14 transitorio se suprime la Secretaría de Instrucción Pública y de Justicia, por su parte la ley del 25 de diciembre de 1917, conservó las Secretarías Tradicionales de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, y Comunicaciones y Obras Públicas y creó la de agricultura y Fomento y la de Industria, Comercio y Trabajo, agregando posteriormente por reforma del artículo transitorio de la Constitución, la de Educación Pública.

El 24 de diciembre de 1958 fue publicada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual creó la Secretaría de la Presidencia, la del Patrimonio Nacional que sustituyó la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; dividió en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para quedar en Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Obras Públicas, dio a la Secretaría de Economía la denominación de Secretaría de Industria y Comercio; creó un nuevo Departamento Administrativo, el de Turismo y amplió la competencia del Departamento Agrario al convertirlo en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Posteriormente por ley de 29 de diciembre de 1974, estos dos últimos Departamentos se transformaron en Secretarías, la de Reforma Agraria y la de Turismo, quedando establecidos 17 Secretarías de Estado y solo un Departamento Administrativo.

Con fecha 29 de diciembre de 1976 se publica en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Esta nueva ley, según su iniciativa y sus reformas y adiciones actuales ha tenido el propósito de consignar en un solo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo. Se trata de adecuar la administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo, establecer de manera clara y precisa las facultades de cada una de las Secretarías evitando la duplicidad de funciones y así poder definir responsabilidades, así

también se busca satisfacer el bien común mediante el establecimiento de las prioridades, metas y objetivos que resulten comprensibles y viables y que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

En lo que se refiere a las Secretarías de Estado, desaparece la de Programación y Presupuesto, fusionando las actividades que eran a cargo de ésta con las correspondientes a las de Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación, reforma que fue publicada en el Diario Oficial el 21 de Febrero de 1992.

En lo referente a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, ésta cambia a la de Secretaría de Desarrollo Social, mediante reforma publicada en el Diario Oficial el 25 de mayo de 1992.

Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla 17 Secretarías de Estado que son:

Secretaria de Gobernación.

Secretaria de Relaciones Exteriores.

Secretaria de la Defensa Nacional.

Secretaria de Marina.

Secretaria de Seguridad Pública.

Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Secretaria de Desarrollo Social.

Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Secretaria de Energía.

Secretaria de Economía.

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

Secretaria de Comunicaciones y Transportes.

Secretaria de la Función Pública.

Secretaria de Educación Pública.

Secretaria de Salud.

Secretaria del Trabajo y Previsión Social.

Secretaria de la Reforma Agraria.

Secretaría de Turismo.

La Secretaría de Gobernación es la encargada de publicar las leyes y decretos del Congreso de la Unión, de alguna de las dos Cámaras o la Comisión permanente y los reglamentos que expida el Presidente de la República en el Diario Oficial de la Federación; es la encargada de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de culto público, iglesias, agrupaciones y asociaciones religiosas; administra el Archivo General de la Nación y vigila el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de información de interés público; vigila que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público; así también se encarga de regular, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas; fija el calendario oficial, entre otras más.

Compete a la Secretaría de Relaciones Exteriores conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; dirige el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular, velar en el extranjero por el buen nombre de México; impartir protección a los mexicanos en el extranjero; adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero; coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados; intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de que el gobierno mexicano forme parte; intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales; conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; guardar y usar el gran sello de la nación; e intervenir, por conducto del Procurador General de la República, en la extradición conforme a la ley o tratados, y en los exhortos internacionales o comisiones rogatorias para hacerlos llegar a su destino.

Compete a la Secretaría de la Defensa Nacional organizar y preparar al ejército, a la fuerza aérea; el servicio militar nacional; organizar las reservas del ejército y de la fuerza

aérea, planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y ordenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil; construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del ejército y de la fuerza aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares; asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas; administrar la justicia militar; intervenir en los indultos de delitos del orden militar; organizar y prestar los servicios de sanidad militar; adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al ejército y a la fuerza aérea; intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico.

Compete a la Secretaría de Marina organizar, administrar y preparar la Armada; ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva; organiza, administra y opera el servicio de aeronáutica naval militar y el servicio de policía marítima; construir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada; intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas, extranjeras o internacionales en aguas nacionales; intervenir en la administración de la justicia militar; construir, mantener y operar, astilleros, buques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la armada de México; asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua.

Compete a la Secretaría de Seguridad Pública desarrollar políticas de seguridad pública, proponer la política criminal en el ámbito federal, presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública, proponiendo a éste las políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del sistema nacional de seguridad pública, en los delitos del fuero común; atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones; organizar,

dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva; salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas; prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos; regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinara con la Secretaría de la Defensa Nacional; auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la Republica, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones; ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados; administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores.

Compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo; proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Gobierno del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto publico federal, la utilización razonable del crédito publico y la sanidad financiera de la administración publica federal; formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal; manejar la deuda publica de la federación y del Gobierno del Distrito Federal; realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito publico; planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende a la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito; ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito; cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección; formular la cuenta anual de la hacienda publica federal.

Compete a la Secretaría de Desarrollo Social formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza, en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población; prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda, considerando la disponibilidad de agua determinada por la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales y regular, en coordinación con los gobiernos estatales y municipales, los mecanismos para

satisfacer dichas necesidades; fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales de construcción, en coordinación con las Secretarías del Trabajo y Previsión Social y de Economía; promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano, así como para la vivienda, con la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, de los gobiernos estatales y municipales, de las instituciones de crédito y de los diversos grupos sociales; asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos, con la intervención que corresponde a la Secretaría de Economía así como a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; bajo principios que eviten el uso o aprovechamiento indebido y ajenos a los objetivos institucionales.

Compete a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales; administrar y regular el uso y promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que correspondan a la Federación, con excepción del petróleo y todos los carburos de hidrógenos líquidos, sólidos y gaseosos, así como minerales radioactivos; ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas, en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas; manejar el sistema hidrológico del Valle de México; controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras de defensa contra inundaciones; intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales, así como proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal; otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y

reconocer derechos, según corresponda, en materia de su competencia; diseñar y operar, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, la adopción de instrumentos económicos para la protección, restauración y conservación del medio ambiente.

Compete a la Secretaría de Energía conducir la política energética del país, ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio publico; conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto este relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica; otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética; realizar y promover estudios e investigaciones sobre ahorro de energía, estructuras, costos, proyectos, mercados, precios y tarifas, activos, procedimientos, reglas, normas y demás aspectos relacionados con el sector energético, y proponer, en su caso, las acciones conducentes.

Compete a la Secretaría de Economía formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país, con excepción de los precios de bienes y servicios de la administración publica federal; establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros, en coordinación con las dependencias competentes; fomentar, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país; estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Publico. Estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior; regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor; fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo; fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano; organizar la distribución y consumo a fin de evitar el acaparamiento y que las intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen el encarecimiento de los productos y servicios;

fomentar, estimular y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares.

Compete a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación el despacho de los siguientes asuntos: formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo; promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales; procesar y difundir la información estadística y geográfica referente a la oferta y la demanda de productos relacionados con actividades del sector rural; apoyar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, las actividades de los centros de educación agrícola media superior y superior; y establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda; organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícola; organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas y pecuarios, así como de otras actividades que se desarrollen principalmente en el medio rural; fomentar la actividad pesquera; establecer viveros, criaderos y reservas de especies acuáticas; promover, fomentar y asesorar técnicamente la producción, industrialización y comercialización de los productos pesqueros en todos sus aspectos; construir y conservar las obras de infraestructura pesquera y de acuicultura que requiere el desarrollo del sector pesquero, con la participación de las autoridades estatales, municipales o de particulares.

Compete a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país; regular y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos; otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones; otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como

negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales; regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, particulares y vigilar su operación; regular y vigilar la administración del sistema ferroviario; fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con los transportes o las comunicaciones y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la Administración Pública Federal de comunicaciones y transportes; regular, promover y organizar la marina mercante; establecer los requisitos que deban satisfacer el personal técnico de la aviación civil, marina mercante, servicios públicos de transporte terrestre y de telecomunicaciones, así como conceder las licencias y autorizaciones respectivas.

Compete a la Secretaría de la Función Pública organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos; establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de carrera en la Administración Pública Federal; designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal; recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables; conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida; administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén

asignados a alguna dependencia o entidad y llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente; conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere, y promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico.

Corresponde a la Secretaría de Educación Pública organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural, técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos; la enseñanza agrícola, la enseñanza superior y profesional; deportiva y militar y la cultura física en general, vigilando que se observen y cumplan las disposiciones establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional; organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares; crear y mantener las escuelas oficiales en el Distrito Federal, excluidas las que dependen de otras dependencias; organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia Secretaría o que formen parte de sus dependencias; promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero; estimular el desarrollo del teatro en el país y en general promover su mejoramiento; formular el catálogo del patrimonio histórico nacional y manejar el catálogo de los monumentos nacionales; administrar y conservar museos y monumentos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país; cooperar en las tareas que desempeña la confederación deportiva y mantener la escuela de educación física; establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial y organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la

juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social.

Compete a la Secretaría de Salud establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente. Crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio. Aplicar a la asistencia pública los fondos que le proporcionen la Lotería Nacional y los Pronósticos para la Asistencia Pública. Administrar el patrimonio de la beneficencia pública en el Distrito Federal, a fin de apoyar los programas de servicios de salud. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada e integrar sus patronatos, respetando la voluntad de los fundadores. Dictar las normas técnicas a que quedara sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad general, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público, social y privado, y verificar su cumplimiento. Dirigir la policía sanitaria general de la República, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando se trate de preservar la salud humana; así como la policía sanitaria especial en los puertos, costas y fronteras, con excepción de la agropecuaria, salvo cuando afecte o pueda afectar a la salud humana. Realizar el control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y circulación de comestibles y bebidas. Regular la higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relaciona con los alimentos que puedan afectar a la salud humana. Ejecutar el control sobre preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación y distribución de drogas y productos medicinales. Estudiar, adaptar y poner en vigor las medidas necesarias para luchar contra las enfermedades transmisibles, contra las plagas sociales que afecten la salud, contra el alcoholismo y las toxicomanías y otros vicios sociales, y contra la mendicidad. Vigilar el cumplimiento de la Ley General de Salud, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general. Establecer y ejecutar con la participación que corresponda a otras dependencias asistenciales, públicas y privadas, planes y programas para la asistencia, prevención atención y tratamiento a los discapacitados.

Compete a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos. Procurar el equilibrio entre

los factores de la producción. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, de Economía y de Relaciones Exteriores. Coordinar la formulación y promulgación de los contratos-ley de trabajo. Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública. Establecer y dirigir el Servicio Nacional de Empleo y vigilar su funcionamiento. Coordinar la integración y establecimiento de las Juntas Federales de Conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero-patronales que sean de jurisdicción federal, así como vigilar su funcionamiento. Promover la organización de toda clase de sociedades cooperativas y demás formas de organización social para el trabajo, en coordinación con las dependencias competentes, así como resolver, tramitar y registrar su constitución, disolución y liquidación. Estudiar y ordenar las medidas de seguridad e higiene industriales, para la protección de los trabajadores y vigilar su cumplimiento. Dirigir y coordinar la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. Establecer la política y coordinar los servicios de seguridad social de la Administración Pública Federal, así como intervenir en los asuntos relacionados con el seguro social en los términos de la ley. Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias.

Compete a la Secretaría de la Reforma Agraria aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos. Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural. Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal. Intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal. Mantener actualizado el Registro Agrario Nacional, así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables. Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales. Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos. Resolver, conforme a la ley, las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, en lo que no corresponda a otras dependencias o entidades, con la participación de las autoridades estatales y municipales. Manejar los terrenos baldíos, nacionales y demasías. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que dicte el Presidente de la República en materia agraria, así como resolver los asuntos correspondientes a la organización agraria ejidal.

Compete a la Secretaría de Turismo formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional. Promover las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la declaratoria respectiva. Participar con voz y voto en las comisiones consultiva de tarifas y la técnica consultiva de vías generales de comunicación. Registrar a los prestadores de servicios turísticos, en los términos señalados por las leyes. Autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, previamente registrados, en los términos que establezcan las leyes y reglamentos; y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la Administración Pública Federal. Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Promover, coordinar, y en su caso, organizar los espectáculos, congresos, excursiones, audiciones, representaciones y otros eventos tradicionales y folklóricos de carácter oficial, para atracción turística. Autorizar los reglamentos interiores de los establecimientos de servicios al turismo. Fijar e imponer, de acuerdo a las leyes y reglamentos, el tipo y monto de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística.

La estructura de la Administración Pública centralizada mantiene coordinadas a todas las Secretarías y Departamentos de Estado, ya que todas se encuentran al mismo nivel, por lo que no existe dependencia de unas con otras, sino que dependen directamente del Jefe del Ejecutivo, además de que internamente mantiene la cohesión que les da su organización jerárquica, a partir de los titulares de cada dependencia, que son nombrados y removidos libremente por el Presidente, de acuerdo a las facultades que le otorga la fracción II del artículo 89 constitucional.

La estructura básica de las dependencias del Ejecutivo, así como sus atribuciones, se encuentran señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en su artículo 14 la organización piramidal a partir de un secretario, subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, así como otros funcionarios que establezcan las demás disposiciones legales.

Al lado de su carácter político el Secretario de Estado tiene el carácter de órgano administrativo encargado del despacho de los asuntos de esa índole en la esfera de

competencia que le fija la ley; pero no tiene una competencia distinta de la del Presidente de la República, dentro de la esfera que la ley le señala ejerce sus funciones por acuerdo del propio Presidente.

La Suprema Corte ha sostenido que sería destruir la unidad del Poder Ejecutivo y olvidar que su titular es el único que tiene el uso y ejercicio de la facultades ejecutivas si se admitiera que los Secretarios de Estado tiene facultades mayores o distintas de las que corresponden al Presidente de la República.

De igual manera ha sostenido que los Secretarios de Estado no pueden emitir reglamentos por delegación del Presidente de la República.

C) Departamentos Administrativos

El Departamento administrativo no tiene antecedente en México, sino que es a partir de la Constitución de 1917 en que se prevé su existencia, la cual se debe a la intención de los legisladores de crear departamentos que, en auxilio a las labores de servicio público del Ejecutivo, fueran eminentemente administrativos, argumentando, como se puede ver en el Diario de los Debates de 1916 y 1917, "...son los otros (Departamentos Administrativos) los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tienen que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo, ofrece grandes dificultades. Por esto ha parecido a la Comisión conveniente que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México... Al grupo de órganos políticos, o político-administrativo pertenecen las Secretarías de Estado... Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán departamentos administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos

y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las cámaras a informar, no se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico”.

Fue en la Constitución de 1917 que se establecieron las Secretarías de Estado (art. 90 y 93) y los Departamentos Administrativos (art. 90) y según los antecedentes legislativos se hacía consistir la diferencia entre unos y otros, en que los Departamentos carecían de carácter político y no tenían la facultad de refrendo.⁵

Sin embargo, los artículos 90 y 92 constitucionales reformados el 21 de abril de 1981, vinieron a acabar con aquella diferencia, al determinar el primero que los negocios del orden administrativo estarán a cargo de la Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y al disponer el segundo de los preceptos que “todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o por el Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos”.⁶

Cabe mencionar que a pesar de que el Congreso Constituyente de la Constitución de 1917, contempló la existencia de esos Departamentos Administrativos, sólo fueron incluidos en ésta en su artículo 92, ya que en su artículo 90, sólo contemplaba las Secretarías de Estado, siendo hasta la reforma a la Constitución de fecha 21 de abril de 1981 en que se incluyeron como parte de la Administración Pública Centralizada.

A partir de la Constitución de 1917 los Departamentos Administrativos que han existido en nuestro país son:

Departamento Universitario de Bellas artes

Departamento de Salubridad Pública

Departamento de Aprovisionamientos Generales Fabriles

Departamento de Establecimientos y Aprovisionamientos Militares

⁵ Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916 y 1917, tomo II, p. 477 y 478

⁶ Posteriormente, también fue publicada el 3

Departamento de Contraloría
Departamento de Trabajo
Departamento Agrario
Departamento Forestal de Caza y de Pesca
Departamento de Asuntos Indígenas
Departamento de Educación Física
Departamento del Distrito Federal
Departamento de la Marina Nacional
Departamento Asuntos Agrarios y Colonización
Departamento de Turismo

Para 1982, la Ley Orgánica establecía solo dos Departamentos Administrativos, el de Pesca y el Distrito Federal, sin embargo mediante reformas a la Ley de fecha 4 de enero de 1982, el Departamento de Pesca se convirtió en Secretaría, quedando únicamente el Distrito Federal como Departamento.

Es hasta las reformas al Estatuto Orgánico del Distrito Federal y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fecha 4 de diciembre de 1997, en que se quita la calidad de Departamento Administrativo que poseía el Distrito Federal.

La organización de estos departamentos, según lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, era de un jefe de departamento, secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa y los demás funcionarios establecidos en las normas respectivas.

D) Consejería Jurídica

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es la Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada que tiene a su cargo brindar asesoría y apoyo técnico-jurídico al Presidente de la República.⁷

Encontramos su fundamento constitucional en el artículo 102 apartado “A” de la Constitución Política de la República Mexicana.

Sus funciones están establecidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 43 y en el Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por este. Tiene carácter de Secretario de Estado.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

Corresponde al Consejero Jurídico la representación de la Consejería Jurídica y entre sus principales facultades se encuentran las de expedir el Manual de Organización y el de Procedimiento de la dependencia; emitir las disposiciones a las que deberán sujetarse las dependencias de la Administración Pública Federal para la elaboración, revisión y trámite de los proyectos de iniciativa de reformas constitucionales, leyes o decretos que deban ser sometidos a la consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República; dar opinión y someter a la consideración del Presidente de la República los proyectos de iniciativa de reformas constitucionales, leyes o decretos que deban presentarse al Congreso de la Unión; dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales; prestar asesoría jurídica al Presidente de la República, en los casos previstos en el artículo 29 constitucional.

⁷ Artículo 1º del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica publicado el 3 de julio del 2003, en el Diario Oficial de la Federación.

Corresponde, además, someter a consideración del Presidente de la República los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, así como representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, cuenta con las siguientes unidades de apoyo:

- I. Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales
- II. Consejería Adjunta de Legislación y de Estudios Normativos
- III. Consejería Adjunta de de Control Constitucional y de lo Contencioso
- IV. Dirección General de Mejora Administrativa y de Innovación Institucional
- V. Dirección General de Control, Seguimiento y Evaluación de Gestión
- VI. Dirección General de Administración y de Finanzas

Compete a la Consejería Adjunta de Consulta y Estudios Constitucionales revisar los proyectos de decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos jurídicos que deba suscribir el Presidente de la República, a efecto de verificar su apego a la Constitución, leyes y demás normas aplicables; examinar los proyectos de tratados a celebrar con otros países u organismos internacionales y someter a la consideración del Consejero la opinión que deba darse al Presidente de la República; realizar estudios sobre interpretación constitucional y la constitucionalidad de actos y normas generales, así como formular los proyectos de reforma constitucional que le encomiende el Consejero; asesorar a la Dirección General de Administración y de Finanzas en el cumplimiento de sus funciones en materia de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios profesionales y relaciones laborales.

Compete a la Consejería Adjunta de Legislación y de Estudios Normativos estudiar los proyectos de reglamento, cuya expedición corresponda al Presidente de la República o la

modificación de los vigentes y presentar a consideración del Consejero el respectivo proyecto definitivo o el dictamen sobre la improcedencia de su expedición o reforma; estudiar y proponer al Consejero los ajustes técnico-jurídicos para la actualización y simplificación del sistema jurídico federal; mantener actualizada la biblioteca especializada en legislación y temas jurídicos y prestar la asistencia documental y bibliográfica requerida por las Consejerías Adjuntas y demás unidades de la Consejería, así como elaborar informes que contengan datos y estadísticas sobre la presentación y trámite de las iniciativas de ley o decreto en el Congreso de la Unión.

Es competencia de la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso disponer y coordinar la atención de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad en las que el Consejero represente al Presidente de la República y, en su caso, fungir como delegado; rendir los informes de ley en los juicios de amparo en que intervenga la Consejería Jurídica, así como ofrecer pruebas, formular alegatos, interponer toda clase de recursos y, en general, vigilar y atender su tramitación y procurar que las demás unidades administrativas cumplan con las resoluciones que se pronuncien, prestando la asesoría requerida para tales efectos; representar al Presidente de la República y a la Consejería ante los tribunales federales y del fuero común y ante toda autoridad en los asuntos y trámites jurisdiccionales y cualquier otro asunto de carácter legal en que tenga interés o injerencia, cuando esta representación no corresponda a otra dependencia del Gobierno Federal. Esta facultad incluye todos los derechos procesales que las leyes reconocen a las personas físicas y morales. Formular denuncias y querellas, presentar desistimientos, otorgar perdón cuando proceda y absolver posiciones por ausencia del Consejero, fungir como representante del Presidente de la República o del Consejero en los conflictos jurídicos de orden laboral, contando con facultades para la tramitación de dichos juicios y sus respectivos amparos; representar al Consejero y a las unidades administrativas de la Consejería ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa e interponer el recurso de revisión fiscal; asesorar a las unidades administrativas de la Consejería para que cumplan adecuadamente las resoluciones jurisdiccionales pronunciadas o las recomendaciones que sean procedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Son facultades de la Dirección General de Mejora Administrativa y de Innovación Institucional proponer al Consejero nuevos procedimientos o la mejora de los existentes

para que los recursos de que disponga la Consejería sean administrados con eficiencia, eficacia y honradez para la plena satisfacción de los objetivos a que estén destinados.

Son facultades de la Dirección General de Control, Seguimiento y Evaluación de Gestión administrar y operar el sistema de trámite documental de la Consejería, con exclusión de los asunto de naturaleza judicial.

La Dirección General de Administración y de Finanzas tiene como facultades determinar las políticas para la eficiente administración de los recursos financieros, materiales y humanos de la Consejería.

La Consejería Jurídica cuenta además con una Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal que es un cuerpo colegiado de deliberación sobre los temas de orden legal que interesen a las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal, a fin de concretar la coordinación de sus unidades de apoyo jurídico y de uniformar los criterios de interpretación y aplicación de las leyes.

La Comisión será presidida por el Consejero y se integrará con los titulares de las unidades de apoyo, asesoría y representación de las Dependencias de la Administración Pública Federal.

El Director General de Control, Seguimiento y Evaluación de Gestión fungirá como Secretario Técnico de dicha Comisión.

IV.- ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

La centralización administrativa, como forma de organización en la que los poderes se concentran en una autoridad permite la unidad de acción a la vez que genera problemas de funcionalidad, principalmente por la falta de agilidad en la toma de decisiones y de su ejecución.

Esta concentración de funciones dio origen a una forma de organización administrativa, la desconcentración, que sin excluir de la relación jerárquica a determinados órganos de la

Administración, permite cierta independencia técnica y administrativa, para darle mayor agilidad a determinados órganos.

Además que permite una atención especial a las materias que la requieren por parte de la Administración Pública, ya sea por lo delicado de su contenido, por la técnica de su manejo o por la celeridad en su tratamiento, haciendo necesaria la creación de órganos dentro de los órganos, que gozan de cierta libertad técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica de la organización.

Así Manuel María Díez señala que “La desconcentración implica que el ente central, en base a una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente...la desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central.”⁸

Podemos decir que hay una organización desconcentrada cuando dentro de un órgano central funciona otro órgano con alguna libertad técnica y/o administrativa; cuando el titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central; así también cuando las unidades del órgano desconcentrado no tienen relación jerárquica con las unidades del órgano central, de igual manera cuando las facultades del órgano desconcentrado, originariamente pertenecían al órgano central y por último los órganos desconcentrados no cuentan con personalidad jurídica ni patrimonio propio.

La figura de la desconcentración, como forma de organización administrativa, ha sido poco considerada por el Derecho, ya que inicialmente se trató como delegación de facultades, no obstante que ésta sólo se hace una transferencia de facultades a una unidad administrativa del propio órgano, sin que exista una independencia técnica o administrativa en el órgano inferior, que sigue quedando sujeto directamente a la autoridad del superior jerárquico, quien conserva las facultades cuyo ejercicio ha delegado, mientras que en la desconcentración se establece una organización diferente dentro de la organización central y el órgano que desconcentra no retiene el ejercicio de las facultades que pasan a formar parte de la competencia del órgano desconcentrado.

⁸ Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*, 1er. Curso, p. 89

La creación y regulación de las unidades desconcentradas no requiere de una disposición legislativa, pues por tratarse de aspectos internos de la administración, el propio Ejecutivo, a través del reglamento interior o de un decreto, puede crear este tipo de unidades, quedando lo anterior confirmado por el Decreto del Ejecutivo publicado el 24 de abril de 1979, en el que se establece que la creación o extinción de los órganos desconcentrados deberá ser propuesta por el titular de la dependencia al Jefe del Ejecutivo.

El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía técnica, que significa el otorgarles facultades de decisión (limitadas), así como cierta autonomía financiera presupuestaria.

La desconcentración tuvo su primera base legal expresa en el reglamento de 2 de junio de 1972, que creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, primer organismo desconcentrado y reconocido legalmente como tal.

Actualmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé en su artículo 17 la utilización de los organismos desconcentrados, al señalar que "Para la mas eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

En conclusión, se puede decir que las características de los órganos desconcentrados son:

- Son creados por una ley o reglamento.
- Dependen siempre de la Presidencia, de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- Su competencia deriva de las facultades de la Administración central.
- Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- Las decisiones más importantes dependen de la aprobación del órgano del cual dependen.

- Tienen autonomía técnica.
- No puede tratarse de un órgano superior, ya que siempre dependen de otro.
- En ocasiones tiene personalidad propia.

V.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Según lo dispuesto por el artículo 90 constitucional, constituye otra forma de organización administrativa que junto con la administración centralizada conforman la Administración Pública Federal.⁹

Por su parte el artículo 1º segundo párrafo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que:

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

El concepto de “administración paraestatal” nos da una idea de una organización administrativa paralela a la centralizada, ya que el término “paraestatal” significa “al lado de”, es decir, que aunque se trata de una organización de la administración pública, no forma parte de la centralizada, teniendo su propia estructura y funcionamiento.

La organización paraestatal se ha establecido y desarrollado de acuerdo con la evolución del Estado de Derecho, que al ir ampliando su esfera de acción e intervenir cada vez más en el campo de los particulares, ha tenido la necesidad de crear entidades que realicen actividades, que aunque no son propias o exclusivas de la función pública, su desempeño es de interés público, o que tratándose de actividades estratégicas o exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, a fin de facilitar la consecución del éxito de su empresa, lo cual se dificultaría si estuvieran

⁹ Fue en la reforma a la Constitución publicada el 21 de abril de 1981, en que se contemplo a la Administración Pública Paraestatal, ya que hasta esa fecha solo contemplaba la centralizada.

supeditadas a la organización jerárquica centralizada, que les impide libertad de acción y flexibilidad.

A) Organismos Descentralizados

Los organismos descentralizados son creados por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas o prioritarias, para la prestación de un servicio público o social; o para la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Suele confundirse el concepto de descentralización con el de desconcentración, por lo que hace necesario precisar sus diferencias, ya que la descentralización consiste en sacar de la centralización las funciones y actividades que se le asignan a un ente; mientras que la desconcentración consiste en evitar la concentración de facultades en un órgano central, sin que el nuevo órgano salga de la organización centralizada.

La descentralización consiste en que un ente jurídico que por necesidades técnicas, financieras, administrativas o jurídicas, es creado para la realización de actividades especiales, que no es conveniente que realice la organización centralizada, cuya estructura impide la celeridad o especialización en las funciones a su cargo, por lo que es necesario encargarlas a un ente diferente.

Podemos decir que la descentralización implica:

- La creación de un ente, a través de una ley o decreto del Legislativo o del Ejecutivo.
- Otorgamiento de personalidad jurídica propia, diferente de la personalidad del Estado, que es su creador.
- Otorgamiento de un patrimonio propio, que aunque originalmente pertenece al patrimonio del Estado, su manejo y aplicación se realiza de acuerdo con los fines de esta persona.
- La realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado, prestación de un servicio público o social, o de obtención o aplicación de recursos para fines de asistencias o seguridad social.

- Control por parte de la Administración Pública Centralizada a través de su integración a un sector, a cargo de una dependencia.

Asimismo el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que “Son organismos descentralizados las entidades creadas por la Ley o Decreto del Congreso de la Unión o Decreto del ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopte.”.

Características de los organismos descentralizados

- Son creados por un acto legislativo, sea ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo. El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que son creados por una ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo. Tanto Acosta Romero como Serra Rojas opinan que la creación de estos organismos por decreto resulta inconstitucional, por no desprenderse del artículo 89 constitucional la facultad del Poder Ejecutivo para crearlos, siendo facultad del Congreso de la Unión.
- Tienen régimen jurídico propio. Todos los organismos descentralizados tiene su régimen jurídico que regula su personalidad, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen generalmente lo constituye lo que es su ley orgánica. La actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por normas de derecho público como de derecho privado. Existen también algunas leyes que su aplicación les es común a diversos organismos descentralizados, como lo son la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Tienen personalidad jurídica propia. La personalidad jurídica les es otorgada por el acto creador que es un acto de autoridad. Mediante esta ficción un organismo es sujeto de derechos y obligaciones. Dicha personalidad les permitirá realizar los actos necesarios para el logro de su objeto.
- Denominación. Es la palabra o conjunto de palabras que distingue y distingue al organismo de otras instituciones similares.
- La sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial. Es el domicilio donde habitualmente residen sus órganos de decisión y dirección y el ámbito territorial lo constituye los lugares en donde actúa el organismo descentralizado.

- Cuentan con una estructura administrativa interna, la cual está precisada en su ley o decreto de creación; en algunos casos se prevé en su reglamentación de carácter interno. Tal estructura cambia de un organismo a otro dependiendo de su objeto, finalidad, recursos económicos, etc.
- Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- Cuentan con patrimonio propio, siendo el conjunto de bienes y derechos con que cuenta para el cumplimiento de su objeto, compuestos por bienes del dominio público, los cuales son regulados por normas de derecho público, siendo inalienables, así como bienes y derechos que están sujetos a normas del derecho privado y de los que pueden disponer libremente.
- Objeto. Un organismo descentralizado puede actuar en uno o varios ramos según la necesidad que se tenga. Así por ejemplo Martínez Morales señala algunas clases de objeto y un organismo descentralizado que la ejemplifica.¹⁰
 - o Agropecuarios (Comisión Nacional de Zonas Áridas)
 - o Comerciales (CONASUPO)
 - o Comunicaciones (Servicio Postal Mexicano)
 - o Educativos (Universidad Autónoma Metropolitana)
 - o Energéticos (Comisión Federal de Electricidad)
 - o Financieros (Banco de México)
 - o Gubernativos o de vigilancia (Procuraduría Federal del Consumidor)
 - o Seguridad Social (ISSSTE)
- Finalidad. La finalidad que busca el Estado con su creación es siempre la de procurar la satisfacción del interés general, mediante la realización de la función administrativa, en forma más rápida, idónea y eficaz.
- Régimen fiscal.

B) Empresas de Participación Estatal

Son empresas de participación estatal mayoritaria las que designa el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Anteriormente, se distinguía respecto de

¹⁰ Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo*. Primer y Segundo curso, p.148.

empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria, sin embargo la legislación actual solo nos habla de las primeras, estableciendo el artículo antes citado que son empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades nacionales de crédito, que estén constituidas en los términos de su legislación específica, así como sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y todas aquellas que cumplan con los requisitos marcados por la ley, que son a saber que el Gobierno Federal o una o mas entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de mas del 50% del capital social; que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que solo puedan ser suscritas por el gobierno federal; o que corresponda al gobierno federal la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Asimismo, se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración publica federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Por su parte, el artículo 30 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece que éstas empresas deberán tener por objeto alguna de las áreas estratégicas o prioritarias que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 25, 26 y 28; artículos que establecen como áreas estratégicas correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión., y como prioritarias la comunicación vía satélite, ferrocarriles para el desarrollo económico nacional.

Éstas empresas, aunque la ley expresamente no lo señale, se deduce que adoptan la organización de una sociedad mercantil de capital social, y en algunos casos de sociedades de responsabilidad limitada, ya que en la Ley Federal de Entidades

Paraestatales mención del capital social, de las acciones, consejo de administración y asambleas ordinarias y extraordinarias.

Acosta Romero, García Ramos y García Álvarez, afirman que el término de empresa de participación estatal mayoritaria da lugar a interpretaciones erróneas, puesto que da la impresión de que el Estado participaba en esas sociedades con los particulares en la organización, administración y realización del objeto de la mismas, sin embargo esto resulta discutible, por cuanto a que, en la realidad el Estado siempre controló totalmente el capital social y la administración y en las cuales los particulares prácticamente no intervinieron y que en la opinión de los autores antes citados, debieron llamarse Sociedades Anónimas de Estado.¹¹

Anteriormente existieron otras sociedades mercantiles en las cuales los particulares dominaban el porcentaje de capital social y administración, en cuyo caso el Estado solo participo minoritariamente, correspondiendo a los particulares las principales decisiones y la fijación de la política de las mismas.

Esta situación había sido recogida en la legislación mexicana, al establecer una clasificación y una regulación distinta para las empresas de participación estatal mayoritaria y empresas de participación estatal minoritaria.

C) Instituciones Nacionales de Crédito

En el siglo antepasado se tiene datos de dos instituciones en México que se organizaron como Instituciones Nacionales de Crédito: el Banco de Avío y el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre.

El Banco de Avío fue creado por decreto del Poder Ejecutivo de fecha 16 de octubre de 1830, y cuyas funciones eran las de fomentar la industria textil y otras industrias de que carecía la Nación en esa época. La institución fue liquidada por decreto de 23 de septiembre de 1882.

¹¹ Acosta Romero, Miguel y otros. *Tratado de Sociedades Mercantiles con énfasis en la Sociedad Anónima*, p. 672.

El Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, fue creado el 17 de enero de 1837, fue liquidado por decreto de fecha 6 de diciembre de 1841.

La nacionalización de la banca realizada el 1º de septiembre de 1982, originó, en su momento una transformación en el servicio de Banca y Crédito, a partir de ésta el Gobierno procedería a modificar por completo el Sistema Financiero Nacional, por cuya razón aparecerían 2 grandes bloques que formarían el futuro: Las sociedades nacionales de crédito y los intermediarios financieros no bancarios.

En el Diario Oficial de la Federación se publicó el día 12 de julio de 1985 los decretos mediante los cuales se transformaban las Instituciones Nacionales de Crédito, de sociedades anónimas a Sociedades Nacionales de Crédito como Instituciones de Banca de Desarrollo, específicamente el artículo segundo transitorio de la Ley de Regulación Bancaria que establecía “El Gobierno Federal en su carácter de titular de las acciones representativas del capital social de las instituciones de crédito motivo de los decretos expedidos por el Ejecutivo Federal, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 1 y 6 de septiembre de 1982, que establecieron la nacionalización de la Banca privada y la operación de esas instituciones como nacionales de crédito, tomará las medidas conducentes a efecto de que las sociedades se transformen en sociedades nacionales de crédito...”

El 2 de mayo de 1990, el Presidente Carlos Salinas de Gortari sometió al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para modificar el artículo 28 Constitucional, a fin de restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito; la cual permitía la participación de particulares en el capital de los bancos. Esta iniciativa fue aprobada y dio origen a la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito el 18 de julio del mismo año.

En la actualidad con la Ley de Instituciones de Crédito el servicio de banca y crédito ya no se presta exclusivamente por el Estado, sino también por los particulares.

El artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que las Instituciones de Banca de Desarrollo son las 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 esta ley, facultando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para expedir el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 46 señala que son empresas de participación estatal mayoritaria; también señala que están sujetas a su legislación específica,¹² tal es el caso de la Nacional Financiera, Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos que son algunas de las sociedades nacionales de crédito que existen actualmente y que son reguladas por sus respectivas leyes orgánicas.

El Estado a través de estas instituciones, realiza actividades que indudablemente corresponden al propio Estado y al crearlas, encomienda a ellas la realización de algunas de esas facultades.

D) Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito

No existe una definición legal ni doctrinal de lo que son las organizaciones auxiliares nacionales de crédito.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito establece en su artículo 3º que se consideran organizaciones auxiliares de crédito los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras, las uniones de crédito, empresas de factoraje financiero y las demás que determinen las leyes y se considera actividad auxiliar de crédito la compra-venta habitual y profesional de divisas.

¹² Art. 4 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establece que: “El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.”

Señala, también que las organizaciones auxiliares del crédito que no tengan el carácter de nacionales, no podrán incluir el término nacional en su denominación.

De igual manera, según lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son consideradas empresas de participación estatal mayoritaria, mismas que contarán con su respectiva ley orgánica.

A la fecha puede decirse, que no existe ni una organización auxiliar nacional de crédito, puesto que en el periodo de Miguel de la Madrid fue liquidada la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A., siendo la única que quedaba.

E) Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas

Al igual que las instituciones nacionales de crédito y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas son empresas de participación estatal, según lo refiere el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Anteriormente solo existían dos aseguradoras: Aseguradora Mexicana que fue privatizada durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y Aseguradora Hidalgo que fue privatizada en el 2004, siendo actualmente Metlife.

Respecto de afianzadoras nacionales, sólo existía la Afianzadora Mexicana que también ya fue privatizada.

Actualmente no existen ni aseguradoras ni afianzadoras nacionales.

Sin embargo la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros sigue contemplando en su artículo 29 fracción VII bis-2 que las designaciones de consejeros y director general de las instituciones nacionales de seguros se efectuarán por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

F) Fideicomisos

Su definición legal la encontramos en el artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que establece que en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria.

Se desprende de dicha definición dos sujetos: el fideicomitente y el fiduciario. El fideicomitente es el titular de los bienes o derechos, que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita, debiendo tener por supuesto la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes.

En los fideicomisos públicos siempre será fideicomitente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo a lo estipulado por el artículo 41 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El fiduciario es a quien se le transmite la propiedad de los bienes y sobre quien recae la obligación de realizar un fin determinado, dicha tarea es encomendada a una institución de crédito que debe tener concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para actuar como tal

Existe además el fideicomisario que es quien recibe los beneficios del fideicomiso o quien recibe los remanentes una vez cumplida su finalidad. La definición legal no lo contempla ya que no siempre existe en el fideicomiso.

Una vez que ha quedado precisada la definición legal del fideicomiso en general, es necesario tener una definición del fideicomiso público. Acosta Romero nos brinda una definición señalando que “El fideicomiso público es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estado y los ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público...o del dominio privado de la Federación, entidad

o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público.”¹³

Debido a que el capítulo es sobre la Administración Pública Federal, solo me avocare a los fideicomisos públicos de la Federación, sin hacer referencia a los fideicomisos públicos locales y municipales.

Por su parte Serra Rojas establece que “El fideicomiso público o contrato, por medio del cual la Administración Pública Federal, como fideicomitente único, constituye un patrimonio autónomo con bienes del dominio público o privado de la Federación; cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria, por lo general una institución nacional de crédito, expresamente autorizada para la realización de un fin de interés público lícito determinado”.¹⁴

El patrimonio del fideicomiso según establece el artículo 386 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito pueden ser objeto de fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que, conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular. Estos bienes se considerarán afectos al fin a que se destinan, por lo que sólo podrán ejercitarse respecto a ellos, los derechos y acciones que al mencionado fin se refieran, excepto los que se reserve el fideicomitente o que deriven del fideicomiso mismo, o los adquiridos legalmente respecto de tales bienes, con anterioridad a la constitución del fideicomiso, por el fideicomisario o por terceros.

Estamos en presencia de un patrimonio afectado a un fin, el cual ha salido del patrimonio del fideicomitente, para constituir una nueva relación jurídica.¹⁵

En el caso de fideicomisos público estos bienes son de la Federación, ya sean del dominio público o del dominio privado.

La reglamentación que rigen el fideicomiso público no señalan de una manera general los fines que corresponden a éste, ya que en los respectivos contratos que celebre la

¹³ Acosta Romero, M., p. 434.

¹⁴ Serra Rojas, A., p. 864.

¹⁵ Serra Rojas, A., p. 870

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se señalaran particularmente los fines propios de cada fideicomiso, los cuales se pueden decir que son en general satisfacer las necesidades colectivas, obtener mejores rendimientos de los elementos de la Administración Pública, optimizar esa actividad tender a una mayor eficiencia y eficacia.

Respecto al objeto de los fideicomisos, podemos decir que de igual manera será precisado en los contratos que se celebren para tal efecto. Solo por citar algunos ejemplos, pueden ser objetos de los fideicomisos la inversión de fondos públicos, manejo y administración de obras públicas, regularizar la tenencia de la tierra, construcción de conjuntos habitacionales, etc.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales prevé como obligación para los fideicomisos públicos la creación de un Comité Técnico, el cual puede ser definido como un cuerpo colegiado que se designa en el acto constitutivo del fideicomiso y cuyo objeto consiste primordialmente en actuar como coadyuvante con el fiduciario en el desempeño del fideicomiso. Esta integrado por representantes del fideicomitente, de la fiduciaria y en su caso del fideicomisario. Sus facultades se fijan en el acto constitutivo y es un órgano auxiliar de administración del fideicomiso.

Se dice que la función del Comité Técnico es semejante a la de un Consejo de Administración, ya que toma decisiones, acuerdos, sesiona regularmente y es un organismo colegiado de administración permanente.

Asimismo la ley refiere la existencia del Delegado Fiduciario, el cual es empleado de la institución fiduciaria para encargarse del desempeño del fideicomiso y de cuyos actos responderá directa e ilimitadamente la institución sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que incurra personalmente. Obliga a la institución con su firma, ejerce como un poder especial y determinado solo para ese fideicomiso.¹⁶

¹⁶ Acosta Romero, M., p. 459.

VI.- LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

A) Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia financiera

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene amplia intervención en materia financiera a través de sus Direcciones Generales y Subprocuradurías, ya que controla y vigila todo el sistema financiero del país.

A través de la Dirección General de Banca de Desarrollo formula la política y el programa financiero de las sociedades nacionales de crédito, fideicomisos públicos de fomento y demás entidades que integran el Sistema Financiero de Fomento, coordinadas por la misma Secretaría; participa en la elaboración del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y del Programa Operativo Anual de Financiamiento de la Administración Pública Federal; ejerce las facultades de la Secretaría como coordinadora de sector; representa a la Secretaría, en el ámbito de su competencia, en sus relaciones con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y el Banco de México; realizar estudios y análisis económicos, financieros y legales respecto del Sistema Financiero de Fomento, dirigidos a mejorar su operación y estructuras; autorizar el aumento o disminución del capital social de las instituciones de banca de desarrollo; autorizar el establecimiento, reubicación y clausura de sucursales, agencias y oficinas de las instituciones de banca de desarrollo en el extranjero.

Depende de la Dirección General de Banca de Desarrollo las siguientes Direcciones:

- Dirección General Adjunta de Programación y Análisis del Sistema Financiero de Fomento y Coordinación con Entidades Agropecuarias y de Vivienda.
- Dirección General Adjunta de Coordinación con Entidades del Sistema Financiero Industrial, Comercio, Obras Públicas, Ahorro Popular y Servicios Financiero.
- Dirección General Adjunta Jurídica del Sistema Financiero de Fomento.

Por su parte, la Unidad de Banca y Ahorro es competente para formular, para aprobación superior, las políticas de promoción, regulación y supervisión de instituciones de banca

múltiple, sociedades financieras de objeto limitado, filiales de instituciones financieras del exterior que se constituyan bajo la figura de sociedades de ahorro y préstamo, administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, grupos financieros en los que participen una o más instituciones de banca múltiple o administradoras de fondos para el retiro, participa en la elaboración del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo; propone para aprobación superior las autorizaciones y revocaciones para operar como institución de banca múltiple, sociedad financiera de objeto limitado, sociedad de información crediticia, sociedad de ahorro y préstamo; así como emitir las opiniones sobre las solicitudes de autorización para la organización y operación de las administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro, y sus respectivas modificaciones y autoriza las fusiones, escisiones o cualquier otra modificación en dichas instituciones, así como el establecimiento, cambio de ubicación, clausura de oficinas o sucursales en el extranjero; propone, para aprobación superior, las concesiones para operar la Base de Datos Nacional SAR, así como la modificación, terminación y revocación de éstas y, en su caso, autoriza la suspensión de la prestación de los servicios de las empresas operadoras; participa en la negociación de tratados en los que se comprendan los servicios financieros competencia de la Unidad de Banca y Ahorro, también propone para aprobación superior los términos que resulten de estas negociaciones y propone, en el ámbito de su competencia, para aprobación superior los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, y los proyectos de reglamentos, decretos y acuerdos aplicables a las entidades financieras de su competencia.

Dependen de la Unidad de Banca y Ahorro:

- Dirección General Adjunta de Banca Múltiple
- Dirección de Asuntos Internacionales de Banca Múltiple
- Dirección de Regulación de Banca Múltiple
- Dirección de Control Jurídico.
- Dirección General Adjunta de Análisis Financiero y Vinculación Internacional.
- Dirección de Análisis Financiero de Intermediarios Bancarios.
- Dirección de Análisis Financiero de Intermediarios No Bancarios y Vinculación Internacional.
- Dirección General Adjunta de Ahorro.

- Dirección de Planeación y Ahorro.
- Dirección Jurídica de Ahorro.
- Dirección General Adjunta de Análisis de Legislación Financiera.
- Dirección de Análisis de Legislación Financiera.
- Dirección de Estudios de Legislación Financiera.
- Dirección General Adjunta de Política Normativa y Asuntos Internacionales en Materia de Lavado de Dinero y Financiamiento de Actos Ilícitos.
- Dirección de Política Normativa y Asuntos Internacionales en Materia de Lavado de Dinero y Financiamiento de Actos Ilícitos.

La Dirección General de Seguros y Valores es competente para formular, para aprobación superior, las políticas de promoción, desarrollo, regulación y supervisión de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, de las reaseguradoras extranjeras, de sus oficinas de representación, de las instituciones de fianzas, de los consorcios de instituciones de seguros y de fianzas, de las casas de bolsa, de las sociedades de inversión y de sus operadoras, de las distribuidoras de acciones de sociedades de inversión, de las bolsas de valores, de las cámaras de compensación, de las instituciones para el depósito de valores, de las oficinas de representación de casas de bolsa del exterior, de los demás participantes en el mercado de valores, futuros y opciones, de las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, de las actividades de seguros, fianzas, valores, futuros, opciones y auxiliares del crédito y demás previstas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, para también participar en la elaboración del Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo; proponer las actividades de planeación, coordinación, vigilancia y evaluación de la anteriores entidades financieras y que tengan el carácter de entidades de la Administración Pública Federal; ejerce las facultades de la Secretaría como coordinadora de sector de las entidades antes mencionadas; propone las resoluciones sobre las solicitudes de autorización para constituir, organizar, operar y funcionar como cualquiera de las entidades financieras y de las solicitudes de concesión para operar bolsas de valores y para prestar los servicios propios de las instituciones para el depósito de valores y de las contrapartes centrales en los términos de la Ley del Mercado de Valores, así como sobre la revocación de las autorizaciones o concesiones que se hubiesen otorgado para tales efectos, así como sus modificaciones. También autoriza la fusión o escisión de dichas entidades. Propone convenios internacionales y participar en su negociación y elaboración, así como en

organismos y comités internacionales relacionados con la materia de su competencia; otorga y revoca las autorizaciones para el establecimiento de oficinas de representación de reaseguradoras extranjeras y de casas de bolsa del exterior; autoriza y registra, en su caso, los manuales de operación de las entidades financieras competencia de la Dirección.

Propone iniciativas de decretos, reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones a las disposiciones legales aplicables a las entidades y actividades financieras competencia de la Dirección, con el propósito de impulsar el sano desarrollo y competitividad del sistema financiero, así como formular y proponer opiniones sobre con la expedición o reforma de los lineamientos que deben observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la contratación de seguros sobre bienes patrimoniales o de personas, así como expedir los manuales y formatos que definan la información que sobre los bienes con que cuenten y sobre bienes o personas aseguradas deban presentar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a la Secretaría, de conformidad con la legislación aplicable.

De ella dependen las siguientes Direcciones:

- Dirección General Adjunta de Planeación y Apoyo Técnico.
- Dirección General Adjunta de Seguros y Fianzas.
- Dirección General Adjunta de Valores.
- Dirección General Adjunta de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
- Dirección de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
- Dirección General Adjunta de Normatividad y Coordinación Sectorial.
- Dirección Jurídica.
- Dirección de Análisis de Riesgos.

A través de la Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros se coordinan y realizan los estudios de proyectos de iniciativas de leyes o decretos y proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás disposiciones de carácter general en materia financiera y de crédito público, para lo cual solicita a las unidades administrativas, órganos desconcentrados, entidades paraestatales sectorizadas de la Secretaría y demás autoridades del sistema financiero, las proposiciones de reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones a las disposiciones legales aplicables a las materias

financiera y de crédito público, y coordina con dichas unidades, órganos y entidades la elaboración y presentación de las citadas propuestas ante las instancias correspondientes.

Asimismo verifica que los proyectos de iniciativas de leyes o decretos y los proyectos de reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general en materia financiera y de crédito público, guarden congruencia entre sí y con el Plan Nacional de Desarrollo. Realiza, también estudios comparados de los sistemas jurídicos y administrativos de otros países, en las materias de su competencia, para proponer reformas que considere pertinentes

Participa en la elaboración de los proyectos de acuerdos, tratados o convenios internacionales en materia de asuntos financieros y de crédito público, así como en el análisis y evaluación de la aplicación de tales acuerdos, tratados o convenios.

Emite opinión a las unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades paraestatales sectorizadas de la Secretaría en relación con asuntos jurídicos en materia financiera y de crédito público que sean competencia de dichas unidades, órganos y entidades, y otorga asesoría legal en los casos en que le sea requerida.

Dependen de la Subprocuraduría las siguientes Direcciones:

- Dirección General de Asuntos Financieros "A".
- Dirección General de Asuntos Financieros "B".
- Dirección de Asuntos Financieros "A".
- Dirección de Asuntos Financieros "B".
- Dirección de Asuntos Financieros "C".
- Dirección de Asuntos Financieros "D".
- Dirección General Adjunta de Evaluación y Control de Asuntos Financieros.

B) Órganos desconcentrados de la Secretaría

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), es un organismo que protege los intereses de los usuarios al regular y supervisar, en el ámbito de su competencia, la estabilidad y correcto funcionamiento de las entidades financieras.

En diciembre de 1924 un decreto presidencial creó la Comisión Nacional Bancaria (CNB), como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con facultades para vigilar la organización y operación del sistema bancario mexicano.

En 1928 la bolsa de valores quedó bajo la supervisión de la CNB, adquiriendo así identidad dentro del sistema financiero y en 1941 se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que dotó a la CNB de un Pleno y un Comité Permanente encargados de la inspección y de fungir como órgano consultivo.

En 1946 surgió la Comisión Nacional de Valores (CNV), siendo facultada para supervisar y aprobar el ofrecimiento e inscripción en la bolsa de títulos y valores mexicanos; determinar cuáles podían adquirir las compañías de seguros como inversión de sus reservas; aprobar las tasas de interés y las emisiones de cédulas, bonos u obligaciones emitidas por sociedades financieras.

En 1969 se reformó La Ley Federal de Instituciones de Fianzas, confiándole a la CNB la supervisión de las compañías afianzadoras, a las que se agregaron, en 1970 las instituciones de seguros, surgiendo así la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

La CNV se fortaleció con la Ley del Mercado de Valores aprobada en 1975.

Confiado en los ingresos petroleros de los años setenta, el gobierno federal solicitó numerosos créditos, pero en 1982 los precios del crudo descendieron al tiempo que se disparaban las tasas de interés. Fue necesario declarar una moratoria temporal; la inflación subió y se devaluó el peso. Entonces el ejecutivo decretó la nacionalización de la

banca con objeto de controlar el movimiento de capitales y fortalecer a la banca de desarrollo. Sin embargo, la medida no dio los resultados deseados, por lo que en 1990 se sometió al Congreso de la Unión una iniciativa para restablecer el régimen mixto y la participación de particulares en el capital bancario. La iniciativa se aprobó y originó la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito el 18 de julio del mismo año, la cual confirió a la CNB facultades de supervisión sobre las sucursales de bancos extranjeros, reforzó sus asignaciones como órgano asesor de la SHCP y para remover o suspender a los miembros del consejo de administración y al director general de los bancos. Con estas reformas surgieron la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (1990) y las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros (1991), que otorgaron a la CNB facultades de inspección y vigilancia sobre las Sociedades Controladoras de Grupos Financieros.

En 1995, el Congreso aprobó la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, consolidando en un solo órgano desconcentrado las funciones que correspondían a la CNB y a la CNV. El organismo recibió el nombre de Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), con la misión de supervisar y regular a las entidades financieras, procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener el desarrollo del sistema financiero en su conjunto, con excepción del sector asegurador y afianzador, que por sus particularidades está bajo la vigilancia de otro órgano supervisor. La CNBV conservó las facultades de ambas comisiones, complementándolas con programas preventivos y de corrección, de cumplimiento obligatorio para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. Adicionalmente, se le atribuyó la facultad de dictar normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios.¹⁷

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se sujetará a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley Federal de Instituciones de Fianzas y a su Reglamento Interior.

¹⁷ Revista de la CONDUSEF “*Proteja su Dinero*”, febrero 2004, pp. 38 y 39.

Tiene como misión supervisar, de manera eficiente, que la operación de los sectores asegurador y afianzador se apegue al marco normativo, preservando la solvencia y estabilidad financiera de las instituciones, para garantizar los intereses del público usuario, así como promover el sano desarrollo de estos sectores con el propósito de extender la cobertura de sus servicios a la mayor parte posible de la población.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas tendrá como funciones las siguientes:

I.-Realizar la inspección y vigilancia de las instituciones afianzadoras y aseguradoras.

II.-Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tanto en el régimen asegurador como en el afianzador.

III.-Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, instituciones y personas sujetas a su inspección y vigilancia, así como a las disposiciones que emanen de ellas.

Tales sanciones podrán ser amonestaciones o, cuando así lo establezcan las leyes y disposiciones que emanen de ellas, suspensiones temporales de actividades, vetos o inhabilitaciones para el desempeño de actividades así como multas.

Corresponde a la Junta de Gobierno de la Comisión, la imposición de sanciones, la que podrá delegar esta atribución en el Presidente y los demás servidores públicos de la misma, en razón de la naturaleza de la infracción o del monto de las multas y tendrá asimismo la facultad indelegable de condonar, en su caso, total o parcialmente las multas impuestas.

Las multas impuestas en los términos de la presente Ley y demás leyes que regulan las actividades, instituciones y personas sujetas a la inspección y vigilancia de la citada Comisión así como a las disposiciones que emanen de ellas, deberán ser pagadas dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación y cuando el infractor promueva cualquier medio de defensa legal en contra de la multa que se le hubiere aplicado, en caso de que ésta resulte confirmada, total o parcialmente, su importe deberá

ser cubierto de inmediato una vez que se notifique al infractor la resolución correspondiente.

En contra de las sanciones procederá el recurso de revocación. Su interposición suspenderá la ejecución de la sanción impuesta.

IV.- Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que las Leyes le otorgan y para el eficaz cumplimiento de las mismas. Así como emitir las normas de carácter prudencial orientadas a preservar la solvencia, liquidez y estabilidad financiera de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y fianzas.

V.- Investigar actos que hagan suponer la ejecución de operaciones violatorias a las leyes de seguros y fianzas, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables y, en su caso, ordenar la suspensión de dichas operaciones, su intervención hasta que la operación u operaciones ilícitas se corrijan o su clausura.

V.- Proporcionar a las autoridades financieras del exterior, información que reciba de las personas y empresas que supervisa, siempre que tenga suscritos con dichas autoridades acuerdos de intercambio de información en los que se contemple el principio de reciprocidad, debiendo en todo caso abstenerse de proporcionar la información cuando a su juicio ésta pueda ser usada para fines distintos a los de la supervisión, o bien por causas de orden público, seguridad nacional o por cualquier otra causa convenida en los acuerdos respectivos.

IX.- Formular anualmente sus presupuestos que someterá a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X.- Rendir un informe anual de sus labores a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para el cumplimiento de sus funciones contará con:

I.- Junta de Gobierno;

II.-Presidencia;

III.-Vicepresidencias;

IV.-Direcciones Generales;

V.- Delegaciones Regionales; y

VI.-Demás servidores públicos necesarios.

Las Delegaciones Regionales de la Comisión podrán realizar dentro del área de su jurisdicción geográfica, las funciones que se determinen en su Reglamento Interior.

La Junta de Gobierno estará integrada por el Presidente y Vicepresidentes de la Comisión y por nueve Vocales. Cuatro Vocales serán designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, uno por el Banco de México, y uno por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. La propia Secretaría designará los otros dos vocales, quienes no deberán ser servidores públicos de la Dependencia. Por cada vocal propietario se nombrará un suplente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público nombrará al Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, que lo será a su vez de la Junta de Gobierno.

El Presidente y los Vicepresidentes, así como los vocales deberán ser de nacionalidad mexicana, con notorios conocimientos en materias financieras y no podrán desempeñar cargos de elección popular. No podrán ser comisarios, apoderados, funcionarios, empleados o agentes de las instituciones, y demás establecimiento sujetos a la inspección y vigilancia de la Comisión.

La Junta de Gobierno podrá constituir comités con fines específicos y designará una comisión de cuentas integrada por dos vocales, que se encargará de vigilar el manejo de los fondos del órgano. A propuesta del Presidente, nombrará un secretario de actas.

Comision Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR)

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, le corresponde la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro.

Sus órganos de gobierno son la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia.

La Comisión tendrá como facultades regular lo relativo a 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, para lo cual deberá 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 en los sistemas de ahorro para el retiro, tratándose de las instituciones de crédito esta facultad se aplicará en lo conducente; debiendo emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro.

Deberá emitir también reglas de carácter general para la operación y pago de los retiros programados; así como establecer las bases de colaboración entre las dependencias y entidades públicas participantes en la operación de los sistemas de ahorro para el retiro.

La Comisión es la encargada de otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a las administradoras y sociedades de inversión y de supervisar a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, y, en su caso, imponer multas y sanciones, así como emitir opinión a la autoridad competente en materia de los delitos previstos en esta ley. Tratándose de las instituciones de crédito, la supervisión se realizará exclusivamente en relación con su participación en los sistemas de ahorro para el retiro.

Asimismo tendrá conocimiento de los nombramientos de los consejeros, directores generales, funcionarios de los dos niveles inmediatos inferiores y comisarios de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito

De igual manera actuará como órgano de consulta de las dependencias y entidades públicas, en todo lo relativo a los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de la materia fiscal.

La Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro establecerá de común acuerdo con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas las bases de colaboración para el ejercicio de sus funciones de supervisión.

Con el propósito de que exista mayor información y control de los sistemas de ahorro para el retiro y de la administración de las cuentas individuales por las administradoras, se crea el Consejo de Pensiones integrado por diecinueve miembros: seis representantes de los trabajadores, seis de los patrones, seis de las administradoras y el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Este Consejo tendrá como función conocer las políticas de administración de las cuentas individuales por las administradoras, las políticas de inversión de los recursos de los trabajadores y sobre las comisiones que se apliquen a sus cuentas individuales, así como dirigir recomendaciones a los consejos de administración de las diversas administradoras.

C) Intervención de la Secretaría en la CONDUSEF

En la exposición de motivos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el legislador establece que la Comisión Nacional de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual dependerá directamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Su intervención esta regulada por el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Así es como el Reglamento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señala que el Secretario entre sus facultades indelegables esta la de designar al Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Asimismo, en su artículo 25 establece que compete a la Dirección General de Banca de Desarrollo representar a la Secretaría, en el ámbito de su competencia, en sus relaciones con la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

En su artículo 27 se señala que entre las funciones que competen a la Unidad de Banca y Ahorro, está la de ejercer las facultades de la Secretaría como coordinadora de sector y las atribuciones que las leyes de la materia confieran a la misma relacionadas con el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

También tiene intervención a través de la Dirección General Adjunta de Ahorro ejerciendo las facultades de la Secretaría como coordinadora de sector y las atribuciones que las leyes de la materia confieran a la misma relacionadas con el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

A su vez la Comisión Nacional de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros mediante la Dirección General de Estudios de Mercado atiende y resuelve las consultas que en materia técnico-financiera o relacionadas con los estudios de mercado sobre los servicios que prestan y los productos que ofrecen las Instituciones Financieras, formulen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Y a través de la Dirección General Jurídico Consultiva atiende y resuelve las consultas que en materia jurídico-financiera formulen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo solicita información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respecto del marco jurídico del sector financiero y de la Comisión Nacional, para el mejor desarrollo de las actividades y funciones de la misma.

A su vez la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros faculta a la Comisión a formular recomendaciones al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento al objeto de la ley y al de la misma Comisión, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.

Así también en el artículo 12 de dicha ley se establece como obligación para las unidades administrativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporcionarle a la Comisión la información y datos que les solicite para el cumplimiento de su objeto.

- Sector 04. Administradoras de Fondos para el Retiro y Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional del SAR.
- Sector 64. Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro.

El Registro llevara las inscripciones de la siguiente forma:

I. Se inscribirán los nombres o denominaciones de las instituciones financieras, incluyendo:

- a) El Registro Federal de Contribuyentes;
- b) Los datos de la escritura constitutiva;
- c) Un extracto de la escritura constitutiva de la institución financiera;
- d) El domicilio en donde tengan establecida su administración;
- e) Un extracto de las últimas reformas y modificaciones a la escritura constitutiva;
- f) Fecha y número de oficio de la autorización para constituirse y operar como institución financiera;
- g) El nombre de los integrantes de su consejo de administración y sus facultades;
- h) El nombre de sus principales funcionarios y sus facultades, y
- i) La clave o claves de registro.

II. Se inscribirán los actos correspondientes a autorizaciones, fusiones, escisiones, transformaciones, liquidaciones, revocaciones, aumento o disminución de capital y cambio de denominación social, así como cualquier otro acto que pudiera afectar de manera sustancial la operación y funcionamiento de la institución financiera;

III. Las autoridades financieras que tengan a su cargo otorgar la autorización para el funcionamiento y operación de las instituciones financieras, deberán remitir a la Comisión, copia de los documentos en que consten tales actos, dentro de los noventa días hábiles siguientes a la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación. Igualmente, dichas autoridades y en idéntico plazo, deberán enviar a la Comisión, copia de la escritura constitutiva de la institución financiera y sus reformas o modificaciones, y del documento que acredite a los administradores o a los representantes legales de la institución financiera;

IV. Las anotaciones cuyos efectos jurídicos sean provisionales o transitorios, se registrarán por acuerdo del Director de el Registro o de quien éste designe expresamente;

V. Las anotaciones posteriores deberán efectuarse en el registro de la institución financiera a la que correspondan, y

VI. Las anotaciones de intervenciones administrativas o gerenciales a instituciones financieras, se efectuarán cuando la autoridad financiera competente informe a la Comisión sobre la adopción de dicha medida o bien cuando la institución financiera intervenida lo comunique a la Comisión, previa confirmación de dicho estado con la autoridad financiera que corresponda.

Las autoridades financieras que tengan a su cargo otorgar las autorizaciones para el funcionamiento y operación de las instituciones financieras, deberán dar aviso a la Comisión Nacional del otorgamiento de tales autorizaciones para el registro de estas, dentro de los noventa días hábiles siguientes a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. También deberán informar a la Comisión Nacional de la revocación de dichas autorizaciones, así como de la fusión, escisión, transformación o liquidación de las instituciones financieras, para lo cual contarán con un plazo igual al anteriormente señalado.

Independientemente de lo anterior, las autoridades competentes, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y de los Sistemas del Ahorro para el Retiro y las instituciones financieras, deberán proporcionar a la Comisión Nacional, la información adicional que esta les solicite y que sea necesaria para establecer y mantener actualizado el registro de prestadores de servicios financieros.

Una vez que la CONDUSEF tenga la información las dará de alta en el Registro de Prestadores de Prestadores de Servicios Financieros, siguiendo el siguiente procedimiento:

- I. A cada institución financiera le corresponderá una clave de registro.
- II. Se efectuará en orden cronológico en la sección o sector correspondiente, de conformidad con la recepción de los documentos o antecedentes base de la inscripción.

III. El alta de datos en el sistema computarizado, hará referencia al concepto del acto registrable.

Por último, el Director del Registro autorizará con su firma o clave la anotación realizada, en el entendido de que únicamente él o quien éste designe, podrán hacer las anotaciones correspondientes.

La cancelación del registro como institución financiera únicamente procederá con la revocación, que emita la autoridad competente, de la autorización para operar como institución financiera.²¹

VII.- PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO

Mediante el procedimiento conciliatorio, la Comisión funge como conciliador entre el usuario y la institución financiera, teniendo por objeto proteger los intereses del primero ante cualquier abuso del primero, por lo cual dicho procedimiento es breve y sencillo.

Las reclamaciones pueden presentarse por comparecencia del usuario o por escrito, y deberán cubrir los siguientes requisitos:

- a) Nombre y domicilio, así como si hace la reclamación por sí o a través de un representante, debiendo presentar el documento donde conste dicha atribución;
- b) Descripción del servicio que se reclama y relación breve y clara de los hechos que dan origen a la reclamación;
- c) Nombre de la Institución Financiera contra la que se formula la reclamación; y
- d) Documentos que amparen la contratación del servicio que origina la reclamación.

La Comisión Nacional estará facultada para suplir la deficiencia de las reclamaciones en beneficio del Usuario.

La reclamación deberá presentarse dentro del término de dos años contados a partir de que sucedió el hecho que le dio origen, la cual tendrá el efecto de interrumpir la prescripción de las acciones legales.

²¹ Para todo lo referente al Registro de Prestadores de Servicios Financieros, la CONDUSEF emitió las “Reglas para la Organización y Funcionamiento del Registro de Prestadores de Servicios Financieros”

Una vez recibida la reclamación, se notifica a la Institución Financiera y se le corre traslado de la misma, informándole de la fecha de audiencia y solicitándole un informe detallado respecto de los puntos que el reclamante asentó en su reclamación; apercibiéndola que en caso de no comparecer o no presentar el informe se hará acreedora a una sanción pecuniaria.

El procedimiento conciliatorio, se sujetará a las siguientes reglas:

- a) La Comisión, una vez recibida la queja y asignada a un conciliador, señalará fecha de audiencia a la que deberán acudir el usuario y la institución financiera, apercibiéndolos que en caso de no comparecer el usuario y de no justificar su inasistencia dentro de los siguientes 10 días se tendrá por desistido de su reclamación, y respecto de la institución financiera se hará acreedora a una sanción pecuniaria;
- b) La institución financiera deberá comparecer a través de un representante legal, debiendo rendir un informe detallado de todos los hechos narrados por el reclamante;
- c) En la audiencia el conciliador exhortará a las partes a conciliar sus intereses, si no fuere posible los invitará a que de común acuerdo designen un arbitro para resolver su controversia, pudiendo ser la Comisión o algunos de los que les proponga;
- d) En caso de que las partes lleguen a un acuerdo, el mismo se hará constar en el acta que al efecto se levante, fijando un plazo para su cumplimiento, recayendo a la institución financiera la carga de la prueba respecto del cumplimiento del convenio.

La CONDUSEF ha emitido los lineamientos bajo los cuales las instituciones financieras deberán rendir su informe, de conformidad con lo previsto en la fracción III del artículo 68 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, estableciendo para tal efecto que:

1.- En su informe, la Institución Financiera deberá indicar claramente el nombre y apellido del apoderado o representante legal que lo rinda y, en su caso, las personas que quedan

autorizadas para oír notificaciones y recibir toda clase de documentos relacionados con la controversia de que se trate.

2.- El informe deberá estar directa y exclusivamente relacionado con la reclamación presentada por el Usuario.

3.- El informe deberá responder detalladamente y de manera razonada a todos y cada uno de los hechos a que se refiera la reclamación presentada por el usuario.

4.- Se entenderá por detallado, que la Institución Financiera se refiera amplia y explícitamente a todos y cada uno de los hechos que se contengan en la reclamación.

5.- Se entenderá por razonado, que la Institución exponga todas las consideraciones por las cuales estima procedentes sus afirmaciones.

6.- Una vez que la CONDUSEF reciba el informe, evaluará su contenido y determinará si cumple con las condiciones a que se refieren los presentes numerales. En caso de que a juicio de la Comisión Nacional el primer informe rendido por la Institución Financiera no cumpla con los requisitos antes señalados, la CONDUSEF necesariamente solicitará a la Institución Financiera que subsane la deficiencia en el informe presentado, en términos de lo previsto en el artículo 68 fracción VI de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

7.- En caso de que la Institución no atienda debidamente el requerimiento para rendir el informe complementario en el plazo que se le haya fijado de acuerdo a las circunstancias del caso, se tendrá por no presentado el informe para todos los efectos legales a que haya lugar y por ciertos los hechos manifestados por el Usuario, de conformidad por lo dispuesto en el artículo 68, fracciones III y V de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.²²

²² La CONDUSEF emitió en fecha 16 de febrero del 2000, los “Lineamientos a los que deberán sujetarse las Instituciones Financieras al rendir ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, los informes previstos en los procedimientos conciliatorios”, de conformidad con el artículo 68 fracciones II y III de ley, con el propósito de evitar que las instituciones financieras evadieran su responsabilidad al rendir informes tendientes a confundir y sin que se dé una respuesta a cada uno de los puntos del escrito de reclamación.

Las Delegaciones Regionales en las que se presente una reclamación, estarán facultadas para substanciar el procedimiento conciliatorio y, en su caso, arbitral.

En contra de las resoluciones de la CONDUSEF, podrá interponerse recurso de revisión, dentro de los siguientes 15 días hábiles contados a partir en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Para el caso de que dentro del procedimiento conciliatorio no se llegue a un acuerdo, la CONDUSEF, tiene la facultad de emitir un dictamen técnico, a solicitud del usuario.

Dicho dictamen técnico es una opinión técnico-jurídica, no pericial, sobre la procedencia de la reclamación planteada por el reclamante, con el cual se busca proporcionar al usuario de un medio de prueba ante los tribunales competentes.

Para su elaboración se toma en cuenta los antecedentes del caso; las pretensiones del Usuario; los razonamientos de la institución financiera y las disposiciones jurídicas aplicables, para que relacionándolos de forma lógica y congruente los hechos que dieron origen a la reclamación con los preceptos legales aplicables al caso pueda emitirse el dictamen.

A efecto de que exista un control respecto de los dictámenes emitidos por la CONDUSEF, dicha Comisión formuló los “Lineamientos a los que deberá sujetarse la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para la determinación de la procedencia y aprobación del Dictamen Técnico”, con los cuales pretende señalar los parámetros a los cuales deberán sujetarse los dictámenes técnicos, con el fin de que éstos lleven una uniformidad de criterio y sean estrictamente apegados a derecho.²³

²³ Dichos lineamientos fueron emitidos en fecha 16 de febrero del 2000, haciéndose necesarios para sujetar a la misma CONDUSEF a los principios bajo los cuales se deberá emitir el dictamen técnico, debiendo ser estrictamente apegados a derecho, ya que se formulan con el fin de que sirvan de medio de prueba al usuario que lo solicitó.

VIII.- PROCEDIMIENTO ARBITRAL

El procedimiento arbitral podrá efectuarse a elección de las partes en amigable composición o en estricto derecho.

En el convenio que fundamente el juicio arbitral en amigable composición, las partes facultarán a la CONDUSEF o alguno de los árbitros propuestos para resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada la controversia planteada y fijarán de común acuerdo y de manera específica las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje, estableciendo las etapas, formalidades, términos a que deberá sujetarse éste.

En caso de que el arbitraje sea en estricto derecho, la CONDUSEF o alguno de los árbitros propuestos por ésta, deberán resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables y se sujetarán a las bases siguientes:

1. La demanda deberá presentarse dentro del plazo que hayan acordado las partes, el cual no podrá exceder de 9 días hábiles y a falta de acuerdo dentro de los 6 días hábiles siguientes a la celebración del convenio, debiendo acompañar el actor a su escrito los documentos en los cuales se funde su acción, así como ofrecer y acompañar sus pruebas.

La demanda de arbitraje deberá contener como requisitos:

- a) Nombre o denominación y domicilio del actor y, en su caso, de su representante o persona que promueva en su nombre;
- b) Denominación de la Institución Financiera contra la que se presenta la demanda;
- c) Las pretensiones del actor incluyendo, en su caso y en la medida de lo posible, la indicación de la suma reclamada, y
- d) Exposición de los hechos en que el actor funde su petición, narrándolos sucintamente con claridad y precisión de tal manera que el demandado pueda producir su contestación y defensa.

Con el escrito de demanda el actor deberá acompañar copia del acta firmada ante la Comisión Nacional en la que conste el Compromiso Arbitral, la documentación en que funde su acción y las pruebas documentales que puedan servir a su favor

en el procedimiento o, en su caso, ofrecerlas cuando se trate de pruebas distintas a las mencionadas.

2. La contestación de la demanda deberá presentarse dentro del plazo que hayan acordado las partes, sin que exceda éste de 9 días hábiles, de no haber acuerdo al respecto dentro de los 6 días hábiles siguientes a la notificación de demanda, debiendo acompañar a dicho escrito la documentación en la cual funde sus excepciones y defensas, así como ofrecer y acompañar sus pruebas.
3. Salvo convenio expreso de las partes, contestada la demanda o transcurrido el plazo para hacerlo, se abrirá el juicio a prueba por un período de 15 días hábiles, los 5 primeros para ofrecer pruebas que tiendan a desvirtuar las ofrecidas por el demandado y los 10 días restantes para el desahogo de todas. Se tendrán por pruebas aún cuando no hayan sido ofrecidas por las partes, todas las constancias que integran el expediente.
4. Una vez concluida la etapa de pruebas, se concederán a las partes un término común de 8 días para formular alegatos.
5. Los términos serán improrrogables y se computarán en días hábiles.
6. Se aplicará supletoriamente el Código de Comercio y el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
7. En caso de no presentar promoción ninguna de las partes por un lapso de más de sesenta días, contado a partir de la notificación de la última actuación, operara la caducidad.
8. El árbitro después de analizar y valorar las pruebas y alegatos aportados por las partes, deberá rendir el laudo dentro de un plazo de 60 días. Para el caso de que la controversia se hubiere sometido a la decisión de un tribunal arbitral, el laudo arbitral se pronunciará por unanimidad o mayoría y en caso de no existir mayoría, el presidente del tribunal arbitral deberá rendir el laudo. Para los casos en que se hubiere pactado el arbitraje en estricto derecho, el laudo arbitral deberá estar fundado y motivado y cuando el arbitraje sea 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 Ley, esto es, a conciencia, a verdad sabida y buena fe.²⁴

²⁴ Para regular el procedimiento arbitral la CONDUSEF emitió 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 las cuales se regula de manera específica la forma en que deberá llevarse el procedimiento arbitral ante la Comisión, así como los honorarios de los árbitros permitidos por la CONDUSEF.

El laudo, así como las resoluciones que pongan fin a los incidentes de ejecución, sólo admitirán como medio de defensa el Juicio de Amparo.

Los convenios celebrados ante la CONDUSEF, ya sea en procedimiento conciliatorio o arbitral, tienen el carácter de sentencia ejecutoria.

Para que la CONDUSEF pueda proponer al árbitro que conocerá de la controversia, es requisito indispensable que tenga por lo menos tres años de experiencia en asuntos financieros en el área a la que corresponda la materia objeto de la reclamación.

IX.- SANCIONES

A efecto de hacer cumplir sus determinaciones, la CONDUSEF cuenta con sanciones pecuniarias que van desde los 200 hasta los 3000 días de salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Las instituciones financieras pueden hacerse acreedoras a cualquier sanción por los siguientes motivos:

- I. Multa de 200 a 1000 días de salario, a la institución financiera que no proporcione la información que le solicite la comisión nacional, para el cumplimiento de su objeto;
- III. Multa de 500 a 2000 días de salario, a la institución financiera que no presente el informe o la información adicional que se le requieran dentro del procedimiento conciliatorio;
- IV. Multa de 500 a 2000 días de salario, a la institución financiera que no comparezca a la audiencia de conciliación dentro del procedimiento conciliatorio;
- V. Multa de 500 a 2000 días de salario, a la institución financiera que en caso de que se llegue a un convenio dentro del procedimiento conciliatorio no lo cumpla, debiendo informar a la Comisión de su cumplimiento;
- VI. Multa de 500 a 3000 días de salario, a la institución financiera que para el caso de que no se llegue a un acuerdo entre las partes, no registre el pasivo

contingente o no constituya la reserva específica para obligaciones pendientes de cumplir;

VII. Multa de 100 a 1000 días de salario, a la institución financiera que no cumpla el laudo arbitral en el plazo establecido en la Ley;

VIII. Multa de 500 a 2000 días de salario, a la institución financiera que no cuente con una Unidad Especializada para atender consultas y reclamaciones de sus usuarios; y

IX. Multa que podrá ser hasta por el importe de lo condenado o bien de 100 a 1000 días de salario, a la institución financiera que no compruebe el cumplimiento del laudo arbitral.²⁵

Para el caso de que la institución financiera reincidiere, la CONDUSEF podrá sancionarla con multa de hasta el doble de la originalmente impuesta.

Así también se considerará que hay reincidencia cuando además de impuesta una sanción, se requiera al infractor para que en un plazo determinado cumpla con la obligación omitida o para que normalice la situación que dio origen a la sanción y éste incumpla.

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

²⁵ Artículo 94 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

CAPITULO SEGUNDO

COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS

I.- FUNDAMENTO LEGAL

Con fecha 12 de diciembre de 1998, fue aprobada la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, misma que fue publicada el 18 de enero de 1999 en el Diario Oficial de la Federación y en la cual se crea la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Teniendo como propósito fundamental promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de los servicios que prestan los intermediarios financieros.

Dicha ley fue creada gracias a la necesidad que se tenía de un ordenamiento legal en el cual fueran unificados todos los preceptos legales existentes en pro de la defensa del usuario de servicios financieros; ya que se tenía la Ley de Instituciones de Crédito en sus artículos 117 al 122, la Ley para regular las Agrupaciones Financieras, artículos 28 al 30, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, artículos 102 y 103 y la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores fracción X del artículo 4; que si bien es cierto, éstas disposiciones contemplaban esquemas de protección al público usuario de servicios financieros y le proveían de mecanismos de defensa, también lo es que la falta de uniformidad en la legislación y en los procedimientos establecidos, así como la multiplicidad de autoridades y criterios involucrados, dificultaba conseguir la finalidad perseguida, es decir, la protección y defensa de sus derechos.

Asimismo con la creación de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, se busca promover una cultura de utilizar los servicios financieros de manera responsable, ya que en la actualidad los usuarios carecen de certeza y seguridad jurídica respecto de los servicios que reciben, no solo por la falta de información sobre las condiciones de los servicios contratados, sino también por la falta de medidas coercitivas que propicien la equidad en las relaciones entre los usuarios y las entidades financieras, propiciando, con dicha Comisión, mediante análisis, estudios e

investigaciones, que los usuarios conozcan las ventajas y desventajas de los servicios que ofrecen las entidades financieras.¹⁸

Por lo que a través de la Comisión, como organismo imparcial y especializado, se busca conciliar en caso de conflicto a las partes involucradas, antes de llevarlo ante las autoridades judiciales.

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros consta de 108 artículos divididos en 7 títulos.

II.- NATURALEZA JURÍDICA

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Esta sectorizado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁹

Asimismo, conforme a lo ordenado en el artículo 3º de la Ley, ésta es de orden público, interés social y observancia en toda la República; por lo tanto la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en el ámbito de su competencia tiene jurisdicción federal.

Tiene su domicilio en el Distrito Federal, pero cuenta con Delegaciones Regionales, ya sea Estatales o Locales, las cuales son unidades administrativas desconcentradas en todo el territorio del país, quienes estarán jerárquicamente subordinadas a la administración central y tendrán las facultades específicas y competencia territorial para resolver sobre la materia.

¹⁸ Exposición de motivos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

¹⁹ Exposición de motivos de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y artículo 4 de dicha ley

III.- COMPETENCIA

La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, establece la competencia de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, señalando al efecto que tiene como finalidad asesorar, proteger y defender los derechos de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer la equidad en las relaciones entre éstos.

Señala en su artículo 2º fracción IV que debe entenderse por Institución Financiera 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, Patronato del Ahorro Nacional, 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 realice actividades análogas a las de las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezca un producto o servicio financiero.

20

Es decir, que no es competente para conocer de los asuntos que sean en contra de cualquier institución que no sea de las mencionadas en dicha fracción.

Adicionalmente, la CONDUSEF puede realizar consultas relativas al tipo de productos y/o servicios ofrecidos por las Instituciones Financieras en el País, 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 atiende consultas sobre la forma de operación de la CONDUSEF, exponiendo el procedimiento mediante el cual se puede brindar atención al Usuario, así como respecto

²⁰ La delimitación del concepto de institución financiera se introdujo en la reforma a la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros publicada el 5 de enero del 2000, con el propósito de evitar saturar a la Comisión con asuntos que no fueran de su competencia, sino de la PROFECO

del alcance de la Comisión en cuanto a las necesidades particulares de cada caso que plantee el Usuario.

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 atiende 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.

De igual manera, esta 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.

IV.- FUNCIONES

La Comisión Nacional, en atención a las facultades que le otorga la Ley en su artículo 11, tiene como funciones:

1. Atender y resolver las consultas que le presenten los usuarios, sobre asuntos de su competencia.
2. Atender y, en su caso, resolver las reclamaciones que formulen los usuarios, sobre los asuntos que sean competencia de la comisión nacional.
3. Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio entre el usuario y la institución financiera en los términos previstos por la ley, así como entre una institución financiera y varios usuarios, exclusivamente en los casos en que estos hayan contratado un mismo producto o servicio, mediante la celebración de un solo contrato.

4. Actuar como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, de conformidad con esta Ley o con los convenios de colaboración que al efecto se celebren con las Instituciones Financieras y las asociaciones gremiales que las agrupen, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los Usuarios con las Instituciones Financieras, así como emitir dictámenes técnicos de conformidad con esta Ley.
5. De conformidad con lo señalado por el artículo 86 de ésta Ley, prestar el servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los Usuarios, en las controversias entre éstos y las Instituciones Financieras que se entablen ante los tribunales o se substancien mediante procedimientos arbitrales en los que la Comisión Nacional no actúe como árbitro, con motivo de operaciones o servicios que los primeros hayan contratado.
6. Proporcionar a los usuarios los elementos necesarios para procurar una relación mas segura y equitativa entre estos y las instituciones financieras, podrá 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.
7. Coadyuvar con otras autoridades en materia financiera para lograr una relación equitativa entre las instituciones financieras y los usuarios, así como un sano desarrollo del sistema financiero mexicano.
8. Emitir recomendaciones a las autoridades federales y locales para coadyuvar al cumplimiento del objeto de esta ley y al de la comisión.
9. Emitir recomendaciones a las instituciones financieras para alcanzar el cumplimiento del objeto de la ley y de la comisión nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.
10. Formular recomendaciones al Ejecutivo Federal a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia, a fin de dar cumplimiento al objeto de la ley y al de la Comisión Nacional, así como para el sano desarrollo del sistema financiero mexicano.
11. Concertar y celebrar convenios con las Instituciones Financieras, así como con las autoridades federales y locales con objeto de dar cumplimiento a

esta Ley. Los convenios con las autoridades federales podrán incluir, entre otros aspectos, el intercambio de información sobre los contratos de adhesión, publicidad, modelos de estados de cuenta, Unidades Especializadas de atención a usuarios, productos y servicios financieros.

12. Elaborar estudios de derecho comparado relacionados con las materias de su competencia, y publicarlos para apoyar a los usuarios y a las instituciones financieras.
13. Celebrar convenios con organismos y participar en foros nacionales e internacionales, cuyas funciones sean acordes con las de la comisión nacional.
14. 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.
15. 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 estas utilicen sea dirigida en forma clara, para evitar que la misma pueda dar origen a error o inexactitud.
16. 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.
17. Orientar y asesorar a las instituciones financieras sobre las necesidades de los usuarios.
18. Revisar y, en su caso, proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por instituciones financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios.
19. Revisar y, en su caso, proponer a las instituciones financieras, modificaciones a los documentos que se utilicen para informar a los usuarios sobre el estado que guardan las operaciones o servicios contratados.
20. Solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y de arbitraje a que

se refiere esta ley. La sola presentación de la reclamación por parte del usuario, faculta a la comisión nacional para exigir la información relativa.

21. Imponer las sanciones establecidas en la ley, así como aplicar las medidas de apremio a que se refiere esta ley.
22. Conocer y resolver sobre el recurso de revisión que se interponga en contra de las resoluciones dictadas por la comisión nacional.
23. Asistir al Usuario que pretenda coadyuvar con el Ministerio Público, cuando a juicio de la Comisión Nacional sea víctima u ofendido por algún delito derivado de la contratación de productos o servicios financieros, cometido por las Instituciones Financieras, sus consejeros, directivos, funcionarios, empleados o representantes.
24. Condonar total o parcialmente las multas impuestas por el incumplimiento de la ley.

Asimismo, la Ley de la materia ha señalado que la Comisión Nacional carece de facultad para conocer controversias derivadas de las variaciones de tasas de interés que se pacten entre el Usuario y la Institución Financiera, cuando sean consecuencia directa de condiciones generales observadas en los mercados.

V.- ORGANIZACIÓN

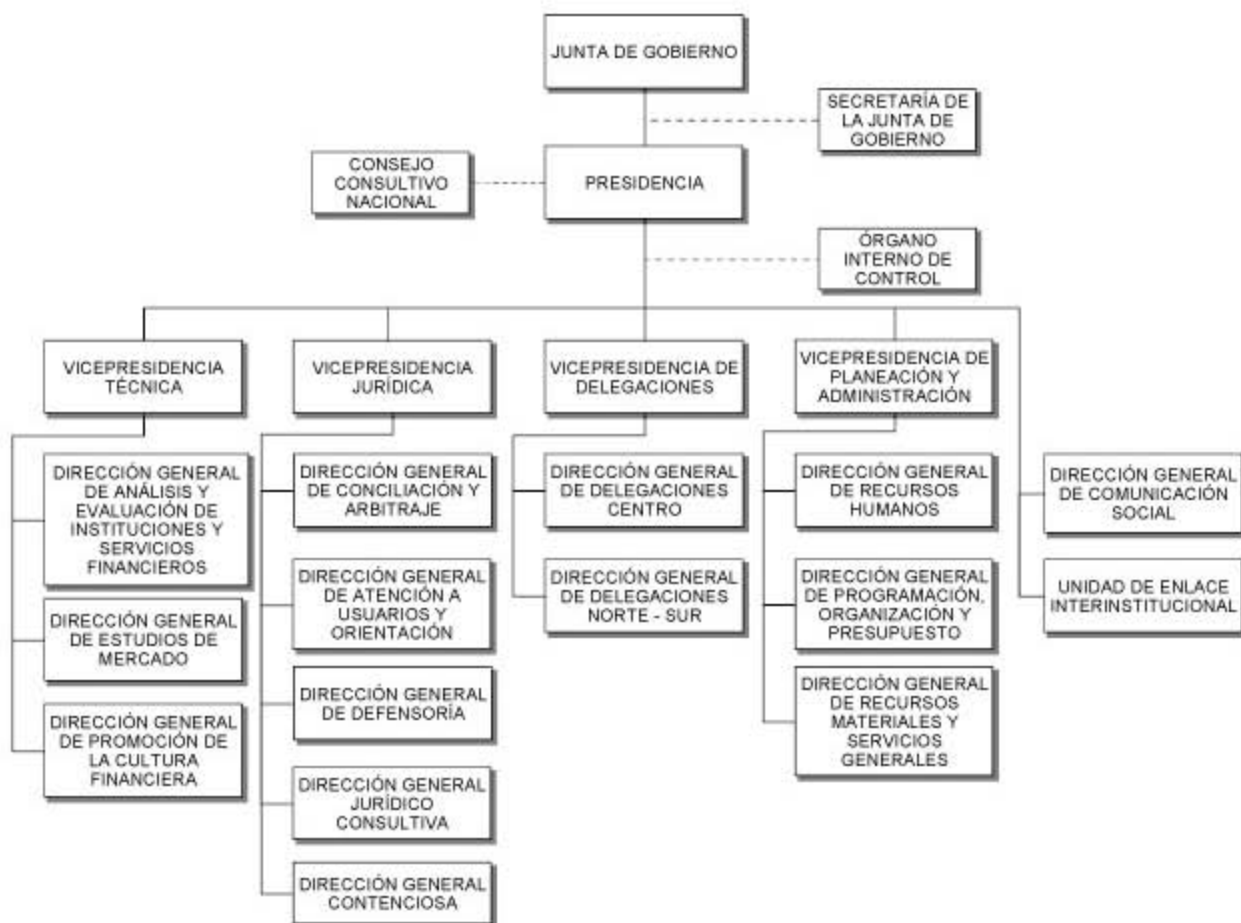
La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros cuenta con una Junta de Gobierno y un presidente, a quienes corresponderá su dirección y administración.

La Junta está integrada por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un representante del Banco de México, un representante de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, uno de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y uno de la del Sistema de Ahorro para el Retiro, tres representantes del Consejo Consultivo Nacional y por el Presidente quien asistirá con voz, pero sin voto y quien es designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

La Junta estará presidida por el representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La vigilancia y control de la Comisión Nacional está a cargo de un Comisario Público, designado por la Secretaría de la Función Pública, además de contar con un órgano interno de control.

Cuenta, además, con la Presidencia, 4 Vicepresidencias de las que a su vez dependen las Direcciones Generales, tal y como se aprecia en el siguiente organigrama:



Debido a su relevancia, solo mencionare las funciones de la Direcciones a cargo de las Vicepresidencias Técnica y Jurídica.

La Dirección General de Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros es la encargada de analizar la información dirigida a los usuarios sobre los productos y servicios que ofrecen las instituciones financieras.

La Dirección General de Estudios de Mercado se encarga de realizar estudios de mercado y cuadros comparativos sobre los servicios y productos financieros que ofrecen las instituciones financieras, en lo general o en lo particular, así como los utilizados en el extranjero para analizar la conveniencia de su utilización en el país.

Corresponde a la Dirección General de Promoción de la Cultura Financiera crear e impulsar entre la población en general una cultura adecuada sobre el uso de los productos y servicios financieros, mediante la publicación, difusión, edición y distribución de libros, revistas, folletos, así como por medios electrónicos.

La Dirección General de Conciliación y Arbitraje tiene como función atender las reclamaciones que se le formulen en contra de alguna institución financiera y, en general, conocer de los procedimientos de conciliación y arbitraje.

La Dirección General de Atención a Usuarios y Orientación es la encargada de registrar y atender todas las dudas e inconformidades de los usuarios relacionadas con los servicios y productos que ofrecen las instituciones financieras, turnando en caso de ser necesario el asunto a la unidad administrativa correspondiente para su atención, así como brindarles la orientación jurídica que soliciten.

Corresponde a la Dirección General de Defensoría recibir y registrar las solicitudes de defensoría legal de los usuarios y, en caso de ser procedente, tramitar y desempeñar el servicio de defensoría legal.

La Dirección General Jurídico Consultiva se encarga de emitir las opiniones jurídicas sobre las recomendaciones a los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras, así como su documentación en general.

Corresponde a la Dirección General Contenciosa tener a su cargo la representación legal de la CONDUSEF para intervenir en procedimientos judiciales, administrativos o

laborales, en los que sea parte o pueda resultar afectada, así como representarla en juicios de amparo.

VI.- REGISTRO DE PRESTADORES DE SERVICIOS FINANCIEROS

El Registro de Prestadores de Servicios Financieros depende de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros esta ubicado en las oficinas centrales de la CONDUSEF en el Distrito Federal.

Entre sus facultades están las de ser conducto para informar y difundir a los usuarios el número y las características de las instituciones financieras que cuentan con autorización para constituirse y operar como tal; con apoyo en la documentación e información solicitada, analizarla y clasificarla en la sección y sector que corresponda; con base en la información disponible, crear y fomentar entre los usuarios una cultura financiera adecuada sobre los diversos sectores y actividades en que se desempeña el Sistema Financiero Mexicano, contribuyendo también en mejores estrategias de orientación y asesoría a los usuarios; concentrar la información proporcionada por las autoridades del sector financiero, y las instituciones financieras; servir como banco de información para los usuarios, las autoridades del sector financiero, las instituciones financieras y las áreas que integran la Comisión; dar a conocer a las diversas áreas de la Comisión las características principales de las instituciones financieras; informar sobre la estructura corporativa con que cuentan las instituciones financieras con el fin de que los usuarios tengan conocimiento de su conformación y ubicación y coadyuvar al conocimiento del Sistema Financiero Mexicano en lo general y con ello apoyar y proteger los intereses de los usuarios en lo particular.

Para el desempeño de sus actividades, cuenta con un sistema computarizado integrado por la información recabada por la CONDUSEF, por autoridades diversas y por las mismas instituciones financieras. Dicho sistema se divide en cinco secciones:

Sección I.- De Controladoras de Grupos Financieros e Instituciones de Crédito.

Sección II.- Del Mercado de Valores.

Sección III.- De Seguros y Fianzas.

Sección IV.- De Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Sección V.- De Ahorro y Retiro.

A su vez, estas secciones se encuentran divididas en sectores, quedando organizadas de la siguiente manera:

Sección I.- Controladoras de Grupos Financieros e Instituciones de Crédito, se dividirá en cinco sectores:

- Sector 55. Sociedades Controladoras.
- Sector 40. Instituciones de Banca Múltiple.
- Sector 37. Instituciones de Banca de Desarrollo.
- Sector 67. Sociedades Financieras de Objeto Limitado.
- Sector 61. Sociedades de Información Crediticia.

Sección II.- Mercado de Valores, se dividirá en cinco sectores:

- Sector 13. Casas de Bolsa.
- Sector 00. Especialistas Bursátiles.
- Sector 70. Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.
- Sector 52. Sociedades de Inversión.
- Sector 76. Socios Operadores.

Sección III.- Seguros y Fianzas se dividirá en dos sectores:

- Sector 22. Instituciones de Seguros y Sociedades Mutualistas de Seguros.
- Sector 43. Instituciones de Fianzas.

Sección IV.- Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, se dividirá en seis sectores:

- Sector 07. Almacenes Generales de Depósito.
- Sector 10. Arrendadoras Financieras.
- Sector 58. Sociedades de Ahorro y Préstamo.
- Sector 85. Uniones de Crédito.
- Sector 19. Empresas de Factoraje Financiero.
- Sector 16. Casas de Cambio.

Sección V.- Ahorro y Retiro, se dividirá en tres sectores:

- Sector 49. Patronato del Ahorro Nacional.

CAPITULO TERCERO

CONTRATOS DE ADHESIÓN EN MATERIA FINANCIERA

I.- CONCEPTO DEL CONTRATO DE ADHESIÓN

La expresión “contrato de adhesión” fue acuñada por Saleilles, a principios del siglo pasado y se refiere a aquél negocio en que las cláusulas previamente determinadas por una de las partes no admiten ser discutidas, de modo que la otra no tiene la posibilidad de introducir modificaciones; si no quiere aceptarlas, debe abstenerse de celebrar el contrato.²⁶

Se designa con “contrato de adhesión” a aquellos supuestos en los cuales una de las partes, que generalmente es un empresario mercantil o industrial que realiza una contratación en masa, establece un contenido prefijado para todos los contratos de un determinado tipo que en el ejercicio de la empresa se realicen. La característica más importante de esta forma de contratación consiste en que la conclusión del contrato no va precedida por una discusión del posible contenido del contrato por las partes contratantes. Las cláusulas del contrato de adhesión no pueden ser más que pura y simplemente aceptadas. Si los interesados desean contratar, han de hacerlo aceptando el contenido que con carácter inmodificable se da al contrato.

La doctrina francesa ha definido al contrato de adhesión como “la adhesión a un contrato tipo, que está redactado unilateralmente por una de las partes y al cual la otra se adhiere, sin la posibilidad real de modificarla”.²⁷

Los contratos de adhesión se caracterizan por la precedente preformación del contrato, que viene impuesto por medio de una prerredacción unilateral. Se llega con ello a una unificación y a una estandarización de las relaciones contractuales. Esta contratación por medio de formularios, pólizas o modelos preestablecidos es muy frecuente en la práctica bancaria, en la de seguros, en la de transportes, en los suministros de energía eléctrica, de agua potable, de gas, de teléfono, etc.²⁸

²⁶ Farina Juan M., *Contratos Comerciales Modernos*, p. 72.

²⁷ Lares Romero Victor H. *El Derecho de Protección al Consumidor*, p.140.

²⁸ Díez-Picazo Luis, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, p.348.

Para Santos Briz el concepto de contrato de adhesión no resulta acertada, sin embargo reconoce que es la mas difundida, ya que la palabra *adhesión* tiene un significado tan general que no sirve para designar una categoría tan especial de contratos, no obstante reconoce que se trata de una terminología de aceptación casi universal.²⁹

Messineo explica que el contrato de adhesión existe debido a una situación inicial de disparidad entre las partes, determinada por la presencia de una que, dotada de una particular fuerza contractual, impone su esquema a la otra en el sentido de “lo tomas o lo dejas”, sin otra posibilidad para ésta que aceptarlo puramente o rechazarlo.³⁰

La legislación ha establecido que contrato de adhesión es aquel 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.³¹

Ofrece además otra definición más amplia que es aquel 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.³²

Estos contratos son confeccionados por los proveedores en forma estandarizada, reproducidos en serie y de contenido general para cualquier consumidor o usuario, por lo que quien se adhiere con su firma debe aceptar todas las cláusulas, ya que, en general no puede negociar individualmente su modificación. Es común que estos contratos se renueven automáticamente cada año cuando se trata de servicios prestados por plazo indeterminado. Muchas veces estos contratos se instrumentan mediante la firma de solicitudes, minutas de venta, recibos o formularios propiamente dichos, y el consumidor no discute su contenido ni negocia sus cláusulas.

²⁹ Santos Briz Jaime, *Derecho económico y derecho civil*, p. 209

³⁰ Farina Juan M. *Contratos Comerciales Modernos*, p. 71

³¹ Artículo 56 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

³² Artículo 118-a de la Ley de Instituciones de Crédito.

Así, si existen cláusulas con las cuales el consumidor no está de acuerdo, en principio no tiene posibilidades de negociar su contenido o modificarlas en forma individual. Ello lleva a que en estos contratos puedan incluirse cláusulas "abusivas" por el empresario que perjudican al consumidor.

II.- NATURALEZA JURÍDICA DEL CONTRATO DE ADHESIÓN

Desde el punto de vista doctrinal, se han manifestado dos tendencias diferentes para tratar de determinar que quien se adhiere a unas cláusulas prefijadas, presta un consentimiento verdadero y eficaz, y por consiguiente, celebra un genuino contrato.

a) La teoría de los contratos de adhesión. Esta teoría niega que los llamados "contratos de adhesión" sean verdaderos contratos, según la teoría general, ya que quien acepta unas cláusulas unilateralmente prerredactadas y establecidas con carácter inmodificable no presta un genuino consentimiento contractual, sino que se limita a llevar a cabo un "acto de adhesión", ya que si la conclusión del acto jurídico no va precedida de una posible discusión de las partes no hay verdadero contrato.

Por ello se ha dicho que existe más bien una "operación reglamentaria" consistente en la "creación de un estatuto al cual la voluntad de los demás debe someterse pura y simplemente".

De acuerdo con esta tesis, no existe un contrato, sino dos actos jurídicos unilaterales y entre sí independientes. Citando a Saleilles "una voluntad unilateral que dicta su ley" y por otra parte "un acto de adhesión de otra voluntad a la ley que le ha sido propuesta".³³

b) La tesis contractualista pura. Según esta tesis, en el contrato de adhesión existe un verdadero contrato. Puede ser cierto que las condiciones o el contenido reglamentario del negocio hayan sido formados por una sola de las partes, pero esto no excluye el carácter contractual del negocio. Hay contrato cuando una persona acepta la oferta que otra hace. La "adhesión" desde el punto de vista jurídico, no puede ser distinguida de la aceptación de una oferta. En los contratos de adhesión hay una verdadera prestación de

³³ Díez-Picazo, Luis, citando a Saleilles. *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, p. 349.

consentimiento. El vínculo contractual se genera voluntaria y libremente, por lo tanto se debe aplicar a este tipo de negocios el régimen general de los contratos.

Una nota característica del contrato de adhesión, es, sin duda, la imposición del clausulado que lleva a cabo el predisponente sobre el contratante que se adhiere al modelo de contrato elaborado de manera unilateral, donde las cláusulas del contrato están redactadas en interés exclusivo de quien impone.³⁴ Ahora, la mayoría de la contratación mercantil se utiliza a través de la utilización de contratos de adhesión, donde el consumidor que quiere obtener ese bien o servicio no tiene más opción que aceptar o adherirse al contrato que le ofrece el vendedor o prestador de un servicio, sin que quepa la posibilidad de negociar su contenido ni adaptarlo a sus necesidades individuales más personales.

Lo cierto es que en la firma de un contrato de adhesión, se da entre las partes los requisitos establecidos por el artículo 1794 del Código Civil Federal para la existencia del contrato, esto es, el consentimiento de las partes y el objeto del contrato.

Sin embargo, aún cuando existe el consentimiento del cliente cabe destacar que no es un consentimiento puro o de voluntad, sino que incluso podría decirse está viciado, al ser impuesto el contenido del contrato por la parte considerada fuerte en dicha relación.

Esta situación aleja sustancialmente de lo que hasta esta época actual constituía el eje consensual del derecho contractual, presidido por los principios de la igualdad jurídica negociadora de las partes y su consecuente libertad de configurar el contenido de las relaciones y obligaciones dimanantes del contrato en cuestión.

Sin embargo, para que exista un genuino consentimiento es indispensable que el adherente conozca las condiciones bajo las cuales se esta obligando, por ello es necesario se impongan requisitos especiales al contrato de adhesión, de tal manera que siempre este redactado en términos claros, precisos y sin que deje lugar a interpretaciones.

³⁴ Lares Romero, Victor H. *El Derecho de Protección al Consumidor*, p. 138.

No hay que olvidar que el hecho de que el contenido contractual haya sido redactado unilateralmente impone una cierta moderación, sobre todo en cuanto a su interpretación, ya que al no haber sido redactado por los contratantes, deberá hacerse siempre una interpretación objetiva, al no poder recurrir a una subjetiva por no existir una intención común de los contratantes.³⁵

De todo lo anterior, podemos concluir que los contratos de adhesión constituyen verdaderos contratos y aunque su proceso de formación sea distinto, no incide en los presupuestos o requisitos de existencia del contrato, además que también le es aplicable el régimen general del contrato en materia de capacidad, vicios de la voluntad, etc.

Sería conveniente se estableciera en nuestra legislación civil, que es la que plantea las bases del contrato, una clasificación de contratos negociados y contratos no negociados, en donde en los primeros quedarían englobados la mayoría de los contratos civiles y en los segundos a las operaciones realizadas por medio de un contrato de adhesión; con lo cual considero se pondría mayor atención a estos contratos y por ende se buscaría regularlos de una mejor manera y procurando una aplicación eficaz.

III.- NECESIDAD ECONÓMICA DEL CONTRATO DE ADHESIÓN

El Código Civil Federal recoge el principio de la autonomía de la voluntad privada en la contratación, al establecer en su artículo 1839 que “Los contratantes pueden poner las cláusulas que crean convenientes...”; dicho precepto no es absoluto sino limitado por la misma ley, la moral y el orden público y es reflejo de la libertad de contratación.

Dentro de la dinámica y modalidades del comercio actual, los contratos comerciales, salvo algunas excepciones, resultan de contrataciones en masa, lo cual hace difícil ubicarlos en la clásica estructura del contrato que prevé el Código Civil. Esa estructura clásica sigue siendo válida para el contrato que resulte de ofertas y contraoferta, de regateo, es decir, de una negociación. Pero frente a este cuadro clásico y excepcional en el mundo de los contratos, aparecen las modernas modalidades de contratación mercantil en masa, que escapan a ese esquema, tal como ocurre con los contratos de adhesión, que establecen

³⁵ Farina J.M. citando a Díez-Picazo, p. 76.

limitaciones a la libertad de conclusión del contrato y a la configuración interna del negocio jurídico, aspectos que minimizan el papel de la voluntad de las partes como representativa del poder de negociación.

Lo anterior se debe a que no es posible que la gran empresa formalice contratos singulares con cada uno de los posibles clientes, ya que por criterios de organización empresarial y celeridad en sus operaciones conducen a la imposición de contratos redactados previamente. Las grandes empresas mercantiles e industriales, que celebran contratos en masa, imponen a sus clientes un contrato tipo previamente redactado; pero ocurre que a su vez el Estado suele establecer ciertos límites e, incluso, llega a predisponer cláusulas en amparo del público.

Esto trae como consecuencia que, como señala Díez Picazo³⁶, la autonomía de la voluntad de ambos contratantes, y sobre todo la del cliente, se encuentra restringida en este tipo de contratos. El contrato ya no es la obra común de ambas partes, sino que una de ellas (el cliente) se limita a aceptar – o según el caso, a rechazar- el único contrato posible. En la contratación en masa no existe el presupuesto de la igualdad de las partes que supone el Código Civil. Ambas partes se encuentran en situaciones claramente desiguales, puesto que una de ellas ocupa una posición de supremacía real respecto de la otra, e impone su esquema contractual.

En estos contratos mercantiles una de las partes ve restringido al máximo su poder de negociar el contenido de éste, pues el empresario tiene asumida una actitud que, por la propia organización de su empresa y la dinámica comercial, impide que se formule una contraoferta, pues ésta no será atendida (salvo alguna excepción), ya que la estructura económica y financiera de tales negocios determinan que dicha oferta no sea susceptible de negociación. Sin embargo, en una oferta destinada a celebrar un contrato civil se halla siempre abierta la posibilidad de negociar el contenido para llegar a un acuerdo común. Pero, mientras en el contrato civil esta conducta del oferente resultaría de una cuestión meramente subjetiva, en los contratos en masa del comercio actual ello obedece a razones objetivas resultantes de la dinámica mercantil, que así lo impone.

³⁶ Farina J., p.105.

Esta forma de contratación en masa presenta muchas ventajas evidentes para las empresas, en la conclusión (rapidez y uniformidad), en la ejecución del contrato (posibilidad de control, prevención de litigios, previsibilidad de su éxito) y una regulación contractual mas funcional que legal.

Por otra parte, facilita la coordinación en el seno de la propia empresa y una mayor planificación en su actividad, adaptando la actuación de los terceros a las necesidades de la entidad. Asimismo facilita el cálculo anticipado de los costos.

Los contratos comerciales rompen las clásicas estructuras del contrato, ya que como señala Ripert, el empresario agudiza su ingenio para encarar negocios, sin detenerse a analizar si están o no previstos en la normativa legal; él sigue el curso impuesto por la dinámica mercantil y, como consecuencia nos hallamos cada día frente a innovaciones que escapan de lo que se ha venido estableciendo durante siglos como principios clásicos de los contratos civiles, innovaciones que no pocas veces causan dificultades y acarrear malos resultados, por el carácter mecánico que se impone a su funcionamiento. Esto último ofrece riesgos, pues en aras de una mayor celeridad y seguridad para el empresario, se pretende prescindir de ciertas situaciones individuales dignas de ser tenidas en cuenta y de recibir la pertinente tutela jurídica.³⁷

Por desgracia la normativa que, con relación a los contratos, existe en el Código Civil no contiene reglas explícitas que regulen el tráfico en masa de bienes y servicios, en el cual, en forma directa o indirecta, inmediata o mediata, esta presente la gran empresa. Así no es de extrañar que en las doctrinas del Derecho de la contratación notemos en todas partes influencias del derecho económico que actúan modificando en alguna forma la dogmática tradicional, incluso se ha llegado a preguntar si aún puede justificarse continuar el sistema tradicional del Derecho de Obligaciones en una época en que se estima que el contrato ha sido sofocado por intervenciones y vinculaciones administrativas de toda clase.³⁸

³⁷ Farina J., p. 106

³⁸ Santos Briz, pp. 97 y 98

Incluso parte de la doctrina ha llegado a formular la pregunta si el clásico concepto de contrato está en crisis, porque sus principios, basados en la igualdad de negociación de ambas partes, presentan profundas alteraciones en el tráfico mercantil actual.

Sin embargo, el contrato de Derecho Privado se mantiene firme a través de todas estas alteraciones, siendo el medio más sencillo y original para producir una vinculación jurídica en cuestiones económicas. Debe propiamente su fuerza jurídica a la sanción del Estado que puede privar a ciertos contratos de su fuerza de obligar. Pero no puede hacer esto de una forma general porque la idea de borrar el contrato del mundo jurídico hundiría la economía.

Así también señala López de Zavalía que, pese a que existan nuevas modalidades en la contratación, la sustancia eterna del contrato no esta en crisis, sino que está buscando su punto de equilibrio para dar satisfacción al principio de justicia, pues de otro modo estaríamos aceptando que rija como ley individual lo contrario a la justicia, con tal que parezca que el contenido del contrato es lo que han convenido los contratantes.³⁹

Y como señala Emilio Betti el contrato, cualquiera que sea su figura concreta, ejerce una función y tiene un contenido constante: el de ser el centro de la vida de los negocios, el instrumento práctico que realiza las mas variadas finalidades de la vida económica que impliquen la composición de intereses inicialmente opuestos, o, por lo menos, no coincidentes. Dichos intereses, por el trámite del contrato, se combinan de manera que cada cual halla su satisfacción; de eso deriva en el conjunto un incremento de utilidad, de la que participan en varias maneras cada uno de los contratantes, mientras que indirectamente se beneficia también la sociedad.⁴⁰

Podemos concluir que debido a que el derecho de los contratos comerciales se ha desarrollado en los usos y costumbres mercantiles, diversificándose y especializándose, han dado nacimiento a una nueva realidad jurídica en la que los llamados contratos de adhesión, que parecieron constituir excepciones a los principios clásicos, constituyen hoy la regla en el tráfico comercial. Por lo que en el ámbito de las relaciones comerciales el

³⁹ Farina J., p. 107

⁴⁰ Sánchez Cordero Davila, Jorge y otros, *La Protección del Consumidor*, p. 276, Ignacio Galindo Garfias citando a Emilio Betti

contrato no negociado es casi la regla siendo resultado de la contratación en masa, característica de la actividad económica del mercado.

IV.- REGULACIÓN LEGAL DE LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN EN MATERIA FINANCIERA

Actualmente en nuestra legislación no existe unanimidad de leyes en cuanto al contrato de adhesión.

En la legislación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas se establece que corresponde a la Dirección General Jurídica Consultiva, de Contratación, Intermediarios y Coordinación Regional fracción X “Examinar, autorizar y registrar la documentación que utilizan en sus operaciones las instituciones, sociedades, personas y empresas sujetas a su supervisión, así como, suspender el registro y ordenar correcciones en su caso, cuando así lo establezcan las leyes y disposiciones administrativas aplicables...”.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros establece que se entiende por contrato de adhesión: “aquellos elaborados unilateralmente en formatos, por una institución de seguros y en los que se establezcan los términos y condiciones aplicables a la contratación de un seguro así como los modelos de cláusulas elaborados para ser incorporados mediante endosos adicionales a esos contratos”

Dichos contratos de adhesión deberán ser escritos en idioma español y con caracteres legibles a simple vista para una persona de visión normal.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas registrará los contratos de adhesión y, en su caso, los modelos de cláusulas adicionales independientes que cumplan los mismos requisitos, previo dictamen de que los mismos no contienen estipulaciones que se opongan a lo dispuesto por las disposiciones legales que les sean aplicables y que no establecen obligaciones o condiciones inequitativas o lesivas para contratantes, asegurados o beneficiarios de los seguros y otras operaciones a que se refieran.

El contrato o cláusula incorporada al mismo, celebrado por una institución de seguros sin contar con el registro de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, es anulable, pero la acción sólo podrá ser ejercida por el contratante, asegurado o beneficiario o por sus causahabientes, contra la institución de seguros y nunca por ésta contra aquéllos.⁴¹

Asimismo establece que las instituciones de seguros para la realización de actividades deberá celebrar sus contratos en términos de las disposiciones legales aplicables y conforme a los sanos usos y costumbres en materia de seguros, así como determinar sobre bases técnicas, las primas netas de riesgo a fin de garantizar con un elevado grado de certidumbre, el cumplimiento de las obligaciones que al efecto contraigan con los asegurados, estableciendo además que los contratos de seguro en general deberán contener las indicaciones que administrativamente fije la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en protección de los intereses de los contratantes, asegurados o beneficiarios. Con el mismo fin, la citada Comisión podrá establecer cláusulas tipo de uso obligatorio para las diversas especies de contratos de seguro.

La Ley Federal de Instituciones y Fianzas, también señala que es la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la encargada de revisar y, en su caso, modificar la documentación con que contratan,⁴² incluso se sanciona con multa de 1000 a 8000 días de salario, a la institución afianzadora que opere con documentación contractual distintos a los registrados ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y multa de 1000 a 8000 días de salario, por operar con documentación contractual sin el registro correspondiente.⁴³

También la Ley de Instituciones de Crédito señala que por contrato de adhesión debe entenderse aquél elaborado unilateralmente por una institución, que conste en documento de contenido uniforme en los que se establezcan los términos y condiciones aplicables a la operaciones activas que celebre la institución.

Asimismo, manifiesta que es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la facultada para revisar los modelos de los contratos de adhesión, siendo sólo una facultad potestativa, y la revisión que realice a estos contratos, tendrá por objeto que se ajusten a lo establecido por la Ley de Instituciones de Crédito, a las disposiciones emitidas conforme a ella y a los

⁴¹ Artículo 36-B de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros.

⁴² Artículo 85 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

⁴³ Artículo 111 fracciones XIII y XIV de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas

demás ordenamientos aplicables, así como verificar que dichos instrumentos no contengan estipulaciones confusas o que no permitan a la clientela conocer claramente el alcance de las obligaciones de los contratantes.

Una vez revisados los contratos, la Comisión podrá –nuevamente se señala como facultad potestativa- ordenar se modifique dichos contratos y suspender su utilización hasta que se modifiquen.

Por su parte la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, no contiene artículo expreso en el cual se establezca como facultad para ésta la revisión de los contratos de adhesión.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, establece que la inspección y vigilancia de las organizaciones de actividades auxiliares del crédito y casas de cambio queda confiada a la Comisión Nacional Bancaria, todas las facultades que en materia de inspección y vigilancia le confiere la Ley de Instituciones de Crédito.

Además establece que, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá ordenar la suspensión de la publicidad que realicen las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, cuando a su juicio ésta implique inexactitud, obscuridad o competencia desleal entre las mismas, o que por cualquier otra circunstancia pueda inducir a error, respecto de sus operaciones y servicios,⁴⁴ pudiendo proveer lo necesario para que las organizaciones auxiliares del crédito y las casas de cambio cumplan debida y eficazmente los compromisos contraídos con sus usuarios.⁴⁵

Dicha ley contaba con un título (el séptimo) de la protección e intereses del público, el cual sólo contaba con dos artículos y fue derogado por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, en fecha 18 enero de 1999.

Otra ley que hace mención a los contratos de adhesión es la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, mismo que define como: "... aquel elaborado unilateralmente por una institución financiera, cuyas estipulaciones sobre los términos y

⁴⁴ Artículo 71 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

⁴⁵ Artículo 77 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

condiciones aplicables a la contratación de operaciones o servicios sean uniformes para los usuarios.”, por su parte el artículo 11, en donde se establecen las facultades de la Comisión Nacional de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros; fracción XVIII establece que podrá revisar y, en su caso, proponer modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por instituciones financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios.

Asimismo, el Estatuto de dicha ley establece facultades más específicas para las Direcciones Generales de Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros y Jurídico Consultiva, sin embargo solo lo mencionare sin ahondar respecto del tema, por ser motivo de estudio en el siguiente capítulo.

Por lo que se refiere a la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, ésta establece como obligación para las empresas administradoras de fondos para el retiro que el contrato de administración de fondos para el retiro contenga como requisitos mínimos los señalados en su artículo 29 fracción III, siendo éstos: a) El objeto del contrato; b) El tipo de trabajador con el que se celebra, es decir, si es afiliado o no al Instituto Mexicano del Seguro Social; c) Las obligaciones específicas de la administradora; d) La elección de las sociedades de inversión por el trabajador; e) La estructura y cobro de comisiones por los servicios prestados por la administradora; f) La responsabilidad de la administradora por sus actos y los de las sociedades de inversión que administren; y g) La vigencia del contrato y sus causas de terminación.

Por su parte, el Reglamento de la Comisión Nacional de Sistemas del Ahorro para el Retiro no hace referencia alguna sobre el contrato de adhesión, por lo que no se establece qué unidad o dirección dentro de la Comisión es la encargada de supervisar se dé cumplimiento a lo que dispone la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro respecto del contrato de las administradoras de fondos para el retiro.

Como es de observarse, y tal como se comento al principio del tema, no existe unanimidad en cuanto a la legislación que regule el contrato de adhesión en materia financiera, ya que como pudo apreciarse, cada una de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y de Sistemas de Ahorro para el Retiro, sólo la Ley de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas establece obligaciones para ésta de

revisar la documentación contractual de las instituciones, sin que las otras dos comisiones establezcan en sus reglamentos o leyes facultades expresas y encomendadas a una de sus unidades para dicha labor.

Por su parte, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, como vimos, establece en su artículo 11 que tiene la facultad de revisar y, en su caso, modificar el contrato de adhesión utilizado por las instituciones financieras, que según lo manifestado por el artículo segundo de dicha ley, se entiende por institución financiera 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, Patronato del Ahorro Nacional, 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 realice actividades análogas a las de las sociedades enumeradas anteriormente, que ofrezca un producto o servicio financiero.

Ahora bien, las funciones que correspondían a las Comisiones antes mencionadas respecto de la protección y defensa de los usuarios de servicios financieros, con la creación de la CONDUSEF le fueron conferidas todas estas atribuciones, sin embargo las leyes de cada materia le siguen otorgando facultades a la Comisión a la que pertenecen, cuando ya no tiene facultades para conocer de esos asuntos. Considero que lo conveniente es se compile en la legislación que regula a la CONDUSEF todas las disposiciones que en materia financiera se han visto, ampliándolas para una mejor regulación.

Por último, y solo para ampliar el panorama de la importancia del contrato de adhesión, la Ley Federal de Protección al Consumidor establece también la definición del contrato en cuestión, señalando en su artículo 85 que: "Para los efectos de esta ley, se entiende por contrato de adhesión el documento elaborado unilateralmente por el proveedor, para establecer en formatos uniformes los términos y condiciones aplicables a la adquisición de un producto o la prestación de un servicio, aún cuando dicho documento no contenga

todas las cláusulas ordinarias de un contrato. Todo contrato de adhesión celebrado en territorio nacional, para su validez, deberá estar escrito en idioma español y sus caracteres tendrán que ser legibles a simple vista. Además, no podrá implicar prestaciones desproporcionadas a cargo de los consumidores, obligaciones inequitativas o abusivas, o cualquier otra cláusula o texto que viole las disposiciones de esta ley.”

Asimismo, dedica un capítulo entero para dicho contrato, lo cual enfatiza la importancia de que se regule de manera unificada los contratos de adhesión ahora en materia financiera.

V.- CLÁUSULAS QUE DEBEN CONTENER LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN UTILIZADOS POR LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

En la dinámica del comercio actual, el adquirente de los bienes o servicios que la empresa lanza masivamente al mercado, se somete a las condiciones de contratación que ésta impone. Las empresas, aprovechando su posición dominante en la contratación, procuran tener, frente a la parte contraria, posiciones jurídicas ventajosas de todo orden, para lo cual emplean cláusulas abusivas, en detrimento de los derechos del público consumidor.

Como bien señala Santos Briz,⁴⁶ según el principio de libertad de contratación se deja, en general, al particular decidir acerca de si quiere o no concertar un contrato. También se incluye en el mismo principio una amplia libertad de estructuración del contrato. Las normas del Derecho de obligaciones reguladoras de los contratos son, en su mayoría, de carácter dispositivo, lo cual permite a las partes desviarse de la regulación legal y, por consiguiente, les permite también elevar a contenido del contrato particular las condiciones generales redactadas de antemano.

Sin embargo, la libertad de estructuración del contenido del contrato no es ilimitada. Sobre todo en casos de desigualdad de poder económico, la parte más débil ha de ser protegida contra los abusos de la otra.

Al respecto, destacan que la estructura moderna de la empresa requiere una regulación uniforme de sus relaciones con terceros, circunstancia que se ve facilitada en razón de que la característica esencial del contrato de adhesión consiste en la eliminación de las

⁴⁶ Santos Briz, pp. 182 y 183.

tratativas preliminares, de tal suerte que no nos hallamos frente a una simple preordenación del contenido contractual formulado por una de las partes –circunstancia que puede ser, incluso, común en el contrato discrecional-, sino que la totalidad del esquema viene predispuesto rígidamente por el empresario, lo que conlleva la inalterabilidad del texto.

Este mecanismo de contratación, llevado a cabo mediante cláusulas predispuestas, responde a una necesidad del comercio moderno y no es posible suprimirlo, dadas las características de las contrataciones en masa que exige la economía actual. En consecuencia, resulta ineludible que la formación y ulterior desenvolvimiento de las relaciones contractuales queden sometidas a las condiciones dictadas por el empresario.

Entonces –advierte Stiglitz-Stiglitz- hace su aparición en escena la gran protagonista de esta técnica negocial: la cláusula abusiva, vejatoria, leonina, gravosa, etc.⁴⁷

Según una resolución del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre “Las cláusulas abusivas en los contratos concluidos con los consumidores y métodos de control apropiados”, se considera abusiva “toda cláusula o conjunto de ellas que implique en el contrato un desequilibrio entre los derechos y obligaciones en perjuicio de los consumidores”.⁴⁸

Constituyen cláusulas abusivas, que merecen ser revisadas por los tribunales, las que colocan a la otra parte a merced del empresario predisponente, como ocurre por ejemplo, con las que prácticamente dejan sin efecto las normas sobre garantía por vicios en las cosas; las que hacen asumir al cliente los riesgos de transporte; las que liberan al empresario de toda responsabilidad por culpa o establecen a su cargo, en concepto de indemnización por responsabilidad, sumas inferiores a las que puedan corresponder, en tanto que las penalidades para el cliente son impuestas con criterio riguroso y desproporcionado a sus derechos, etcétera. Por ello, si alguna cláusula es contraria a las leyes, a la moral o a las buenas costumbres, especialmente en los casos en que, pese a no conocer el cliente las condiciones generales, se presume su acatamiento a ellas como

⁴⁷ Farina J. citando a Stiglitz, p.

⁴⁸ Serra Rodríguez, Adela, *Cláusulas abusivas en la contratación*, p.39.

usual en el tráfico. Puede considerarse lógico a este respecto que el particular no las había aceptado de haberlas conocido, dada la injusticia que contienen.

Concretamente, se puede entender por cláusulas abusivas, las impuestas unilateralmente por el empresario, que perjudiquen de manera inequitativa a la otra parte, o determinen una posición de desequilibrio entre los derechos y las obligaciones de los contratantes, en perjuicio, por lo común, de los consumidores y usuarios.

Ahora bien, una vez que ha quedado definido que son las cláusulas abusivas, mismas que su inserción en los contratos de adhesión es demasiado recurrida por las grandes empresas; queda mencionar algunas de las cláusulas que deben ser insertas de manera obligatoria en los contratos de adhesión.

Cabe aclarar que dichas cláusulas que mencionare, serán tratadas de manera genérica, puesto que cada ramo en materia financiera deberá tener cláusulas específicas según su actividad y sólo señalare algunos ejemplos.

Una de las cláusulas que todo contrato debe tener es la cantidad exacta a pagar, la cual deberá estar desglosada, para que el usuario del servicio sepa que es lo que realmente está pagando; para el caso de que no sea posible fijarse una cantidad exacta debido a que sea fijada en base a un valor existente en el mercado y sea sujeto de variaciones, deberá especificarse también.

Otra cláusula indispensable es la relativa a todo lo concerniente a los intereses moratorios, ya que la mayoría de los contratos señalan que en caso de mora se pagaran intereses, pero no el factor o porcentaje por el cual deberán ser calculados esos intereses, es decir, debe señalarse de manera clara y en términos sencillos la manera en que deben ser calculados los intereses moratorios.

Con esto considero se fomenta un consumo mas responsable al obligar al usuario a estar pendiente de que sus pagos sean puntuales, para el caso de un crédito, y en caso de que no pudiera pagarlos en la fecha establecida pueda calcular el monto a pagar por concepto de intereses moratorios y tenerlos presentes al administrarse. De igual manera, se ejerce un mayor control respecto de las instituciones financieras, al fijarse, desde el comienzo de

la relación, los términos bajo los cuales estarán sujetas ambas partes y no dejarlo al arbitrio de la institución, que muchas veces aprovecha la ignorancia del usuario respecto del tema para realizar cálculos en base a porcentajes y factores a veces hasta inventados.

La Ley Federal de Protección al Consumidor ha dispuesto que algunas cláusulas incluso deben tenerse por no puestas en los contratos de adhesión cuando:

- I. Permitan al proveedor modificar unilateralmente el contenido del contrato, o sustraerse unilateralmente de sus obligaciones;
- II. Liberen al proveedor de su responsabilidad civil, excepto cuando el consumidor incumpla el contrato;
- III. Trasladen al consumidor o a un tercero que no sea parte del contrato la responsabilidad civil del proveedor;
- IV. Prevengan términos de prescripción inferiores a los legales;
- V. Prescriban el cumplimiento de ciertas formalidades para la procedencia de las acciones que se promuevan contra el proveedor; y
- VI. Obliguen al consumidor a renunciar a la protección de esta ley o lo sometan a la competencia de tribunales extranjeros.

Dicha Ley, a pesar de no tener competencia en cuestiones financieras, bien puede tomarse estos principios para ser aplicados en materia financiera.

Tampoco debe contener cláusulas en las cuáles se otorgue a una de las partes la facultad de resolver discrecionalmente el contrato.

Ahora bien, a manera de ejemplo, citare algunas leyes que establecen la inserción obligatoria de algunas o algunas cláusulas que deben contener los contratos de adhesión.

Uno de los contratos que merece especial atención es el de seguro, servicio que tiene gran demanda y quejas, ya que el cliente de un seguro contrata el servicio con el fin de sentirse respaldado o confiado para que en el caso de que ocurriera un accidente no se vea mermado su patrimonio.

La Ley General de Sociedades Mutualistas de Seguros, ha dispuesto que las estipulaciones contenidas en la documentación contractual correspondiente a las diversas

operaciones de seguro debe preverse la determinación del importe de las primas y extraprimas, su devolución y pago de dividendos o bonificaciones, en caso de que se contrate ese beneficio, no den lugar a la disminución de la prima neta del riesgo; también que se indique de manera clara y precisa, el alcance, términos, condiciones, exclusiones, limitantes, franquicias o deducibles y cualquier otra modalidad que se establezca en las coberturas o planes que ofrezca la institución de seguros así como los derechos y obligaciones de los contratantes, asegurados o beneficiarios. De igual manera, se deberá procurar claridad y precisión en la comunicación individual o colectiva que por cualquier medio realicen las instituciones de seguros con sus asegurados, contratantes y beneficiarios o con el público en general.

Así también debe determinarse sobre bases técnicas, las primas netas de riesgo a fin de garantizar con un elevado grado de certidumbre, el cumplimiento de las obligaciones que al efecto contraigan las aseguradoras con los asegurados.

La Ley de Sistemas de Ahorro para el retiro, establece los requisitos mínimos que deben contener los contratos tipo de administración de fondos para el retiro que las administradoras celebren con los trabajadores, siendo éstos los siguientes: a) El objeto del contrato; b) El tipo de trabajador con el que se celebra, es decir, si es afiliado o no al Instituto Mexicano del Seguro Social; c) Las obligaciones específicas de la administradora; d) La elección de las sociedades de inversión por el trabajador; e) La estructura y cobro de comisiones por los servicios prestados por la administradora; f) La responsabilidad de la administradora por sus actos y los de las sociedades de inversión que administren; y g) La vigencia del contrato y sus causas de terminación.

El derecho al traspaso o retiro de recursos, en caso de una modificación a la estructura de comisiones, deberá preverse en los contratos de administración de fondos para el retiro y en los prospectos de información, de conformidad con lo que establezca al efecto la Comisión Nacional de Sistema de Ahorro para el Retiro.

La Ley del Mercado de Valores señala que en el contrato de intermediación bursátil las partes deberán pactar de manera clara las tasas de interés ordinario y moratorio que puedan causarse con motivo de los servicios y operaciones materia del contrato, así como las fórmulas de ajuste a dichas tasas y la forma en que se notificarán sus modificaciones.

Las tasas pactadas se aplicarán por igual a los adeudos que sean exigibles tanto a la casa de bolsa como al cliente.

La Ley de Instituciones de Crédito establece que los contratos de crédito refaccionario y de habilitación o avío, que celebren las instituciones de crédito, deberá consignarse, según convenga a las partes y cualquiera que sea su monto, en póliza ante corredor público titulado, en escritura pública o en contrato privado, que en este último caso se firmara por triplicado ante dos testigos y se ratificara ante notario público, corredor público titulado, juez de primera instancia en funciones de notario o ante el encargado del registro público correspondiente; pudiendo establecer garantías reales sobre bienes muebles o inmuebles, además de los que constituyen la garantía propia de estos créditos, o sobre la unidad agrícola, ganadera o de otras actividades primarias, industrial, comercial o de servicios.

Sobra decir que estos contratos deben ser o tratar de ser lo más equitativo que sea posible, es decir, debe existir un equilibrio entre los provechos y los gravámenes recíprocos de las partes que en él intervienen. Por ello, es inequitativa toda estipulación en la cual la magnitud de los gravámenes estimados en su valor económico o en su valor jurídico no corresponde al beneficio que el obligado recibe a cambio.

Por último, ningún contrato debe contener todas aquellas cláusulas que contengan renuncia de derechos reconocidos por el ordenamiento a favor del deudor o que limiten o excluyan la responsabilidad de la institución, tales como cláusulas convencionales de caducidad, las estipulaciones que limiten al cliente la facultad de oponer excepciones o que de alguna manera eliminen la intervención de la autoridad judicial para la interpretación y cumplimiento del contrato, así como la estipulación de incremento de precios sin haberse estipulado previamente.

No debemos olvidar que los conceptos de equidad y buena fe son principios rectores de todo el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, constituyen la base fundamental de los contratos y que a nadie es lícito enriquecerse injustamente con detrimento de otro.

CAPITULO CUARTO

INTERVENCIÓN DE LA CONDUSEF EN LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN

I.- LA DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE INSTITUCIONES Y SERVICIOS FINANCIEROS

La Dirección General de Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros, cuyas facultades están previstas en el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, tiene, entre otras funciones más, la de analizar los servicios que prestan y los productos que ofrecen las instituciones financieras, así como su incidencia en las dudas y reclamaciones presentadas por los Usuarios ante la CONDUSEF y ante las Unidades Especializadas de atención a usuarios de las instituciones financieras.

Analiza y autoriza la información dirigida a los usuarios sobre los diferentes servicios que prestan y los productos que ofrecen las instituciones financieras, cuidando en todo momento que dicha información sea clara, veraz y precisa, así como proponer, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, las modificaciones a dicha información.

De igual manera, es la encargada de revisar y, en su caso, proponer, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, las modificaciones que hubiera que hacer a los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras.

Asimismo, para el ejercicio de sus atribuciones, puede solicitar a las instituciones financieras la información que requiera.

Otra atribución que tiene, es la de recibir los avisos de las instituciones financieras a las que se les haya otorgado autorización para operar como tal, para incorporarlas al Registro de Prestadores de Servicios Financieros.

II.- LA DIRECCIÓN GENERAL JURÍDICO CONSULTIVA

Entre las atribuciones de la Dirección General Jurídico Consultiva, señaladas en el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, están las de formular recomendaciones al Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la elaboración de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias competencia del organismo, así como emitir, en el ámbito de su competencia, recomendaciones a las autoridades federales y locales sobre iniciativa de leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, bases y demás ordenamientos relacionados con las actividades de la CONDUSEF.

También emite opinión jurídica respecto de las recomendaciones que proponga la Dirección General de Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros sobre los contratos de adhesión, información dirigida a los usuarios sobre los diferentes servicios y productos financieros que ofrezcan las instituciones financieras y los documentos que éstas utilizan para informar a aquellos sobre el estado que guardan las operaciones relacionadas con el servicio que hayan contratado.

Es decir, así como la Dirección General de Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros se encarga del aspecto técnico del registro del contrato ante la CONDUSEF, la Dirección Jurídica se encarga de evaluar que los contratos cumplan con las especificaciones que señalan las leyes de la materia.

Pero, no sólo revisan los contratos de las instituciones financieras, sino también la publicidad y toda aquella información que va dirigida a los usuarios para evitar que sea engañosa.

Para el desempeño de su trabajo, consultan diariamente el Diario Oficial de la Federación para revisar si existen publicaciones de acuerdos o circulares que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Sin embargo, tal y como se ha indicado, la ley solo les otorga la atribución de recomendar las modificaciones que han de hacer a sus contratos las instituciones financieras,

quedando al arbitrio de éstas el acatarlas o no, sin que la CONDUSEF pueda hacerlas cumplir por no poseer facultad expresa para ello.

III.- RECOMENDACIONES A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS SOBRE LOS CONTRATOS DE ADHESIÓN

Indiscutiblemente es loable la intención de la CONDUSEF, al procurar a través de su intervención, la equidad en la relación contractual entre la institución financiera y el cliente.

Para llevar a cabo esta misión, la CONDUSEF –como ya se dijo con anterioridad- supervisa que el medio por el cual queden ligadas las partes –cliente e institución- con derechos y obligaciones, sea lo más equitativo posible para ambos.

Este medio, como bien sabemos, es el contrato de adhesión.

Cabe señalar, que constituye un avance para nuestra legislación, que se le atribuya a la CONDUSEF facultades para la revisión del contrato de adhesión, ya que los usuarios de servicios financieros carecían de protección, siendo un grupo importante y numeroso; sin embargo debe facultarse a la Comisión para que lleve a cabo su misión de una manera más eficaz.

Como ya se menciona, una vez que las Direcciones Generales de Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios financieros y la Jurídica Consultiva revisan el contrato, pueden recomendar se realicen algunas modificaciones al mismo, en caso de requerirlas. Algunas de estas recomendaciones son las siguientes:

- Poner a disposición del Cliente información suficiente sobre los productos, servicios y promociones publicitados en todos los medios con los que cuenta la Institución Financiera y actualizar su fuerza de venta.
- Promover la lectura de los contratos de adhesión, los pagarés o cualquier otro documento de igual relevancia e indicar que de requerir mayor información de la promoción o de un producto o servicio, se acuda directamente a la Institución.

- Emplear en la publicidad un tipo de letra de 8 puntos como mínimo para facilitar su lectura. Para las notas utilizar una tipografía de al menos 7 puntos, resaltada con letra diferente o intensificada y que aparezcan referenciadas dentro del texto principal con alguna simbología; para las restricciones, se recomienda el mismo tipo de letra que para las notas y colocarlas en lugar visible.
- Cuando se realicen promociones de productos o servicios de terceros, se sugiere definir claramente en la publicidad, la responsabilidad de cada una de las partes involucradas o, en su caso, indicar el nombre del responsable de atender al Cliente ante cualquier aclaración o queja, sobre todo previniendo el incumplimiento del tercero.
- Establecer los mecanismos con los que se formalizará determinada promoción, para dar mayor seguridad al Cliente respecto de los términos y condiciones que rigen al plan o programa.
- Indicar con toda precisión los costos adicionales que deberá cubrir el Cliente o en su defecto, señalar que el importe es neto y no está sujeto a algún costo adicional.
- Señalar beneficios y limitaciones del producto o servicio para evitar que el Cliente se cree falsas expectativas e inconformidad por una mala interpretación de la información.
- Para Radio y Televisión, señalar al menos las características más relevantes del producto, servicio o de la promoción y remitir al Cliente a una Sucursal o teléfono para mayor información.
- Proporcionar una misma información en cualquier medio que utilicen para difundir sus promociones, con el fin de evitar confundir a sus Clientes.
- Incluir en cualquier documento publicitario o informativo los datos de las áreas de atención a Clientes para saber a quién y dónde dirigirse a solicitar mayor información en caso de así requerirlo.
- Hacer llegar a sus clientes consejos o información que le provean de mayor seguridad en sus operaciones.
- Retirar publicidad obsoleta para no confundir al Cliente.

En general, considero que la Comisión debe exigir que los contratos sean redactados de forma legible, sencilla, concreta y comprensible.

Las empresas deben emplear un tipo de letra clara y grande para poder ser vista sin dificultad por el usuario.

Por sencilla debe entenderse la exclusión de fórmulas o palabras técnicas que dificulten la comprensión o entendimiento por parte del usuario o, en su caso, poner su explicación.

La exigencia de que el contrato se redacte en términos y forma concreta, se trata de impedir que las instituciones obtengan ventajas adicionales e injustificadas a consecuencia de la vaguedad o imprecisión con que se redacta una o varias cláusulas, especialmente cuando están buscando imponer mayores obligaciones al adherente a favor del estipulante.

En cuanto al requisito de redacción comprensible de los contratos, el objetivo es posibilitar un fácil y directo conocimiento de las condiciones generales de parte del adherente.

Los referidos contratos de adhesión deberán ser escritos en idioma español y con caracteres legibles a simple vista para una persona de visión normal.

IV.- NECESIDAD DE IMPONER COMO OBLIGACIÓN PARA LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS ACATAR LAS RECOMENDACIONES REALIZADAS POR LA CONDUSEF A SUS CONTRATOS DE ADHESIÓN

Como ya hemos visto en los capítulos anteriores, en el contrato de adhesión la voluntad de una de las partes es nula, ya que no existe la posibilidad de discutir el contenido del contrato, sino sólo adherirse al mismo.

Dicho contrato responde a la necesidad de las empresas de simplificar el modo de realizar sus operaciones, al hacer la contratación más fluida y segura.

También pone de resalto el carácter dominante que tiene la institución financiera, que impone sus cláusulas predisuestas elaboradas unilateralmente con el exclusivo propósito de someter al cliente a los planes y directivas encaminados al mejor éxito de la actividad empresarial.

Durante el año del 2004 la CONDUSEF recibió 25,509 quejas, de las cuales, tal y como se muestra en el cuadro, la mayoría son en contra de las instituciones de crédito.



*Fuente Revista "Proteja su dinero" publicada por la CONDUSEF, de fecha enero del 2005

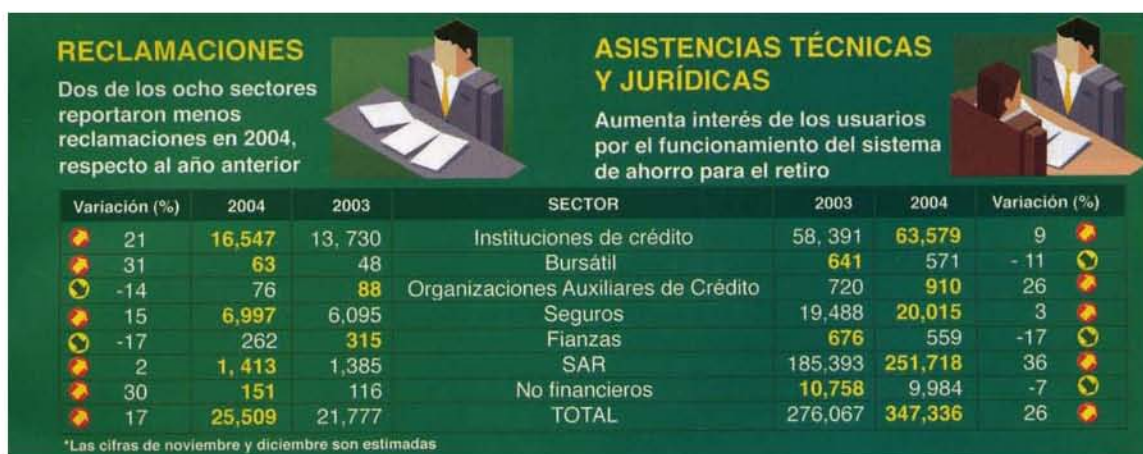
Sin embargo, no todas las quejas son solucionadas de manera satisfactoria para el reclamante, a pesar de que la institución reclamada es quien actuó mal. Lo anterior principalmente se debe a que los contratos de adhesión contienen cláusulas abusivas en perjuicio del usuario, resultando más onerosos para éste.

De igual manera, en el mismo año, se solicitaron 347,336 asistencias técnicas y jurídicas, de las cuales la mayoría correspondió a los sistemas del ahorro para el retiro.



*Fuente Revista "Proteja su dinero" publicada por la CONDUSEF, de fecha enero del 2005

El número de quejas y asistencias del año 2004 con relación a las presentadas en el 2003, es mucho mayor, lo que demuestra que ha crecido la curiosidad e interés en la población de conocer los productos y servicios ofrecidos por las instituciones financieras, lo que demanda una mejor prestación de los productos y servicios financieros.



*Fuente Revista “Proteja su dinero” publicada por la CONDUSEF, de fecha enero del 2005

La misión de la CONDUSEF es benéfica, ya que mediante la publicidad que ha impartido respecto de los productos y servicios financieros busca no solo informar, sino educar al usuario, lo que acarreará un usuario más exigente, por lo que las instituciones deben tomar medidas al respecto para no ser sorprendidas con estas situaciones.

Es importante tener presente que la actividad financiera a pesar de estar inserta en el ámbito del derecho privado, requiere la participación del Estado, dada su trascendencia social, mediante una regulación específica, destinada a evitar que se desvirtúe la función intermediadora en el crédito que tienen las entidades financieras y una normativa que brinde la debida tutela al cliente mediante reglas claras, que definan previamente las condiciones en que se celebrara la operación.

Dicha actividad esta tan ligada al comercio internacional y local, que sin su intervención resultaría imposible la actividad comercial. De un modo u otro, las empresas, las naciones y hasta el hombre común dependen de una u otra forma de la actividad financiera, lo que

es aprovechado por las instituciones para insertar en sus contratos cláusulas abusivas, las cuales deberán ser aceptadas por el futuro cliente.

Esto es así, el futuro cliente de un servicio financiero no tiene prácticamente conocimiento sobre los servicios que se prestan ni las compañías que los prestan, a él le presentan una serie de productos que no entiende y que no tiene tiempo ni capacidad para analizar. Se trata de contratos muy extensos y de difícil lectura (recordemos que la mayoría de contratos de adhesión vienen impresos en un tamaño de letra muy pequeño) y comprensión para la casi totalidad de los ciudadanos, siendo las empresas las que presentan un contrato ya elaborado y que imponen en ese momento indicándole nada más donde debe firmar.

Ciertamente el cliente no tiene otra opción que la de firmar el contrato o bien podría negarse dirigiéndose a otra compañía y padecer las mismas condiciones que las que ha negado anteriormente.

Esta situación nos impulsa a exigir una regulación efectiva por parte de las autoridades hacia las instituciones financieras, ya que al ser consideradas como intermediadoras entre el Estado y los ciudadanos en la prestación del servicio financiero, las coloca en una situación de supremacía frente a éstos y al no existir verdadera supervisión por parte de las autoridades se crean situaciones de evidente desigualdad.

Ahora bien, su existencia es necesaria en la vida económica del país y para su supervivencia forzosamente requieren tener una gran demanda y no solo eso, sino tener éxito en sus operaciones, brindando sus servicios satisfactoriamente para garantizarse nuevas contrataciones, por lo que requieren la implementación de políticas que las obligue a mejorar su operación interna y externa.

Si el contrato fuera más simple y menos voluminoso, sobre todo entendible y con la participación por parte del cliente, no habría imposición, ya que el contratante sabría que es lo que firma al comprenderlo y mostrar su acuerdo.

Esa participación -como ya vimos- por las necesidades de las contrataciones en masa, no es posible que las grandes empresas se sienten a discutir el contenido del contrato con

cada futuro cliente, por lo que aquí entra la participación del Estado como protector de sus intereses a través de la emisión de leyes y creación de organismos administrativos encargados de la supervisión y vigilancia de las instituciones, así como la representación de los intereses de los usuarios, sin que de ninguna manera implique atribuirles un arbitrario poder de revisión de los contratos, sino bajo reglas que ya estén previstas en las leyes, es decir, una regulación efectiva y eficiente en donde se proteja al usuario de estos servicios, evitando situaciones de desigualdad.

Lo que hace necesario que, tomando en cuenta la forma de configuración del contrato de adhesión, el Estado se erija en supremo ente tutelar de los intereses de quien no interviene en su redacción, pues sólo de ese modo se evita que la institución financiera imponga cláusulas abusivas, las cuales, además de perjudicar los intereses del cliente, menoscaban la confianza en un contrato que correctamente operado no necesita de dichas cláusulas para ser rentable.

Situación que no es conveniente ni para el usuario ni para las instituciones financieras, puesto que éstas se deben ganar la confianza del público, pues recordemos que son necesarios al constituir la base de su crecimiento económico, y de la solvencia de dichas instituciones depende la buena marcha de la economía nacional, ya que si aquella no es suficiente no se podrá hacer frente puntualmente a las obligaciones adquiridas en los contratos que celebren.

Ahora bien, la protección que otorgue el Estado en los contratos de adhesión debe manifestarse de dos formas: a) Mediante la creación de organismos de control y vigilancia de las instituciones financieras, y b) Mediante la expedición de leyes que regulen la celebración y contenido del contrato y la operación de las instituciones financieras.

Respecto de la creación de organismos, ya existe la Comisión Nacional de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, cuyo objeto es el de promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras.

Por lo que hace a las leyes que regulen a los contratos y la operación de las instituciones con sus clientes, actualmente no existe uniformidad en nuestra legislación respecto de su

regulación, lo que hace evidente la necesidad de elaborar un sistema legal en donde se compilen los criterios que deberán ser tomados en cuenta para la elaboración de los documentos de contratación.

Son muchos los beneficios que se obtendrían, principalmente el evitar futuros litigios con los respectivos gastos de asesoría y defensa que conlleva para ambas partes.

Además no debe olvidarse que la corriente legislativa, los antecedentes doctrinales y legales son claros con relación a que en el contrato como instrumento jurídico en el intercambio de bienes y servicios, la autonomía privada no debe exceder los límites de la equidad y de la buena fe, por exigirlo así el ordenamiento jurídico del país.

Lo anterior nos lleva a concluir que los cambios operados en la vida económica, la dinámica impuesta por la nueva tecnología y la expansión de los mercados, exigen soluciones jurídicas adecuadas, acordes con el moderno mundo financiero y bursátil, que no encuentra respuesta alguna en nuestro derecho positivo.

Situación que se ve reflejada en las cifras contenidas en las gráficas anteriores, en donde se aprecia el alto grado de inconformidad por parte de los usuarios respecto de los servicios y productos financieros, lo que demuestra la urgencia de establecer una política protectora de los intereses de los usuarios de estos servicios.

V.- PROPUESTA PARA MODIFICAR LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA A LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS

Como una medida de protección al usuario, la Comisión Nacional tiene la facultad de revisar y, en su caso, proponer a las instituciones financieras, modificaciones a los modelos de contratos de adhesión utilizados en sus diversas operaciones o la prestación de sus servicios, según lo dispone la fracción XVIII, del artículo 11 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Proporciona, además, una definición del contrato de adhesión, estableciendo que es aquel 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.⁴⁹

Como es de apreciarse, la Comisión Nacional de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, carece de autoridad para la realización de sus atribuciones, ya que las facultades conferidas a ésta respecto de la supervisión de los contratos de adhesión son insuficientes. No existe disposición legal que contenga la obligación por parte de las instituciones de acatar las modificaciones sugeridas por la Comisión, resultando inútil la revisión que se efectúe.

Esa omisión en la ley ha favorecido a que la intervención de la Comisión se vea limitada, lo que le impide poder realizar su plausible misión, al no brindarle los medios necesarios para la efectiva ejecución de su propósito, ya que, recordemos, el artículo 5º de la Ley de la materia, señala que es finalidad de la Comisión "...promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras ...", lo que hace necesario reformas a la ley en las cuales se dote a la CONDUSEF de la autoridad suficiente para el cumplimiento de su objeto.

La propuesta de reforma estriba, en primer lugar, por técnica legislativa, adicionar una fracción al artículo 2º de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, ya que en él se establecen las definiciones de la ley, por lo que la definición del contrato de adhesión debe figurar en dicho artículo y no en el capítulo "De la Información a los Usuarios" artículo 56, donde actualmente se encuentra previsto, el cual deberá ser derogado.

Asimismo, modificar la fracción XVIII del artículo 11 de la misma Ley, debiendo quedar de la siguiente manera: "Artículo 11.- La Comisión Nacional está facultada para: ... XVIII. Revisar los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras para la celebración de sus operaciones o la prestación de sus servicios y, en su caso, ordenar se modifique el contenido de los mismos, cuando no cumplan con lo establecido por las reglas expedidas para tal efecto."

⁴⁹ Artículo 56 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

Para que dicha revisión no sea realizada de manera arbitraria por parte de la autoridad, deberán establecerse reglas claras y precisas para delimitar el marco de actuación de ésta, además de establecer los criterios que deberán ser tomados en cuenta para la elaboración de los contratos, cuidando en todo momento se realicen bajo los principios de buena fe, de equidad y de proporcionalidad respecto de los provechos y gravámenes, buscando un equilibrio económico y jurídico.

En dichas reglas, deberá preverse lo establecido por el artículo 57 que señala que las revisiones que se realicen a los contratos de adhesión tienen por objeto verificar que no contengan estipulaciones confusas o que no permitan a los usuarios conocer claramente el alcance de las obligaciones de los contratantes; por lo cual dicho artículo también deberá ser derogado.

Considero necesario se establezcan dichas reglas a fin de evitar lo que hasta la fecha ocurre, ya que no existe uniformidad legislativa respecto a los principios bajo los cuales deban ser elaborados los contratos de adhesión, con lo que se busca compilar en un solo cuerpo legal estos principios a que hago mención.

Por lo que deberán ser reformados los artículos 36-B y 36-C, así como los que hagan referencia a los mismos, de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros en lo referente a la supervisión de los contratos de adhesión en materia de seguros, estableciendo que las facultades que le otorga a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas deberán entenderse conferidas a la Comisión Nacional de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros como órgano especializado en la protección y defensa a los usuarios de servicios financieros.

También deberá ser reformado el artículo 90 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, debiendo quedar así: “Artículo 90.- En ejercicio de sus funciones de supervisión, la Comisión tiene las siguientes facultades: ...VIII. Verificar que los contratos de administración de fondos para el retiro que las administradoras celebren con los trabajadores, se apeguen a lo establecido en las disposiciones de carácter general que al efecto expida la Comisión Nacional de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros.”, ya que esta facultad está a cargo de la Comisión Nacional de Sistemas del Ahorro para el Retiro.

Con relación a las sanciones que impone la CONDUSEF por incumplimiento a sus determinaciones, también deberá ser reformado el artículo 94 de la Ley, debiéndosele añadir una fracción para quedar de la siguiente manera: “Artículo 94.- La Comisión estará facultada para imponer las siguientes sanciones: ... X. Multa de 500 a 3000 días de salario a la institución financiera que omita realizar las modificaciones a sus contratos de adhesión ordenadas por la Comisión dentro del término que ésta le señale.”⁵⁰

Ahora bien, debido a que es la Dirección General de Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros a través de la cual la CONDUSEF propone las modificaciones a las instituciones financieras respecto de sus contratos de adhesión, deberá reformarse el artículo 14 fracción VII del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, para quedar como sigue: “Artículo 14.- Corresponde a la Dirección General de Análisis y Evaluación de Instituciones y Servicios Financieros, el ejercicio de las siguientes atribuciones: ... VII. Revisar y, previa opinión de la Dirección General Jurídico Consultiva, ordenar las modificaciones a los contratos de adhesión utilizados por las Instituciones Financieras, en los términos señalados en los artículos 11 fracción XVIII de la Ley.”

Después del análisis realizado se llega a la conclusión de la necesidad de estas reformas, ya que se desvirtúa la misión de la Comisión, quien pierde el carácter de protectora y defensora de los derechos de los usuarios, generando así la falta de un verdadero organismo de resguardo para usuarios de servicios financieros.

⁵⁰ Propongo esa multa porque corresponde al rango más alto que contempla la Ley.

CONCLUSIONES

La situación actual de un sistema financiero cada vez con mayor demanda nos lleva a exigir un mejor funcionamiento de estas instituciones, ya que sus productos y servicios se van haciendo cada vez más necesarios, por lo que al no poder prescindir de ellos se requiere una regulación adecuada de los mismos.

Debido, precisamente, a la demanda de estos productos y servicios y a las diferencias surgidas entre los usuarios de los mismos y las instituciones que los prestan, fue creada la Comisión Nacional de Protección y Defensa a los Usuarios de Servicios Financieros, en donde se compilaron las atribuciones que correspondían a las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y de los Sistemas del Ahorro para el Retiro, con relación a la defensa y protección de dichos usuarios.

La CONDUSEF, como organismo descentralizado, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue creada con un noble propósito, el brindar protección y defensa al usuario de servicios financieros.

La Ley de la Comisión la faculta para actuar como conciliador y árbitro en las diferencias surgidas entre los usuarios y las instituciones financieras, procurando la equidad en las relaciones entre éstos.

Se planteo también que debido a las necesidades del moderno mundo financiero, se ha hecho necesaria la utilización de los contratos de adhesión, que son documentos elaborados por una de las partes, en este caso, las instituciones financieras.

En dichos contratos, a pesar de ser necesarios en las operaciones de una empresa, se evidencia la supremacía de una de las partes respecto de la otra, sin mencionar que al ser elaborado por una de las partes, se presta para incluir en su contenido mayores beneficios que cargas para quien lo redacta y mayores cargas que beneficios para quien lo acepta. Ante estas situaciones no es posible hablar de equidad.

La situación se agrava cuando a pesar del conocimiento de estos hechos, no se cuenta con los medios necesarios para controlarla.

En la hipótesis de esta tesis me pregunto si es necesario que las recomendaciones que emita la CONDUSEF respecto de los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras en las operaciones con sus clientes, tengan fuerza vinculatoria con éstas. Considero que indiscutiblemente esta pregunta se contesta con una afirmación por las razones que se han venido esgrimiendo y que nos llevan a concluir que:

- 1.- El contrato de adhesión es aquél redactado por una sola de las partes que en él intervienen (en este caso la institución financiera), adhiriéndose la otra al mismo (usuario).
- 2.- El mundo moderno exige a las grandes empresas la simplicidad de métodos en las operaciones con sus clientes, debido a la gran cantidad de éstos, por lo que en virtud de estas operaciones en masa se hace necesaria la utilización de los contratos de adhesión.
- 3.- Debido a que los contratos de adhesión son redactados por una sola de las partes se presta para la inserción de cláusulas abusivas, en donde las obligaciones recaigan más sobre una de ellas (la que se adhiere) y los provechos sean mayores para quien los redacta.
- 4.- La empresa al ser la parte económicamente fuerte en la relación contractual, es quien redacta el contrato de adhesión, aprovechando su supremacía para la inserción de las cláusulas abusivas.
- 5.- En virtud de la inserción de las cláusulas abusivas, las instituciones financieras propician la no lectura de los contratos de adhesión, a efecto de que el cliente no conozca las desventajas de firmar con ellos, por lo cual los redactan con letras pequeñas o en términos técnicos y confusos.
- 6.- Debido a la supremacía de la empresa respecto del cliente, siempre se han dado abusos por parte de aquélla; por lo cual han surgido distintos órganos (Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y de los Sistemas del Ahorro para el Retiro) para la protección y defensa de los usuarios.

7.- Anteriormente, las funciones de protección al usuario de los diversos servicios financieros estaban a cargo de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, sin embargo con el propósito de unificar criterios y procedimientos se encomendó esas funciones a una sola Comisión: la Comisión Nacional de Defensa y Protección a los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), que es un organismo descentralizado con el objeto de promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los Usuarios frente a las Instituciones Financieras.

8.- A pesar que se ha encomendado a la CONDUSEF la facultad de revisar los contratos de adhesión utilizados por las instituciones financieras, no tiene la facultad de obligarlos a cumplir las modificaciones que aquélla proponga, al advertir que algún contrato contenga cláusulas abusivas o que no cuente con los criterios establecidos en las leyes.

9.- Esta falta de fuerza vinculante entre las recomendaciones de la CONDUSEF y las instituciones financieras, ha favorecido a que la intervención de la Comisión se vea limitada al solo sugerir, sin brindarla de los medios por los cuales se haga acatar a las instituciones financieras las recomendaciones a sus contratos de adhesión.

10.- Urge una reforma en la cual se otorgue a la CONDUSEF la facultad para obligar a las instituciones financieras a cumplir las modificaciones que realiza a sus contratos de adhesión.

11.- Deben emitirse reglas claras y precisas que contengan los criterios que deberán ser tomados en cuenta para la evaluación de los contratos de adhesión, para evitar que estas revisiones se realicen de manera arbitraria.

12.- Por último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dispuesto que todo el ordenamiento jurídico es sobre los principios de buena fe y equidad; por lo que bajo ningún supuesto debe permitirse la inserción de cláusulas abusivas en los contratos de adhesión que violen los referidos principios.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*. Porrúa. México, 2003. 4ª Ed. 636 pp.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Nuevo Derecho Bancario*. Porrúa. México, 2003. 9ª Ed. actualizada. 1429 pp.

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. Porrúa. México, 1991. 10ª Ed. actualizada. 903 pp.

ACOSTA ROMERO, Miguel y otros. *Tratado de Sociedades Mercantiles con énfasis en la Sociedad Anónima*. Porrúa. México, 2001

CASTREJON GARCÍA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Cárdenas Velasco Editores, S.A. de C.V. México. 2ª. Ed.

CASTREJON GARCÍA, Gabino. *Derecho Administrativo Constitucional*. Cárdenas Velasco Editores, S.A. de C.V. México, 2004.

DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. *Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito*. Tomo I y II. Porrúa. México, 2003, 2ª Ed. 575 y 577 pp.

DIEZ PICAZO, Luis. *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*. Civitas. Madrid, España, 1986. 5ª Ed. 515 pp.

FARINA, Juan M. *Contratos comerciales modernos*. Astrea. Buenos Aires, Argentina, 1993. 799 pp.

FERRAIDO, Ismael y otros. *Manual de Derecho Administrativo*. De Palma. Buenos Aires, Argentina, 1996. 703 pp.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 1997. 506 pp.

GALINDO CAMACHO, Miguel. *Derecho Administrativo*. Porrúa. México, 2000. 301 pp.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al estilo mexicano*. Porrúa. México, 1993. 1119 pp.

GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. Tomo I. Porrúa. México, 1998. 577 pp.

LARES ROMERO, Víctor Hugo. *El Derecho de protección a los consumidores en México*. UAM. México, 1991. 1ª ed. 220 pp.

LARRAYA RUIZ, L. J. *Cláusulas limitativas de los derechos de los asegurados*.

MARTÍNEZ ALARCÓN, Javier. *Teoría General de las Obligaciones*. Oxford. México, 2000. 407 pp.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho administrativo. Primero y Segundo Curso*. Oxford, México, 2001. 4ª ed. 339 pp.

MÉNDEZ PINEDO, Elvira. *La protección de consumidores en la Unión Europea*. Marcial Pons. Madrid, España, 1998. 454 pp.

MOSSET ITURRASPE, Jorge. *Defensa del Consumidor*. Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires Argentina, 1993. 535 pp.

ORDUÑA MORENO, Francisco Javier y otros. *Contratación y servicio financiero*. Caja Canabria. Valencia, España, 2000. 445 pp.

PALACIOS LUNA, Manuel R. *El Derecho económico en México*. Porrúa. México, 1993. 1ª Ed. 357 pp.

ROMERO, José Ignacio. *Manual de Derecho Comercial*.

SÁNCHEZ CORDERO DÁVILA, Jorge A. *La protección del consumidor*. UNAM y Nueva Imagen. México, 1981. 1ª. Ed. 409 pp.

SANTOS BRIZ, Jaime. *Derecho económico y derecho civil*. Revista de Derecho Privado. Madrid, España, 1963. 282 pp.

SERRA RODRÍGUEZ, Adela. *Cláusulas abusivas en la contratación*.

SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Porrúa. México, 1992.

LEGISLACIÓN

CÓDIGO CIVIL FEDERAL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

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

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

LEY DE LOS SISTEMAS DEL AHORRO PARA EL RETIRO

LEY DEL MERCADO DE VALORES

LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS

LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS

LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS

LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DE CRÉDITO

LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES

LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

LEY SOBRE EL CONTRATO DE SEGURO

REGLAMENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SISTEMAS DEL AHORRO PARA EL RETIRO

REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO